

Statens ansvar för skolan

– ett besluts- och kunskapsunderlag

Volym 1

*Betänkande av Utredningen om
ökat statligt ansvar för skolan*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:53

SOU och Ds finns på regeringen.se 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.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

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

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

ISSN 0375-250X

Till statsrådet

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

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

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

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

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

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

Stockholm i oktober 2022

Thomas Persson

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

Innehåll

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

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

DEL 1 Inledning

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

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

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

1.1.2 Avgränsningar av uppdraget	89
--	----

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3	Utredningens problembild – utmaningar för skolan.....	112
2.3.1	Skolans kunskapsresultat har sjunkit över tid – men trenden har nu vänt.....	113
2.3.2	Utbildningen inom komvux är inte tillräckligt individ Anpassad 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	Ansvar 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 skoledartjänsterna	535
7.2.4	Staten har klivit närmare frågorna om arbetsgivarskap och ett attraktivt läraryrke under 2010-talet	537
7.3	Utmaningar för skolan som attraktiv arbetsgivare.....	543
7.3.1	Läraryrket behöver bli mer attraktivt	543
7.3.2	Läraryrket är en stor utmaning för skolväsendet	554
7.3.3	Skolor med stora behov har mindre erfarna lärare.....	561
7.3.4	Hög omsättning på lärare och skolledare leder till bristande kontinuitet.....	566
7.3.5	Administration och kringuppgifter splittrar lärares och skolledares tid.....	571
7.3.6	Tillgången till kompetensutveckling varierar	579

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

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

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

DEL 3 Slutsatser

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

DEL 4 Bedömningar inom alternativ 1

– ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap

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

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

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

13 Alternativ 1 – ekonomiska resurser till skolan 773

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

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

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

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

17	Alternativ 2	
	– ett system där staten förstärker sitt ansvar.....	1087
17.1	Ett nytt system med stärkt statligt ansvarstagande	1087
17.1.1	Staten kommer att vara systemansvarig men inte huvudman	1087
17.2	Statligt systemansvar för skolan.....	1089
17.2.1	Grunden för statens systemansvar bör ligga fast även i detta alternativ.....	1089
17.2.2	Systemansvaret bör få en delvis annan utformning i detta alternativ	1090
17.2.3	Enskilda huvudmän bör även i detta alternativ omfattas av statens systemansvar	1103
17.3	Ekonomiska resurser till skolan.....	1104
17.3.1	Staten bör även i detta alternativ förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan	1104
17.3.2	Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen.....	1107
17.3.3	Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän	1111
17.3.4	Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare.....	1116
17.3.5	Staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen	1119
17.3.6	Även i detta alternativ bör staten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän	1135

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

DEL 6 Analys, genomförande och konsekvenser

18	Analys av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan	1179
18.1	En sammanfattande jämförelse av alternativ 1 och 2	1179
18.2	En analys av alternativ 1 och 2	1182
18.2.1	Ett stärkt statligt ansvar för skolan syftar till ökad likvärdighet och kvalitet.....	1182
18.2.2	Det statliga systemansvaret är i stor utsträckning detsamma i de båda alternativen ...	1182
18.2.3	En nationell resursfördelning kan påverka likvärdigheten	1184
18.2.4	Ett starkare statligt ansvar för kompetensförsörjning och professionsutveckling kan påverka undervisningens kvalitet och läraryrkets attraktivitet.....	1185
18.2.5	Statens systemansvar hanteras av en sammanhållen myndighet	1188
18.2.6	Det som främst skiljer alternativen åt är huvudmannskapet.....	1189
18.2.7	Omfattningen av förändringen skiljer sig också åt mellan alternativen	1193
19	Genomförande av de två alternativen för att öka statens ansvar för skolan	1197
19.1	Två alternativ samt andra varianter och reformer	1197
19.1.1	Olika delar kan kombineras på olika sätt	1198
19.1.2	Statens ansvar kan förstärkas stegvis i en successiv process.....	1198
19.1.3	Mycket behöver göras innan skolan eventuellt kan förstatligas.....	1199
19.1.4	Det finns också andra varianter för att reformera skolsystemet.....	1201
19.1.5	Det kan finnas behov av helt andra reformer och utredningar.....	1204

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

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

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

DEL 7 Referenser och bilagor

Referenser.....	1293
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:140..... 1339
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2022:11..... 1361
Bilaga 3	En historisk beskrivning av hur styrningen av skolan har sett ut och förändrats över tid 1367

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete

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

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

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

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

Utgångspunkter och problembild

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

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

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

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

Bakgrund och nuläge

Statens ansvar för skolan har varierat över tid

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

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

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

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

Skolan styrs på olika nivåer

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

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

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

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

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

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

Skolan är kommunernas största verksamhet

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

Huvudmännen har olika förutsättningar att hantera sitt ansvar för skolan

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

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

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

Många kommuner är små

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

Många av de enskilda huvudmännen är också små

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

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

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

Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag

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

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

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

Resurser ska fördelas efter elevernas olika förutsättningar och behov

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

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

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

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

Ungefär 200 000 är sysselsatta i den kommunala skolan

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

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

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

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

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

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

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

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

Slutsatser

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

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

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

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

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

Bedömningar

Två alternativ för att utveckla ett nytt skolsystem

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

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

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

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

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

I *det andra alternativet* förstärker staten sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan. Det är också i frågan om huvudmannaskapet den stora skillnaden jämfört med det första alternativet ligger: i detta alternativ har kommunerna kvar 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.

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

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

Alternativ 1 – ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap för skolan

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

Statligt systemansvar för skolan

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

Ekonomiska resurser till skolan

- Staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan.
- Följande principer bör vara vägledande för en nationell fördelning av resurser till skolan:
 - Resursfördelningen bör riktas till huvudmän – inte till skolenheter.
 - Resursfördelningen bör spegla skillnader i behov, kostnadsläge och ansvar.
 - Resursfördelningen bör vara begriplig, transparent och förutsägbar.
 - Resursfördelningen bör skapa stabila förutsättningar för undervisningen.
 - Resursfördelningen bör i liten utsträckning påverka hur huvudmännen väljer att utforma sin organisation.
 - Resursfördelningen bör i liten utsträckning ske via riktade statsbidrag.
- En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen. Den bör baseras på följande ersättningsgrunder:
 - en grundersättning per elev
 - ett strukturtillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika strukturella förutsättningar
 - ett ansvarstillägg som avser att kompensera för att olika huvudmän har olika ansvar enligt lagstiftningen
 - ett individtillägg, dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

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

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

Lärares och skolledares kompetens

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

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

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

- Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta över huvudmannaskapet för de offentliga skolorna och komvux. Det innebär att staten blir huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, fritidshem och komvux. Dessutom bör staten liksom i dag vara huvudman för specialskola och sameskola. Statens huvudmannaskap bör omfatta det ansvar som huvudmannen har i dag och alla delar av utbildningen. Eftersom ett statligt huvudmannaskap för komvux innebär att *kommunal* vuxen-

utbildning upphör bör en större genomgripande översyn av skolformen övervägas.

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

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

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

Nya skolmyndigheter

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

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

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

Det andra alternativet – ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet för skolan – har likheter med alternativ 1, men också skillnader. Likheterna består i att systemansvaret ser ut på ungefär samma sätt i alternativ 2 som vid ett fullgånget förstatligande. Skillnaderna består i att kommunerna i det andra alternativet fortsätter att vara huvudmän för de kommunala skolorna och för komvux. Därmed behåller kommunerna i alternativ 2 lednings- och driftsansvaret för de kommunala skolorna samt arbetsgivaransvaret för all skolpersonal i dessa skolor. Inom komvux kan kommunerna, precis som i dag, bedriva utbildning både i egen regi och på entreprenad.

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

Statligt systemansvar för skolan

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

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

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

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

Ekonomiska resurser till skolan

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

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

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

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

Lärares och skolledares kompetens

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

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

En ny skolmyndighet

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

Fler möjligheter till ett ökat statligt ansvarstagande för komvux

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

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

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

Analys

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

Ett statligt systemansvar kan förbättra likvärdighet och kvalitet

I båda alternativen har staten systemansvar och tar ett samlat ansvar för styrningen av skolan. Genom att samla de systemrelaterade uppgifterna hos *en* myndighet minskar också antalet styraktörer radikalt i jämförelse med dagens 290 kommuner, som i sin tur kan ha flera nämnder och förvaltningar inom skolområdet, samt flera skolmyndigheter. Därmed kan skolsystemet bli mindre splittrat. Det är också en stor styrka att det statliga systemansvaret är gemensamt för alla huvudmän. Därigenom träffar statens styrning både de offentliga och de enskilda huvudmännen.

Sammantaget anser vi att ett statligt systemansvar för skolan, där statens styrning samlas men också görs om för att bli mer ändamålsenlig, har goda förutsättningar att förbättra såväl likvärdigheten som kvaliteten i skolsystemet som helhet. Eftersom staten har systemansvaret i båda alternativen kan man förvänta sig likartade positiva effekter såväl av ett fullgånget förstatligande som i ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att vara huvudman.

En central del i systemansvaret är en ökad grad av nationell resursfördelning. Enligt vår bedömning är detta den enskilt viktigaste åtgärden för att skapa förutsättningar för ökad likvärdighet, åtminstone på kortare sikt. Men även att säkra kompetensförsörjningen till skolan, främst när det gäller lärare, är av avgörande betydelse för likvärdigheten över längre tid och för kvaliteten. En mer samlad styrning samt obligatoriska kvalitetsdialoger med efterföljande kapacitetshöjande stöd bör också över tid kunna höja kvaliteten och likvärdigheten. Införandet av en sammanhållen skolmyndighet för systemansvaret, där olika uppgifter samlas och överlappningar kan undvikas, kan också

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

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

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

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

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

I dag är kompetensförsörjningen till skolväsendet en stor utmaning. En av de viktigaste framgångsfaktorerna för att utbildningen och undervisningen ska hålla hög kvalitet är att attrahera, behålla och utveckla skickliga lärare och andra personalgrupper. Vi gör bedömningar som är tänkta att förstärka det nationella och strategiska ansvaret för kompetensförsörjningen, något som avser att åtminstone till viss del utjämna skillnader i elevers tillgång till grund- och vidareutbildade lärare i olika delar av landet. Om dessa skillnader utjämnas kan undervisningens kvalitet höjas över lag och det kan i sin tur leda till att eleverna får en mer likvärdig utbildning oavsett var i landet den anordnas.

Vi anser också att det behövs ett ökat statligt ansvarstagande för professionsutvecklingen. Om staten tar ett större ansvar för professionsutvecklingen och jämnar ut de kapacitetsskillnader som finns i dag mellan olika huvudmän kan lärarkårens yrkesskicklighet öka. Vi menar att det är viktigt för att stärka läraryrket som profession. I förlängningen kan det även bidra till att läraryrket blir mer attrak-

tivt. Vår slutsats är därför att investeringar i kompetensutveckling som stärker lärares yrkesskicklighet kan bidra till bättre förutsättningar för undervisning av hög kvalitet och därmed förbättrade kunskapsresultat och ökad likvärdighet. Motsvarande argumentation kan föras för andra yrkesgrupper, till exempel skolledare och elevhälsopersonal.

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

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

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

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

Ett fullgånget förstatligande kan vara en omotiverat stor förändring

Ett fullgånget förstatligande där också huvudmannaskapet övergår till staten skulle innebära en mycket stor och drastisk förändring. Trots att det finns behov av en mer grundläggande strukturell reform går det ändå att ifrågasätta om ett ändrat huvudmannaskap, med de möjliga och troliga positiva konsekvenser som det kan bidra till, är det som krävs för att skapa förutsättningar för en likvärdig utbildning av hög kvalitet. En så omfattande förändring är förstås möjlig att genomföra, men resursåtgången och osäkerheten talar emot. Andra faktorer som talar emot är den stora påverkan på såväl den kommunala som den statliga sektorn i stort.

Ett starkt argument för alternativ 2 i stället för alternativ 1 är att många av de fördelar som kan uppnås med alternativ 1 skulle kunna uppnås även med ett förstärkt statligt ansvar med oförändrat huvudmannaskap för skolan, samtidigt som det innebär en mindre omfattande förändring. Vi menar att omfattningen av förändringen och dess troliga effekter och konsekvenser ser rimligare ut i det andra alternativet, i förhållande till problembilden och skolsystemets behov av en mer grundläggande strukturell reform.

Genomförande

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

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

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

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

För att lyckas med en reform där staten förstärker sitt ansvar eller tar över huvudmannaskapet för skolan bör reformutvärdering prioriteras redan i planeringen av reformen. Såväl implementeringen som resultaten och effekterna av en sådan reform bör följas upp och utvärderas. En myndighet bör också få i uppdrag att dels analysera vilka data som behöver följas under ett genomförande av en eventuell reform, dels påbörja insamlingen av dessa redan nu. Dessutom bör reformen följas av forskare.

Ekonomiska konsekvenser

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

Summary

The Inquiry's remit and work

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

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

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

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

Starting points and the set of problems

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

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

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

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

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

Background and current situation

Central government's responsibility for schools has varied over time

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

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

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

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

Schools are governed at different levels

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

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

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

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

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

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

Schools constitute the municipalities' biggest area of activity

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

Organisers' capacities for handling their responsibility for schools vary

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

Many municipalities are small

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

Many of the private organisers are also small

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Roughly 200 000 are employed in municipal schools

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

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

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

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

Schools face challenges in being seen as an attractive employer

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

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

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

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

Conclusions

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

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

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

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

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

Assessments

Two alternatives for developing a new school system

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A central government system responsibility for schools

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

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

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

School funding

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

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

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

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

The skills of teachers and school leaders

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

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

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

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

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

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

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

New education authorities

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

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

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

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

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

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

A central government system responsibility for schools

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

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

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

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

School funding

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

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

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

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

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

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

The skills of teachers and school leaders

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

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

A new education authority

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

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

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

These are that:

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

Analysis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Implementation

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

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

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

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

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

Economic consequences

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

DEL 1

Inledning

1 Utredningens uppdrag och arbete

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

1.1 Utredningens uppdrag

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

1.1.1 En sammanfattning av utredningens direktiv

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

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

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

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

Av direktiven framgår att vi ska

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

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

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

1.1.2 Avgränsningar av uppdraget

Utredningen ska ta fram ett beslutsunderlag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

³ 1 kap. 1 § skollagen (2010:800).

⁴ 1 kap. 2 § skollagen.

⁵ 24 kap. 1 § skollagen.

⁶ 25 kap. 1 § skollagen.

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

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

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

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

Utredningen använder begreppet skolsystem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredningens uppdrag omfattar många olika politikområden

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

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

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

1.2 Utredningens arbete

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

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

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

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

1.2.1 Sakkunniga samt experter och övriga skolmyndighetsrepresentanter

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

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

1.2.2 Företrädare för politiska partier

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

1.2.3 Referensgrupper

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

Arbetsgivarorganisationer i skolan

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

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

Arbetsmarknadens parter

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

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

Arbetstagarorganisationer i skolan

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

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

Elev- och föräldraorganisationer

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

Funktionshinderorganisationer

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

1.2.4 Andra externa kontakter

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

Skolmyndigheter

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

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

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

Kommuner, enskilda huvudmän och enskilda utbildningsanordnare

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

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

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

Universitet och högskolor

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

Forskare

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

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

Andra utredningar

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

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

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

Företrädare för avtalsslutande parter inom den kommunala och statliga sektorn

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

Företrädare för elevhälsa

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

Företrädare för läromedelsfrågor

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

Andra myndigheter

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

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

OECD

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

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

1.3 Betänkandets disposition

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3.1 Betänkandets olika delar hänger ihop

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

Tabell 1.1 Hela betänkandet utgör beslutsunderlaget

De olika delarna hänger ihop och bildar en helhet

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

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

2 Utredningens utgångspunkter och problembild

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

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

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

2.1 Eleverna och undervisningen i centrum

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

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

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

² 7 kap. 2 § skollagen (2010:800).

³ 1 kap. 4 § skollagen.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Lärares och skolledares roll i skolsystemet

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

2.2.1 Förväntningarna är höga på skolan samt på lärare och skolledare

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

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

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

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

⁷ 1 kap. 4 § skollagen.

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

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

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

2.2.2 Lärares och rektors uppdrag och roller har förändrats

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

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

⁸ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ *Källa*: Statistik från SCB.

¹² Berg, Gunnar m.fl. (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁶ Berg, Gunnar m.fl. (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

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

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

Det professionella handlingsutrymmet har minskat

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

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

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

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

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

²⁰ Berg, Gunnar m.fl. (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

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

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

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

2.3 Utredningens problembild – utmaningar för skolan

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

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

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

²² Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Svenska elevers resultat i internationella studier har gått ner

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

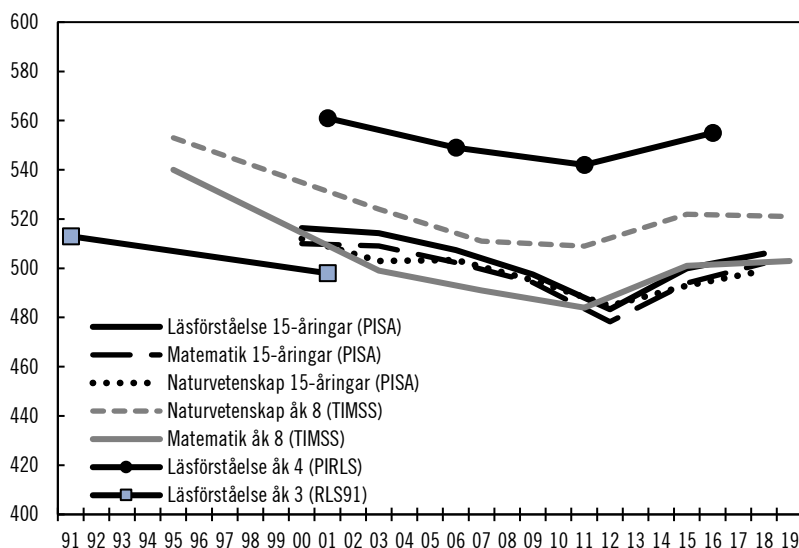
Sedan 1990-talet har svenska elevers kunskapsresultat sjunkit i de internationella studierna, tills de på senare tid har vänt uppåt. Vid början och mitten av 1990-talet presterade svenska elever på internationell toppnivå inom läsning och naturvetenskap, och hade även goda resultat i matematik. Efter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

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

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

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

Genomsnittlig poäng i Pisa, Timss och Pirls



Anm.: Y-axeln är bruten.

Källor: OECD och IEA.

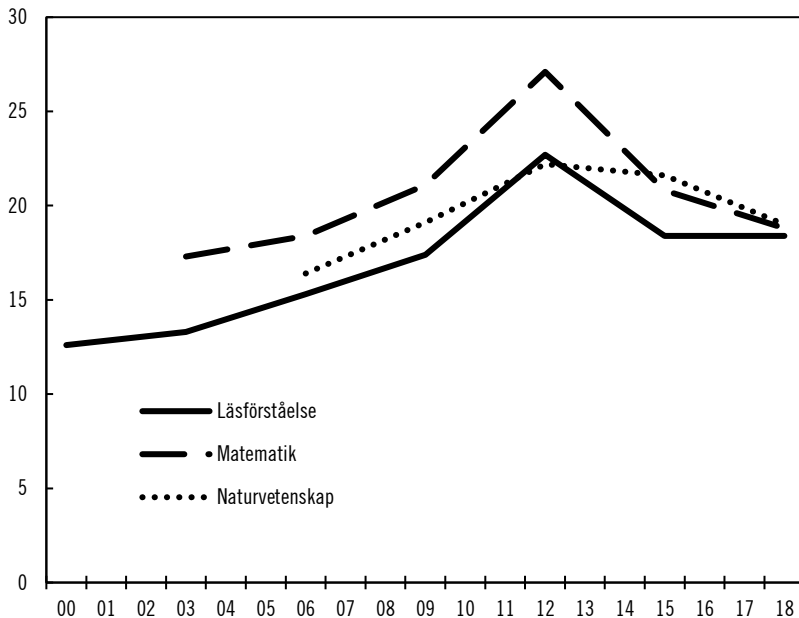
Även spridningen i resultaten har ökat, vilket är tydligt om man studerar de svenska resultaten i Pisa över tid. I både läsförståelse och matematik ligger de svenska elevernas resultat för Pisa 2018 kvar på ungefär samma nivå som de gjorde 2006. Däremot har andelen lågpresterande ökat i både matematik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

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

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

Figur 2.2 Andelen lågpresterande i Pisa-undersökningarna 2000–2018

Procentuell andel som presterar på nivå 2 eller lägre



Källa: Eurostat.

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

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

Generellt har trenden vänt i de internationella studierna

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

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

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

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

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

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

³⁰ Ibid.

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

³² Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk om förstärkta insatser för att säkerställa ett högt deltagande i enlighet med gällande riktlinjer i PISA 2022*. U2021/02549.

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

Resultaten i de internationella studierna skiljer sig åt mellan elevgrupper

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

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

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

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

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

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

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

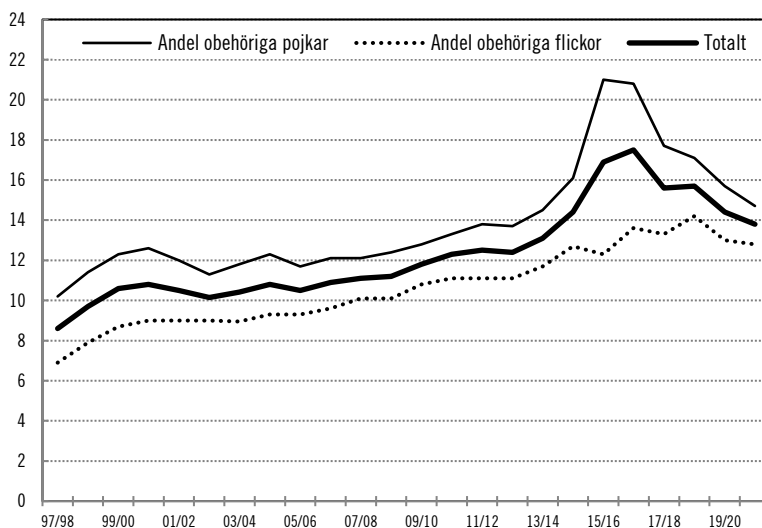
³⁶ Skolverket (2020): *TIMSS 2019. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv*. Internationella studier 2020:8.

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

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

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

Procent



Källa: Skolverket.

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

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

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

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

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

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

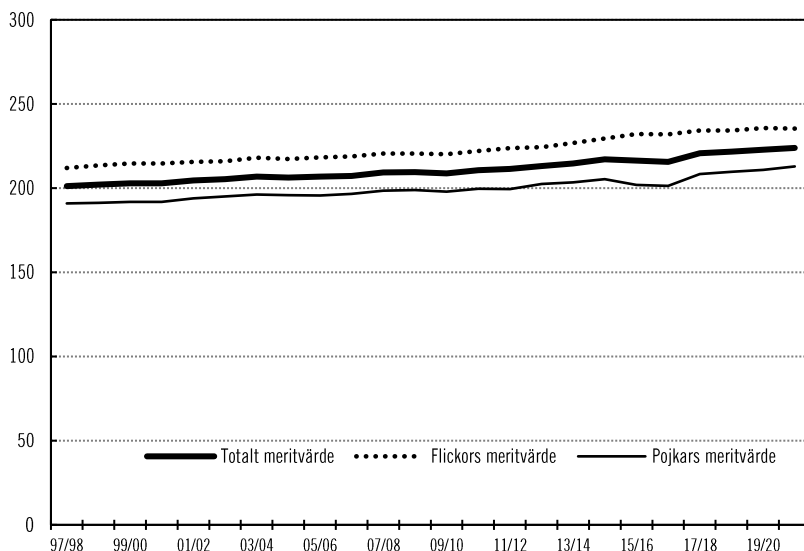
Det är också skillnader i behörighet mellan olika delar av landet. Våren 2020 uppnådde 82,9 procent av eleverna i kommunala skolor i storstäder behörighet till ett nationellt program. I landsbygdskommuner var andelen 81,6 procent.

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

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

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

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



Källa: Skolverket.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

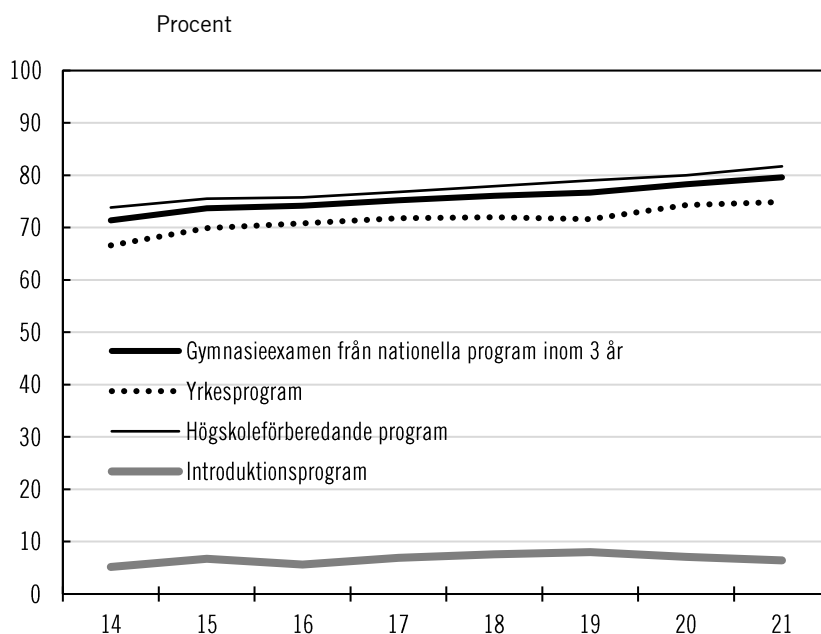
Också i gymnasieskolan uppnår kvinnor bättre resultat än män och genomströmningen är bättre bland kvinnorna. Andelen kvinnor som tog examen från nationella program examensåret 2021 var 81,8 pro-

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

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

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

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



Källa: Skolverket.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ 15 kap. 2 § skollagen.

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

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

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

Flickor och kvinnor har generellt bättre studieresultat än pojkar och män

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.2 Utbildningen inom komvux är inte tillräckligt individanpassad och flexibel

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

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

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

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

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

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

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

⁵¹ 20 kap. 2 § skollagen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.3 Likvärdigheten i skolan har försämrats

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

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

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

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

⁵⁹ Ibid.

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

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

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

Svensk skola ska vara likvärdig

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

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

⁶⁰ 1 kap. 8 § skollagen.

⁶¹ 1 kap. 9 § skollagen.

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

⁶³ 1 kap. 4 § skollagen.

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

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

Det finns både styrkor och svagheter i skolans likvärdighet

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

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

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

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

⁶⁴ 2 kap. 8 b § skollagen.

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁶ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Skillnader i kunskapsresultat ökar

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

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

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

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

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

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

⁷⁵ Skolverket (2018): *Analyser av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467.

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

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

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

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

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

Elever med olika bakgrundsförutsättningar går på olika skolor

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Skillnader i skolkvalitet ökar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabell 2.1 Antal skolbyten i Stockholm under hela skolgången

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Elevers familjebakgrund har stor betydelse för betygsresultaten i grundskolan

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

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

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

⁸⁵ Hanushek Eric A., Kain John F. & Rivkin Steven G. (2004): Disruption versus Tiebout Improvement: the costs and benefit of switching schools. I: *Journal of Public Economics* 88 (2004) 1721–1746.

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

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

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

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

⁸⁶ Skolverket (2018): *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467. Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

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

⁸⁸ Skolverket (2018): *Analys av familjebakgrundens betydelse för skolresultaten och skillnader mellan skolor. En kvantitativ studie av utvecklingen över tid i slutet av grundskolan*. Rapport 467.

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

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

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

Lärarkompetens fördelas inte kompensatoriskt

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

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

⁹⁰ Gustafson, Jan-Eric & Yang Hansen, Kajsa (2018): Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014. I: *Scandinavian Journal of Educational Research*, 2018, VOL. 62, No. 5, 719–736.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁹⁵ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹⁰¹ Förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.4 Förklaringar till skolans utmaningar

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

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

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

¹⁰⁸ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

¹¹⁰ Ibid.

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

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

Också 2015 års skolkommission gjorde bedömningen att utformningen och genomförandet av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet var en orsak till de fallande kunskapsresultaten. Enligt Skolkommissionen har staten underskattat de krav som ställs på ett mål- och resultatstyrt skolsystem när det gäller bland annat huvudmännens kapacitet att följa upp, utvärdera och analysera sina resultat.¹¹⁴

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

¹¹¹ Ibid.

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

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

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

2.4.2 Skolsystemet innehåller systemsvagheter

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Det finns oklarheter i ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen

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

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

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

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

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

¹¹⁷ Ibid.

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

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

Resursfördelningen främjar inte likvärdighet i tillräckligt stor utsträckning

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

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

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

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

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

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

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

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

Läraryrket har låg status och erbjuder inte tillräckliga utvecklingsmöjligheter

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

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

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

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

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

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

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

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

Rektorerna saknar utrymme för det pedagogiska ledarskapet

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

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

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

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

¹²⁸ Ibid.

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

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

Lärare och rektorer behöver förutsättningar för att utvecklas genom hela yrkeslivet

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

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

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

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

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

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

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

Vissa aspekter av utmaningarna är specifika för komvux

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

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

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

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

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

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

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

Statsbidragsproblematiken är påtaglig inom komvux

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

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

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

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

¹³⁷ Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Snåriga statsbidrag gör att färre får utbilda sig*. Webbartikel på <https://skr.se/skr/tjanster/pressrum/nyheter/nyhetsarkiv/snarigastatsbidraggorattfarrefarutbildasig.62384.html> (hämtad 2022-06-03).

Entreprenadsituationen ställer krav på huvudmännens styrning och uppföljning

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

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

Förutsättningarna för att utvecklas som lärare inom komvux behöver förbättras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Storlek och läge skapar olika förutsättningar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kompetensförsörjningen är en stor framtidsutmaning

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

Andelen barn och unga väntas minska framöver

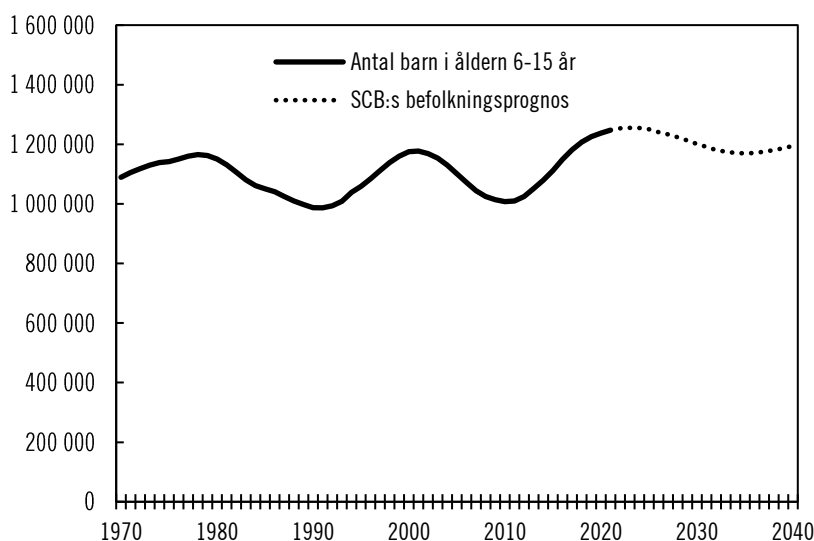
Hur stor andel av befolkningen som förväntas vara i behov av skola är viktig information för planeringen av skolan, inte minst när det gäller kompetensförsörjningen.

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

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

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

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



Källa: SCB.

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

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

¹⁵¹ SCB:s befolkningsframskrivning för 2021.

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

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

Kompetensförsörjningen till skolan är fortfarande en stor utmaning

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

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

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

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

¹⁵³ Ibid.

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

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

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

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

Kompetensförsörjningsutmaningen kräver insatser från många olika aktörer

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

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

2.5 Förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet

Enligt utredningens direktiv är syftet med ett statligt huvudmannaskap eller förstärkt statligt ansvar för skolan att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. I detta avsnitt

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

¹⁵⁸ Myndigheten för yrkeshögskolan (2018): *Kartläggning av förekomst av yrkeshögskoleutbildningar som svarar mot behov av specialistkompetens inom välfärdssektorn eller mot behov av kompetens för arbete som bidrar till att avlasta andra yrkesgrupper inom välfärdssektorn m.m.* Dnr MYH 2018/3602.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.5.2 Att tillvarata de professionellas kompetens kan bidra till ökad kvalitet i undervisningen och till att skolan blir en mer attraktiv arbetsplats

Skolutveckling är tätt förknippad med lärares utveckling, enligt Håkansson och Sundberg. I likhet med Jarl, Blossing och Andersson, lyfter de fram lärares kollegiala lärandeprocesser och rektors ledarskap som särskilt betydelsefulla för skolutveckling. De talar om *professionellt lärande gemenskaper* där lärare strävar mot engagemang, ansvarstagande, samarbete och professionalism. I sådana gemenskaper analyserar lärarna gemensamt problem relaterade till undervisning och elevers lärande, och bryter därmed lärarisoleringen. Rektors ledarskap kan användas för att kartlägga skolans position, identifiera

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*.

¹⁶² Skolinspektionen (2017): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. – Granskning av huvudmäns och rektors arbete för flexibilitet och individanpassning*.

styrkor och svagheter samt påverka kärnan av lärarnas arbete – undervisningen och elevernas lärande.¹⁶³

Håkansson och Sundberg lyfter vidare vikten av att lärare har kontroll över sitt eget lärande. Lärare behöver manöverutrymme när de arbetar med utveckling av undervisningspraktiker och förståelsen av det egna arbetet.

Att tillvarata de professionellas kompetens, och ge dem förtroende att utveckla undervisningen, kan alltså bidra till ökad kvalitet i undervisningen. Respekt för det professionella handlingsutrymmet och behovet av fokus på kärnuppdraget, kan också bidra till att skolan blir en mer attraktiv arbetsplats där lärare och skolledare vill arbeta, och arbeta kvar.

2.5.3 Hållbar skolutveckling förutsätter att olika aktörer på olika nivåer samverkar i gemensam riktning

Om det är i undervisningen ”det händer”, och det är lärarnas och skolledarnas arbete som skapar kvaliteten i skolan – vilken roll spelar då skolsystemets utformning? Har staten någon betydelse för förverkligandet av en skola av hög kvalitet?

Jarl, Blossing och Andersson beskriver statens roll för att stärka kunskapsutvecklingen i den svenska skolan så här:

Statens roll måste vara att skapa tydliga ramvillkor som gör det möjligt för skolans professionella att utveckla en verksamhet som baseras på deras professionella kunskap om de lokala förutsättningarna och elevernas lärande.¹⁶⁴

Forskarna Håkansson och Sundberg talar om skolan som ett komplext system med olika aktörer på olika nivåer. Dessa ska samverka i gemensam riktning och samtidigt lämna utrymme för utveckling. Systemet består alltså av olika delar som interagerar med varandra. Forskarna framhåller att de direkta mekanismerna och faktorerna för att åstadkomma en ökad måluppfyllelse finns i skol- och undervisningssituationen, i lärarens möte med eleverna. Samtidigt samspelar den lokala skolvåren med en rad andra nivåer.

¹⁶³ Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*.

¹⁶⁴ Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017): *Att organisera för skolförbättring. Strategier för en likvärdig skola*, s. 157. Natur och kultur.

Enligt forskarna är de olika skolaktörerna – utbildningspolitiker, skolledare, lärare, föräldrar, elever med flera – både självständiga aktörer, som reagerar och agerar på olika förändringar, och sammankopplade medaktörer. För att åstadkomma förändringar i elevers lärande måste man koppla samman systemets delar på ett klokt och effektivt sätt. Statliga eller nationella skolutvecklingsåtgärder måste engagera, involvera och övertyga de lokala aktörerna för att vara framgångsrika.¹⁶⁵

Skolmyndigheterna har identifierat framgångsfaktorer för hög kvalitet och likvärdighet i skolväsendet

Hur olika nivåer i styrkedjan kan samverka för högre kvalitet i skolan åskådliggörs i en gemensam redovisning från Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. På regeringens uppdrag har myndigheterna identifierat faktorer och förutsättningar som är avgörande för att uppnå hög kvalitet och likvärdighet i skolväsendet och som bedöms vara centrala för effektiv skolutveckling. I redovisningen fokuserar myndigheterna på den lokala styrkedjan, nämligen huvudmannanivån, rektorsnivån och undervisningsnivån. Men myndigheterna framhåller att även staten spelar en viktig roll:

Den statliga nivåns förmåga till effektiv, konsekvent och stabil styrning av och stöd till skolsystemet påverkar hur huvudmännen lyckas med sitt uppdrag, liksom de förutsättningar som huvudmännen ges för exempelvis sin kompetensförsörjning.¹⁶⁶

Myndigheterna sammanfattar sina slutsatser i tio framgångsfaktorer. För varje framgångsfaktor beskrivs viktiga processer på huvudmannanivå, rektorsnivå och undervisningsnivå.

- Tydliggöra roll- och ansvarsfördelning samt skapa samsyn kring uppdrag och mål.
- Skapa ett förtroendefullt klimat mellan och på alla nivåer inom organisationen.

¹⁶⁵ Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*.

¹⁶⁶ Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020): *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*, s. 18. U2020/00734/S.

- Verka för ett välfungerande systematiskt kvalitetsarbete som omfattar samtliga verksamheter.
- Verka för ett skolutvecklingsarbete som fokuserar på undervisningens kvalitet.
- Skapa en organisation och kultur som främjar kompetensbyggande, kunskap och lärande.
- Arbeta med ett tydligt ledarskap på alla nivåer.
- Arbeta systematiskt och långsiktigt med att säkra kompetensförsörjningen.
- Verka för att alla barns och elevers behov av ledning, stimulans och stöd fångas upp tidigt och tillgodoses.
- Verka för ett systematiskt och uthålligt hälsofrämjande och förebyggande arbete som omfattar hela verksamheten.
- Genomföra en kompensatorisk resursfördelning och andra kompensatoriska insatser för att uppväga skillnader mellan och inom verksamheter i syfte att främja likvärdighet.¹⁶⁷

Efter att skolmyndigheterna redovisade ovanstående framgångsfaktorer har de fått i uppdrag av regeringen att, utifrån det tidigare uppdraget och myndigheternas tidigare redovisning, arbeta vidare med insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. Av det nya uppdraget framgår att de ska arbeta med förslag till nationella målsättningar, delmål och indikatorer samt framgångsfaktorer. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2023 och delredovisades den 30 april 2022.¹⁶⁸ Av delredovisningen framgår att Skolverket med stöd av Skolforskningsinstitutet kommer att göra en genomarbetning av de tidigare redovisade framgångsfaktorerna.¹⁶⁹ Ovanstående framgångsfaktorer kan alltså komma att revideras.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

¹⁶⁹ Skolverket (2022): *Redovisning av nationella målsättningar samt delredovisning av delmål, indikatorer, framgångsfaktorer och analysunderlag*. Insatser för ökad kvalitet och likvärdighet U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

2.5.4 Det behövs ett mer sammanhållet system för att uppnå högre kvalitet

OECD gjorde 2015 bedömningen att skolreformer som Sverige hade genomfört innebar viktiga steg framåt.¹⁷⁰ Som exempel nämnde OECD karriärstegsreformen som viktig. Men både OECD och 2015 års skolkommission menar att fler reformer kommer att krävas om Sverige ska nå förbättrade kunskapsresultat och stärkt likvärdighet. Båda kritiserar också att skolreformerna initierats en och en och utan inbördes sammanhang, systematik och långsiktighet. Bristen på tydlighet, prioriteringar och en övergripande strategi förhindrar, enligt OECD, de effekter reformerna skulle kunna få.¹⁷¹

Även forskarna Håkansson och Sundberg betonar vikten av långsiktighet och systematik för att skolreformer ska bli effektiva:

Snabba, lösruckta reformer skapade för att blidka en opinion får i regel en rad icke avsedda effekter som i sin tur också riskerar att göda uppgivenhet hos dem som ska genomföra dem.¹⁷²

I fyra punkter sammanfattar forskarna det som aktuell skolutvecklingsforskning lyfter som väsentligt för att vända skolresultaten:

- fokus och åter fokus
- investera i kapacitetsbyggande
- långsiktighet och uthållighet
- systematik.

OECD rekommenderar en sammanhållen reformstrategi

Liksom forskarna Håkansson och Sundberg framhåller OECD och Skolkommissionen nyckelorden *kapacitetsbyggande*, *långsiktighet* och *systematik* i sina rekommendationer, förslag och bedömningar.

¹⁷⁰ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

¹⁷¹ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*. SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

¹⁷² Håkansson, Jan & Sundberg, Daniel (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*, s. 258.

För att kommande reformer ska få genomslag bör Sverige, enligt OECD, genomföra en sammanhållen reformstrategi som stärker det svenska skolsystemet och når alla skolor och elever. I det ingår att klarlägga prioriteringar och ansvar och erbjuda stöd och utmaningar till skolor och huvudmän.¹⁷³

Reformstrategin sammanfattas av OECD i tre punkter:

- Skapa förutsättningar för kvalitet med likvärdighet i skolväsendets skolor.
- Bygga kapacitet för undervisning och lärande genom en långsiktig humankapitalsstrategi.
- Stärka styrningen av policy och ansvarsutkrävande med fokus på förbättringar.

För att stärka likvärdigheten lämnar OECD bland annat förslag om en översyn av de nuvarande principerna för resursfördelning och skolval. Humankapitalsstrategin bör bland annat syfta till att öka lärar- och rektorsyrkenas attraktionskraft genom karriärstrukturer och kompetensutveckling. Styrningen kan stärkas bland annat genom att ta fram indikatorer och genom att Skolinspektionens roll utvecklas mot att bli mer stödjande.¹⁷⁴

Enligt 2015 års skolkommision bör staten öka sitt ansvarstagande och engagemang för skolan

Även 2015 års skolkommision föreslår en sammanhållen reformstrategi för den svenska skolan. Redan i delbetänkandet slog kommissionen fast att statens ansvarstagande och engagemang i skolan bör öka.¹⁷⁵ I slutbetänkandet återkommer Skolkommisionen till detta. Enligt kommissionen bör statens ökade ansvar och engagemang gälla finansiering och resursfördelning, skolhuvudmännens kapacitet, nationell skolutveckling samt lärarnas och rektorernas professionsutveckling och autonomi.¹⁷⁶

¹⁷³ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

¹⁷⁶ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

De olika delarna i reformstrategin behöver, enligt Skolkommisionen, utformas så att de är konsistenta och ömsesidigt förstärker varandra:

- stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan
- kompetensförsörjning till skolväsendet
- lärares och skolledares professionella utveckling
- kärnuppgifterna undervisning och skolledarskap
- ökat nationellt ansvar för skolans finansiering
- utredning om gymnasieskolans finansiering, dimensionering och lokalisering
- en god miljö för lärande och utveckling
- aktivt skolval och minskad skelsegregation
- läroplansutveckling och utvärderingssystem.¹⁷⁷

Bland förslagen som gäller stärkt huvudmannaskap kan nämnas förslag om en nationell skolmyndighet med närvaro på regional nivå för att stärka och stödja huvudmännen. Detta stöd ska bland annat ges i resultatdialoger med huvudmännen. Lärares och rektorers professionella utveckling ska stärkas genom att ett nationellt professionsprogram inrättas. Ett ökat nationellt ansvar för skolans finansiering ska genomföras genom ett villkorat statsbidrag till huvudmännen för elevhälsa och undervisning, och genom att förutsättningarna för ett sektorsbidrag till skolan utreds.¹⁷⁸

Ett ökat statligt ansvar för skolan är ett möjligt nästa steg

En hel del arbete för att förbättra det svenska skolsystemet är alltså redan påbörjat. Efter att 2015 års skolkommision lämnade sitt slutbetänkande om en sammanhållen reformstrategi, har regeringen fattat en rad beslut, tillsatt utredningar och lämnat uppdrag till myndigheter. Utredningar och myndigheter har i sin tur lämnat förslag som

¹⁷⁷ Ibid.

¹⁷⁸ Ibid.

nu bereds i Regeringskansliet. Dessa förslag sammanfattas i kapitel 3 och beskrivs utförligare i bilaga 3.

Sammantaget syftar alla insatser och reformer som initierats till följd av OECD:s och 2015 års skolkommissions förslag, bedömningar och rekommendationer, till att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Detta syfte är detsamma som för denna utredning. Utredningens uppdrag kan därmed ses som nästa steg i en redan påbörjad reformstrategi för skolan. Uppdraget är också en viktig del i att förverkliga den sammanhållna reformagenda som ska binda ihop reformerna till en helhet och skapa förutsättningar för det avgörande mötet mellan lärare och elev.

Utredningens direktiv utgår från att ett förstatligande eller ökat statligt ansvar för skolan leder till positiva effekter för likvärdighet, kvalitet, resultat och läraryrkets attraktionskraft. Det kan naturligtvis finnas andra lämpliga åtgärder som kan vidtas för att få sådana effekter. Exempel på det skulle kunna vara att utforma nya läro-, kurs- och ämnesplaner eller ändra betygssystemet. Men uppgiften här är att, utifrån direktiven, fokusera på struktur och styrning där staten ökar sina befogenheter.

DEL 2

Bakgrund och nuläge

3 Styrningen av skolsystemet

Ansvar för den svenska skolan har varierat över tid. Staten har haft ansvar för vissa delar av skolverksamheten och andra delar har varit kommunernas ansvar. Men skolan som helhet har aldrig varit helt statlig eller helt kommunal. Genom förändringen av ansvarsfördelningen i början av 1990-talet, den så kallade kommunaliseringen, gick den svenska skolan från att i huvudsak vara regelstyrd till att bli mål- och resultatstyrd. Staten och huvudmännen har ett gemensamt ansvar för skolan. Kommunerna har flera roller, både som huvudmän för skolverksamheten och som hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. Med tiden har staten dock utökat sitt ansvar. Styrningen av skolan har också förändrats utifrån friskole- och skolvalsreformerna, vilka enligt flera forskare möjliggjorde en marknadsanpassning av skolan. Under senare år har förslag lagts fram om att ytterligare stärka den statliga styrningen. Sammantaget betyder det att dagens skola inte är densamma som den som infördes 1991. Mycket har hänt sedan dess när det gäller styrningen av skolan. Det är alltså i detta sammanhang som förutsättningarna för en förstatligad skola eller ett förstärkt statligt ansvar utreds.

I detta kapitel beskriver utredningen skolans nuvarande styrsystem och dess utveckling. Vi går också översiktligt igenom den befintliga styrkedjan och ansvarsfördelningen mellan stat, huvudmän och den professionella nivån. Dagens styrning, ledning, organisering och drift på huvudmanna- och skolnivå fördjupas sedan i kapitel 4 och 5. Dessutom redogör vi i detta kapitel för skolans nationella styrdokument och vem som beslutar om dem.

3.1 Skolans nuvarande styrsystem och dess utveckling

I detta avsnitt beskriver utredningen skolans nuvarande mål- och resultatstyrda styrsystem samt dess utveckling från det tidigare regelstyrda systemet. Graden av central styrning i skolan har varierat över tid, något som vi också beskriver i avsnittet. Vi tar även upp den marknadsanpassning som skett av skolan och gör en beskrivning av på vilken nivå det är lämpligt att fatta olika beslut inom skolan. Dessutom finns en kort genomgång av vad regeringen, andra utredningar, OECD, de fackliga organisationerna samt lärare och skolledare anser behöver göras när det gäller ett starkare statligt ansvar för skolan. Vi avslutar avsnittet med att beskriva vikten av att kombinera ett ökat statligt ansvar med ett professionellt handlingsutrymme, det vill säga ett handlingsutrymme för de professionella, främst lärare och skolledare, inom skolväsendet.

3.1.1 Dagens skola är mål- och resultatstyrd

Sedan början av 1990-talet har den svenska skolan varit mål- och resultatstyrd. Målstyrningen innebär att riksdag och regering styr skolverksamheten genom att ange nationella mål, som slås fast i lag och andra författningar. Resultatstyrningen innebär att skolans verksamhet ska följas och utvärderas på olika nivåer.¹

Begreppet mål- och resultatstyrning har utvecklats med tiden

Regeringen föreslog 1988 i den så kallade styrpropositionen att skolans styrsystem skulle utvecklas från regelstyrning till målstyrning med färre regler och tydligare mål (se vidare bilaga 3). I denna proposition användes inte begreppet mål- och resultatstyrning, men regeringen lämnade förslag om en bättre och mer målmedveten utvärdering samt om en effektivare tillsyn av skolornas verksamhet. Enligt styrpropositionen var kraftigt utökade insatser för utvärdering en förutsättning för målstyrningen. Detsamma gällde behovet av tillsyn från statens sida gentemot det lokala skolväsendet.²

¹ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

² Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

När regeringen lämnade den så kallade ansvarspropositionen 1990 användes begreppet en mål- och resultatorienterad styrning. Men intentionerna med mål- och resultatstyrningen var desamma som i styrpropositionen: staten skulle styra skolverksamheten genom att ange nationella mål, och skolans verksamhet skulle följas och utvärderas.³

Det mål- och resultatstyrda styrsystemet lägger ansvar på både nationell och lokal nivå

Utifrån de ramar som riksdagen och regeringen lägger fast ansvarar kommuner och andra huvudmän för att genomföra verksamheten. Huvudmännen har därmed stor frihet att besluta om hur skolan ska organiseras så att de nationella målen uppnås. I huvudmännens ansvar ingår också att följa upp och utvärdera verksamheten. Denna uppföljning och utvärdering ska ge underlag så att huvudmännen kan bedöma vilka åtgärder de behöver vidta för att upprätthålla nationella mål och förbättra skolans resultat. Även på statlig nivå ska riksdag, regering och myndigheter följa upp och utvärdera de nationella målen. Därmed kan riksdagen och regeringen bilda sig en uppfattning om skolans resultat.⁴

Genom det mål- och resultatstyrda styrsystemet har staten och huvudmännen ett gemensamt ansvar för skolan, och skolväsendet är både centralt och lokalt styrt. Staten ska garantera en likvärdig utbildning över landet och en grundläggande rättssäkerhet för elever och föräldrar. Styrningen på lokal nivå möjliggör medborgarinflytande och anpassning till lokala förutsättningar.⁵

3.1.2 Tidigare var skolan regelstyrd

Före kommunaliseringen 1991 var skolan i huvudsak regelstyrd. Då fanns det omfattande bestämmelser som styrde bland annat organisation, tjänstetillsättning, resursfördelning och timfördelning.⁶ Som exempel kan nämnas att den skolförordning som upphävdes före kommunaliseringen innehöll flera kapitel med bestämmelser om skol-

³ Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.

⁴ Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

⁵ *Ibid.*

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

ledare och lärare.⁷ I dag innehåller skolförordningen ett fåtal sådana bestämmelser.⁸ För att illustrera storleksordningen: ordet lärare nämns över 700 gånger i skolförordningen före kommunaliseringen medan det finns med ungefär 20 gånger i den nuvarande förordningen.

Styrpropositionen innehöll som sagt förslag på en övergång från regelstyrning till målstyrning. Regeringen ville se färre regler och tydligare mål. Men en total avreglering av skolväsendet ansågs varken möjlig eller önskvärd. Regeringen menade att viss regelstyrning skulle kvarstå vad gällde till exempel grundläggande bestämmelser om skolplikt, om skolverksamhetens omfattning, om lärartjänster, om skolledning, om elevers och föräldrars rätt till information och inflytande samt om elevernas rättssäkerhet.⁹ Således finns i det målstyrda systemet även inslag av regelstyrning. På samma sätt fanns det inslag av målstyrning före kommunaliseringen, bland annat genom mål i läroplanerna.

3.1.3 Graden av central styrning av skolan har varierat

Graden av central styrning av skolan har varierat över tid. Detta beskrivs översiktligt nedan och fördjupas i bilaga 3.

Mellan- och efterkrigstiden präglades av en förhållandevis stark central styrning

Under mellankrigstiden skedde en centraliseringsprocess av skolan och efterkrigstiden präglades också av en förhållandevis stark central styrning, även om en strävan mot decentralisering påbörjades. Ambitionen var att göra utbildningen geografiskt tillgänglig för alla, höja utbildningsnivån oavsett social bakgrund samt föra samman olika utbildningar – förändringar som krävde en ganska stark statlig styrning.¹⁰

⁷ Skolförordningen (1971:235). Den version som använts trädde i kraft den 1 juli 1990 och upphävdes den 1 januari 1991.

⁸ Skolförordningen (2011:185), ändrad t.o.m. SFS 2021:192.

⁹ Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

¹⁰ *Ibid.*

På 1970-talet inleddes en decentralisering som ledde fram till kommunaliseringen 1991

Under 1970-talet påbörjades ett reformarbete som byggde på decentralisering och avreglering. Det fortsatte under 1980-talet och ledde till att kommunaliseringen genomfördes fullt ut 1991.

När utredningen talar om kommunaliseringen menar vi att den präglades av flera av de reformer som genomfördes i början av 1990-talet (se punktlistan nedan). Dessa reformer kom att samverka och därför anser vi att de bör innefattas i begreppet kommunaliseringen, även om det är en vid tolkning.

- En omfattande decentralisering av skolverksamheten.
- En avreglering där antalet nationella regler som styrde skolan minskade kraftigt.
- Ett nytt styrsystem där mål- och resultatstyrning ersatte regelstyrning.
- Ett odelat kommunalt arbetsgivaransvar för all skolpersonal.
- Ett reformerat statsbidragssystem där kommunerna själva beslutade hur resurserna skulle fördelas mellan olika delar av skolväsendet.
- En nedläggning av Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna och ett inrättande av den nya myndigheten Skolverket.

Motiven för kommunaliseringen var att riksdag och regering dels ville komma till rätta med den bristande effektiviteten och kvaliteten inom skolan, dels ville använda resurserna bättre. Man ansåg att staten hade svårt att styra ett omfattande välfärdssystem. Kritik riktades mot den offentliga sektorn för att den var byråkratisk, ineffektiv och alltför detaljstyrd. Därför ville riksdag och regering flytta besluten närmare verksamheten och få ett ökat lokalt ansvar. Även lärarna skulle ges en större pedagogisk frihet i sitt arbete. Ett annat motiv för kommunaliseringen var att öka elev- och föräldrainsflytandet.¹¹

Trots strävan mot decentralisering och ökat lokalt ansvar i och med kommunaliseringen poängterade både riksdag och regering att utbildningens likvärdighet över landet inte fick äventyras.¹² Likvärdigheten skulle garanteras genom att staten behöll vissa styrmedel

¹¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹² Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.

som tydliga läroplaner, lärarutbildningen, fortbildning för lärare, behörighetsregler för och meritvärdering av lärare, ekonomisk styrning i form av ett särskilt sektorsbidrag till skolan samt nationell uppföljning och utvärdering.¹³

Decentraliseringen gick längre än det först var tänkt

Efter kommunaliseringen, i valet 1991, blev det regeringsskifte. Politiken fick därmed delvis en ny inriktning och man lättade på flera av de statliga styrmedlen. Avsikten med det var att stärka det kommunala självbestämmandet och individers valfrihet, effektivisera verksamheten samt skapa ett flexibelt system som kunde anpassas till samhällets snabba förändringstakt. Detta innebar att flera av de styrmedel som skulle garantera likvärdigheten i skolsystemet efter kommunaliseringen förändrades och i vissa fall avvecklades.

Regeringsskiftet ledde också till en förändrad syn på fristående skolor. Nu betonades elevers och föräldrars rätt att önska skola. Friskolereformen och skolvalet medförde en snabb ökning av antalet fristående skolor. Med friskolereformen följde bland annat en ökad valfrihet, konkurrens mellan skolor och en enhetlig elevpeng. Det här var en stor reform som innebar nya och förändrade styrmekanismer. Ändå föregicks friskolereformen inte av någon mer omfattande offentlig utredning, vilket gör att det saknas utförliga konsekvensbeskrivningar. Dessutom var det först långt senare som skollagen anpassades utifrån de nya förutsättningarna.

I slutet av 1990-talet började staten återta ansvar

I slutet av 1990-talet inleddes en period där staten tog ett allt större ansvar för skolväsendet. Det statliga ansvarstagandet har sedan ökat ytterligare och staten har successivt stärkt sin styrning av skolväsendet, bland annat genom riktade statsbidrag till skolväsendet. Motiven för en ökad statlig styrning är bland annat strävan efter ökad nationell likvärdighet, högre kvalitet, större tydlighet, förbättrade resultat, en betoning av skolans kunskapsuppdrag samt förhöjd status och attraktivitet för läraryrket.

¹³ Riksdagens protokoll 1989/90:42.

Resultatstyrningen har förstärkts

Samtidigt som staten ökat sitt ansvar för skolan från slutet av 1990-talet har också styrsystemet med mål- och resultatstyrning successivt övergått till att mer handla om resultatstyrning.¹⁴ Denna utveckling handlade bland annat om större krav på uppföljning på lokal nivå, ökad statlig tillsyn och en ny skollag. De krav staten vid denna tid ställde på kommunerna att följa upp och utvärdera elevernas måluppfyllelse och skolans kvalitet fick genomslag i de lokala skolplanerna, som upprättades på kommunal nivå. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har studerat skolplanerna och konstaterat att de direkt efter kommunaliseringen nästan helt saknade skrivningar om resultatuppföljning. Men mot slutet av 1990-talet kom kommunerna alltmer att ta upp elevernas kunskapsutveckling samt uppföljning och utvärdering av verksamheten i sina skolplaner.¹⁵

Målstyrning och resultatstyrning är olika till sin karaktär. Målstyrningen är mindre precis medan resultatstyrningen har en högre grad av precision eftersom den handlar om uppföljning och utvärdering av resultat. Genom att resultatuppföljningen fokuserar på det konkreta och mätbara skapar den ibland en ny form av detaljstyrning.¹⁶

Det visar sig att en alltför långtgående resultatstyrning, mätning och kontroll kan få negativa konsekvenser för verksamheten. Dels riskerar lärarna att få ägna oproportionerligt mycket tid åt dokumentation och administration, vilket tar tid från undervisningen. Dels riskerar det att bli fokus på formalia snarare än på kvalitet så att mer svärmätta, men betydelsefulla, aspekter av utbildningen får stå tillbaka för det enkelt mätbara. Över tid har granskande aktiviteter blivit allt viktigare som styrredskap, och inom skolans område utgör olika typer av granskningar en central del av styrningen.¹⁷ Det svenska skolsystemet har högst grad av statlig tillsyn och kontroll jämfört med Danmark, Finland och Norge, enligt Utredningen om skolans kommunalisering.¹⁸

¹⁴ Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannskapet*. Gleerups.

¹⁵ Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

¹⁶ Skolverket (1999): *Hur styr vi mot en bra skola? Om skola och kommun i samverkan*.

¹⁷ Carlbaum, Sara m.fl. (2014): Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 2014, vol. 23, nr 1, s. 5–20.

¹⁸ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

Även om resultatstyrningen har förstärkts från slutet av 1990-talet anser IFAU att den svenska skolan fortfarande saknar bra resultatmätt. Det är svårt att mäta effekter på skolresultat när det inte finns objektiva mått för elevernas prestationer. I det svenska skolsystemet sätts betyg av lärarna och nationella prov bedöms lokalt i respektive skola. Enligt IFAU skulle mätten som exempel bli mer objektiva genom externt eller centralt rättade prov samt någon form av normering på skolnivå. Avsaknaden av bra resultatmätt indikerar att mål- och resultatstyrningen behöver fortsätta utvecklas menar IFAU.¹⁹ Till detta kan läggas att Sverige saknar en nationell kunskapsutvärdering för att följa elevers kunskapsutveckling över tid. I stället får det svenska skolsystemet förlita sig på de internationella studierna, som Pisa och Timss.

I september 2021 fick Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet ett uppdrag om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet.²⁰ Detta nya uppdrag byggde på ett tidigare uppdrag som skolmyndigheterna redovisade redan i september 2020.²¹ En del av det nya uppdraget handlar om att Skolverket ska ta fram delmål och indikatorer för uppföljning och analys av huvudmännens verksamhet och resultaten av verksamheten. Delmålen och indikatorerna ska vara ett verktyg för huvudmännen i deras systematiska kvalitetsarbete. De ska utgöra en del i ett nationellt kvalitetsystem som också består av kvalitetsdialoger mellan stat och huvudman. Inför varje dialog med en huvudman ska Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ta fram ett analysunderlag. I det sammanställs huvudmannens resultat i förhållande till delmål och indikatorer. Analysunderlaget utgör utgångspunkt för dialogen och ger vägledning om vad den behöver fokusera på.²²

Skolverket har också på regeringens uppdrag lämnat förslag om hur ett system med central rättning av nationella prov skulle kunna

¹⁹ Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

²⁰ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

²¹ Skolforskningsinstitutet, Skolinspektionen, Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020): *Redovisning av uppdrag till skolmyndigheterna om kvalitet och likvärdighet*. Dnr Skolfi 2020/14, Skolinspektionen 2020:2331, Skolverket 2020:545, SPSM 1 STY 2020/306.

²² Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

se ut.²³ Dessutom har myndigheten undersökt möjligheten att använda de nationella proven för normering av betygen.²⁴

3.1.4 Skolväsendet har marknadsanpassats

Ett av motiven bakom den decentralisering och avreglering som gjordes inför och i samband med kommunaliseringen var att effektivisera skolverksamheten. Under 1980-talet började också krav ställas på ett effektivare ledarskap, och olika managementideologier fick ökat genomslag. Skolor förväntades vara organisationer som andra kunde hantera sina egna processer – till exempel ekonomi, planering och information – och kunna konkurrera med andra skolor. Dessutom fanns farhågor om försämrade kommunala finanser, och den offentliga sektorns omfattning började ses som en ekonomisk belastning. Det här ledde till att den kommunala förvaltningen omorganiserades och att frågan om att lägga ut olika verksamheter på entreprenad aktualiserades.²⁵

Under 1990-talet handlade diskussionen om den offentliga sektorns utveckling mycket om konkurrens, valfrihet och marknadsanpassning. Detta hade sin grund i en övergripande föreställning om att den offentliga sektorn skulle organiseras i enlighet med en marknadslogik för det privata näringslivet: new public management (NPM).²⁶ NPM handlar om en övergång från offentligt mot privat. Här ingår bland annat ett ifrågasättande av det offentliga åtagandet, nya driftsformer som bolag och stiftelser, ökade privata inslag i finansiering och produktion av offentliga tjänster samt import av styrmetoder, begrepp och personer i ledande ställning från den privata sektorn.²⁷ Inom NPM ryms såväl en marknadsaspekt som en managementaspekt. Marknadsaspekten omfattar privatisering, konkurrens, entreprenad samt att skapa reella möjligheter för medborgarna att välja mellan offentliga och privata aktörer. Managementaspekten handlar

²³ Skolverket (2022): Redovisning av uppdrag om att införa central rättning av nationella prov. 2022-02-14. Dnr 2021:1559.

²⁴ Skolverket (2020): *Likvärdiga betyg och meritvärden. Ett kunskapsunderlag om modeller för att främja betygens och meritvärdenas likvärdighet*. Rapport 2020:7.

²⁵ Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannaskapet*. Gleerups.

²⁶ Ibid.

²⁷ Molander, Per (2017): *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.

i stället om att organisera förvaltningar utifrån det privata näringslivets ledarskapsfilosofi och att orientera verksamheterna mot resultat.²⁸

De politiska reformer som möjliggjorde en långtgående marknadsanpassning av skolan, det vill säga främst etableringen av fristående skolor, skolvalet och att ersättningen följer eleven, beslutades och genomfördes huvudsakligen efter kommunaliseringen.²⁹ Dessa reformer beskrivs i kapitel 4. I ett internationellt perspektiv har marknadsanpassningen i den svenska skolan varit ovanligt långtgående. Sammantaget har utvecklingen inneburit att det svenska skolsystemet är starkt präglad av olika typer av marknadsinslag. Denna utveckling har varit både snabbare och mer påtaglig än i många andra OECD-länder.³⁰

Hela den offentliga verksamheten har genomgått en marknadsanpassning

Det är inte bara skolan som har marknadsanpassats utan hela den offentliga verksamheten. En grupp forskare har beskrivit utvecklingen inom sex centrala välfärdsområden, däribland skolan. I rapporten konstateras att konkurrensutsättningen inte ser ut att ha gett de entydiga vinster som många hade förväntat sig vad gäller högre effektivitet och kvalitet. Rapporten lyfter fram två förklaringar till detta. För det första är de offentliga verksamheterna inga riktiga marknader utan kan karaktäriseras som så kallade kvasimarknader. Det innebär att konsumenternas makt är begränsad i och med att efterfrågan i hög grad bestäms av den offentliga budgeten. Det offentliga reglerar också – i varierande grad – utbudet av utförare. Alla aktörer på dessa kvasimarknader är inte heller vinstdrivande, vilket kan försvaga deras reaktion på ekonomiska incitament. För det andra är välfärdstjänster en alldeles särskild typ av tjänster eftersom de är komplexa och förenade med starka samhällsintressen. Dessutom är ett val inom välfärdssektorn i många fall svårare att återkalla, i förhållande till val inom andra sektorer.³¹

²⁸ Jarl, Maria (2012): *Skolan och det kommunala huvudmannskapet*. Gleerups.

²⁹ Ibid.

³⁰ Carlbaum, Sara m.fl. (2014): Skolinspektion som styrning. *Utbildning & Demokrati* 2014, vol. 23, nr 1, s. 5–20.

³¹ Hartman, Laura (red.) (2011): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* SNS förlag.

Vidare konstaterar forskarna i rapporten att marknaderna för de välfärdsområden som beskrivits – förskola, skola, ungdoms- och missbrukarvård, arbetsmarknadspolitik, hälso- och sjukvård samt insatser för äldre och funktionshindrade – inte är färdigutformade. Följande aspekter lyfts fram för den fortsatta utvecklingen:

- Det är viktigt att hitta rätt balans i graden av reglering. Regler behövs och samtidigt ska man vara försiktig med att reglera för hårt. Innovationer föds inte på hårt reglerade marknader, men inte heller med automatik på oreglerade marknader.
- Det behöver finnas en relevant och kvalitativ tillsyn och kontroll, något som är avgörande för att garantera en hög lägstanivå som ser till att oseriösa aktörer slås ut från marknaden så fort som möjligt.
- Uppföljning och utvärdering är centrala delar i verksamheten.³²

3.1.5 Ett starkare statligt ansvar förespråkas

Trots det ökade inslaget av statlig styrning från 1990-talets slut och framåt finns uppfattningen att detta inte räcker utan att skolan, eller delar av skolverksamheten, bör omfattas av ett starkare statligt ansvar. Detta motiveras bland annat av att det offentliga ansvaret för utbildningssystemet behöver ligga på rätt nivå för att nationella intressen knutna till utbildning ska kunna tillgodoses på ett bra sätt.³³ Frågan om ett starkare statligt ansvar har fått en större legitimitet i det offentliga samtalet om skolan. En förklaring till det är just att den statliga styrningen har ökat inom många områden de senaste åren.³⁴

Förslag har lämnats från både regeringen och olika utredningar om att öka det statliga ansvarstagandet för skolan. Även OECD har varit inne på detta. Ofta tar förslagen sig två huvudsakliga uttryck: dels ett ökat statligt ansvar för skolans finansiering, dels en statlig närvaro på regional nivå för att kunna stödja huvudmännen.³⁵ De fackliga organisationerna, liksom lärare och skolledare, har också uttryckt behov av ett ökat statligt ansvarstagande.

³² Ibid.

³³ Molander, Per (2017): *Dags för omprövning – en ESO-rapport om styrning av offentlig verksamhet*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2017:1.

³⁴ Jarl, Maria; Kornhall, Per & Wahlström, Ninni (2020): *Tre rapporter om skolan. Bakgrundsrapport till Jämlikhetskommissionen*.

³⁵ Ibid.

Innan vi kort beskriver vad regeringen och andra utredningar säger om behovet av ett starkare statligt ansvar ges en kort bakgrund om på vilken nivå beslut om skolan enligt forskningen bäst fattas och en internationell utblick om hur det ser ut i olika skolsystem.

Vissa beslut om skolan fattas bäst på central nivå, andra lokalt

En viktig utgångspunkt i diskussionen om en statlig skola handlar om vilka beslut som bör fattas centralt respektive lokalt. I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) sammanfattas kunskapsläget inom detta område. Enligt rapporten fattas vissa typer av beslut bättre nära eleven, men det finns tydliga argument för att övergripande systembeslut bäst fattas på nationell nivå.³⁶

I skolans värld, precis som i andra verksamheter, finns sådant som kräver en viss skala för att det ska vara lönt att bygga upp och investera i. Sådana stordriftsfördelar gäller till exempel

- administrativa stödfunktioner
- utveckling av styrdokument
- uppföljnings- och utvärderingssystem
- läromedelsutveckling
- en fungerande lärarutbildning
- utveckling av pedagogiska verktyg.

Samtidigt behöver det finnas en balans mellan lokala initiativ och samhällsintresse. Om en skola som exempel framgångsrikt utvecklar sina undervisningsmetoder kan dessa spridas och gynna andra skolor. En förutsättning för att utveckling ska kunna ske är att experimenterande och lokala initiativ är möjliga, och att skolorna har något att vinna på att utveckla sin verksamhet. Om den som satsar resurser på att utveckla nya metoder inte själv kan dra nytta av hela värdet av denna utveckling begränsas viljan att satsa. I samhällets intresse ligger både att skolutveckling kommer till stånd och att goda

³⁶ Holmlund, Helena m.fl. (2014): *Decentralisering, skolval och fristående skolor: resultat och likvärdighet i svensk skola*. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU). Rapport 2014:25.

undervisningsmetoder sprids. Men enstaka skolor och huvudmän kan ha ett svagt intresse av att satsa resurser på att såväl sprida som investera i utveckling i en utsträckning som är samhällsekonomiskt effektiv.³⁷

Ett argument för decentralisering är att lokala beslutsfattare har en större förståelse för och kunskap om barnens behov samt om skolornas villkor och kapacitet. De vet också vilken skola som bäst möter den lokala efterfrågan. Därmed har de lokala beslutsfattarna större möjligheter att anpassa skolans resurser, organisation och pedagogik till detta. Ett annat argument är att lokalt beslutsfattande ökar medborgarnas delaktighet och engagemang, möjlighet att ha kontroll över verksamheten samt förutsättningar att utkräva ansvar.³⁸

När det gäller argument för centralisering handlar ett om nationell likvärdighet. Andra bygger ofta på att kunskapen och kapaciteten att styra och följa upp skolan kan vara begränsad lokalt. Ett skäl till detta är de stordriftsfördelar som beskrivits ovan. Ett annat argument är att lokala beslutsfattare, precis som individer, kommer att fatta beslut som bortser från en del av de samhällsintressen som finns på nationell nivå.³⁹

I praktiken kombinerar skolsystem ofta centraliserat och decentraliserat beslutsfattande. Sammanfattningsvis konstaterar IFAU i sin rapport att det finns starka argument för att staten ska ta ett stort ansvar för barns utbildning. Vissa funktioner i skolväsendet behöver vara gemensamt utformade och styrda på nationell nivå.⁴⁰

En internationell utblick om på vilken nivå beslut fattas i olika skolsystem

OECD har studerat på vilka nivåer beslut fattas i 38 olika länders skolsystem vad gäller utbildning motsvarande det svenska högstadiet. Nivåindelningen är följande:

- nationell nivå⁴¹
- regional nivå⁴²
- kommunal nivå⁴³
- skolnivå.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Central or state level.

⁴² Regional or sub-regional level.

⁴³ Local level.

Besluten som ingår i OECD:s undersökning är grupperade i fyra områden:

1. *undervisningens organisering* som innehåller beslut om skolval, gruppindelning inom en skola och undervisningstid
2. *resurshantering* som innehåller beslut om fördelning och användning av resurser för lärare och rektorer
3. *planering och strukturer* som innehåller beslut om utformning och val av studieprogram, val av ämnen samt innehåll i ämnena
4. *personaladministration* som innehåller beslut om anställning och uppsägning, uppgifter och villkor samt lönesättning för lärare och rektorer.

Av alla undersökta beslut fattas 34 procent på skolnivå, 34 procent på nationell nivå, 13 procent på kommunal nivå och 5 procent på regional nivå. I vissa länder tas beslut på flera nivåer, vilket utgör resterande 14 procent av besluten.⁴⁴

Sverige ligger på OECD-snittet vad gäller graden av centraliserat och decentraliserat beslutsfattande. Här är beslutsfattandet mer jämnt fördelat mellan nationell nivå, kommunal nivå och skolnivå. Motsvarande gäller för våra grannländer Danmark och Norge.⁴⁵

Beslut som rör *undervisningens organisering* fattas i de flesta av länderna huvudsakligen på skolnivå. Gällande skolval fattas beslut på kommunal nivå eller skolnivå, och föräldrarna har nästan alltid en valmöjlighet. Gruppindelningen inom en skola avgörs i närmare 90 procent av fallen på skolnivå. Undervisningstiden däremot fastställs nationellt eller inom ramen för ett nationellt regelverk.⁴⁶

De flesta besluten om *resurshantering* tas på kommunal nivå eller skolnivå. Även om staten beslutar om resursfördelning i närmare hälften av länderna är resursanvändningen för lärare och rektorer inom skolorna och deras kompetensutveckling ofta en fråga för kommun- eller skolnivån.⁴⁷

⁴⁴ OECD (2018): *Education at a Glance 2018. OECD indicators*.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

När det gäller beslut som rör *planering och strukturer* fattas de oftast nationellt. I de fall besluten tas på kommun- eller skolnivå omfattas de nästan alltid av ett högre ramverk.⁴⁸

Beslut om *personaladministration* fattas på olika nivåer i olika länder. De frågor som oftast hanteras på skolnivå är anställning, uppsägning samt uppgifter och villkor för lärare och rektorer. Lönesättning däremot ligger i fler än hälften av länderna på nationell nivå.⁴⁹

Så här säger andra om vad mer som behöver göras när det gäller ett ökat statligt ansvarstagande för skolan

Här beskriver vi kortfattat vad regeringen, andra utredningar, OECD, de fackliga organisationerna samt lärare och skolledare säger om behovet av ett starkare statligt ansvar. Detta utvecklas sedan i bilaga 3 där det finns en utförligare beskrivning av reformer som har föreslagits, påbörjats och genomförts för att stärka det statliga ansvaret. De områden där staten anses behöva förstärka sitt ansvar mer än i dag är, som tidigare nämnts, framför allt skolans finansiering och skolmyndigheternas närvaro på regional nivå. Men även i frågor om bland annat ett nationellt kvalitetssystem och kvalitetsdialoger, ett nationellt professionsprogram, skolval samt planering och dimensionering av gymnasial utbildning finns förslag om ökad statlig styrning.

När det gäller skolans finansiering pekade Skolkommissionen på att finansieringen behöver utredas vidare, utifrån miniminivåer för undervisning och elevhälsa, eller utifrån ett sektorsbidrag till skolan.⁵⁰ Utredningen om en mer likvärdig skola var också inne på ett sektorsbidrag med socioekonomisk viktning och ett avdrag i bidragen till enskilda huvudmän, eftersom de inte har samma ansvar som kommunerna har.⁵¹ Regeringen har sedan lagt fram en proposition om avdrag i bidragen till enskilda huvudmän, men den avslogs av riksdagen.⁵² Även Jämlikhetskommissionen ville se ett sektorsbidrag med resursförstärkningar till skolor med mindre gynnsamma förutsätt-

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

⁵¹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

⁵² Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*. Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

ningar.⁵³ OECD har också rekommenderat Sverige att se över skolans finansiering.⁵⁴

Att skolmyndigheterna ska få en ökad närvaro på regional nivå har lett till att Skolverket inrättar regionala kontor. Detta har föreslagits av bland annat Skolkommissionen, Utredningen om en mer likvärdig skola, Jämlikhetskommissionen och OECD. Regeringen har fattat beslut om att med start 2022 påbörja inrättandet av sådana kontor. Hösten 2022 öppnades de första regionala kontoren och hela processen beräknas vara färdig 2024. Kopplat till regionaliseringen följer också att Skolverket ska utveckla ett nationellt kvalitetssystem och, tillsammans med Specialpedagogiska skolmyndigheten, genomföra kvalitetsdialoger med huvudmännen.⁵⁵

Ett nationellt professionsprogram var också en fråga som Skolkommissionen tog upp. Sedan behandlades frågan av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner⁵⁶ och av Utbildningsdepartementet i en promemoria.⁵⁷ Skolverket har även haft ett uppdrag att förbereda professionsprogrammet⁵⁸ och fick i juni 2022 ytterligare ett uppdrag om att införa programmet.⁵⁹ I juni 2022 beslutade regeringen också om att inom Skolverket inrätta Rådet för professioner i skolväsendet.⁶⁰ Regeringen lämnade dessutom i juni 2022 förslag om lagstiftning vad gäller det nationella professionsprogrammet.⁶¹ När detta betänkande gick i tryck hade riksdagen ännu inte tagit ställning till lagförslagen.

⁵³ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

⁵⁴ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. OECD (2019): *OECD Economic Surveys: Sweden 2019*.

⁵⁵ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

⁵⁶ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

⁵⁷ Utbildningsdepartementet (2021): *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. 2021-07-29. U2021/03373.

⁵⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis). Skolverket (2022): *Insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen*. Redovisning av regeringsuppdrag. 2022-03-09. Dnr 2022:309.

⁵⁹ Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

⁶⁰ 32 a § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁶¹ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

Vad gäller skolvalet lämnade Skolkommissionen flera förslag om antagning, elevsammansättning och skolval, bland annat om ett gemensamt antagningssystem för grundskolan. Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog också ett nationellt skolvalssystem, liksom Jämlikhetskommissionen. Även OECD har i sina rekommendationer till Sverige varit inne på frågan om skolvalet. Dessutom lämnade Utredningen om en mer likvärdig skola förslag om allsidig social sammansättning och urvalsgrunder. Regeringen har därefter lagt fram en proposition med bland annat förslag till urvalsgrunder, men även den avslogs av riksdagen med ett undantag. Riksdagen sade ja till en del av regeringens förslag som handlade om urvalsgrunder för resurs-skolor.⁶² I juni 2022 gav regeringen sedan Skolverket i uppdrag att föreslå ett gemensamt skolvalssystem för förskoleklass, grundskola och grundsärskola med utgångspunkt i nuvarande principer för urval. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2023.⁶³

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola föreslog också en gemensam antagningsorganisation, men inte på nationell nivå utan mellan kommuner som samverkar med varandra.⁶⁴ Detta förslag togs dock inte vidare av regeringen i den proposition som följde på utredningen. I propositionen ingick däremot andra förslag som bland annat handlade om att utbudet av utbildning ska beslutas med hänsyn till såväl ungdomarnas och de vuxnas efterfrågan som arbetsmarknadens behov samt att kommuner ska samverka med varandra i frågor som rör planering, dimensionering och erbjudande av utbildning inom gymnasieskolan och för yrkesutbildning inom kommunal vuxenutbildning (komvux) på gymnasial nivå. Propositionen röstades igenom i riksdagen i juni 2022.⁶⁵

De fackliga organisationerna – Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund – liksom lärare och skolledare har också uttryckt behov av ett ökat statligt ansvarstagande för skolan, något som beskrivs nedan. Dessa fackliga organisationer har beslutat att från den 1 januari 2023 omorganisera sig till två nya förbund: Sveriges Lärare och Sveriges Skolledare.

⁶² Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

⁶³ Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. 2022-06-30. U2022/02561.

⁶⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

⁶⁵ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

Läraryrket

Hösten 2020 tog Läraryrket ställning för att staten bör ha ett huvudansvar för skolan. Tidigare har yrket inte drivit kravet på att överföra huvudansvaret för skolan till staten. Nu menar de att det sannolikt är omöjligt att kunna finansiera skolväsendet framöver utan omfattande statlig medverkan. Skolans finansiering är, enligt Läraryrket, det som främst talar för ett ökat statligt ansvarstagande. Yrket vill ha ett statligt sektorsanslag till skola och utbildning.⁶⁶

Utöver finansieringen nämner Läraryrket att staten behöver ansvara för ökad likvärdighet mellan skolor, lärarförskning samt yrkes- och kompetensutveckling.⁶⁷

Lärarnas Riksförbund

Lärarnas Riksförbund (LR) har sedan 2008 ett kongressbeslut om att förbundet ska arbeta för ett ökat statligt ansvarstagande för skolan.⁶⁸ Under 2020–2021 har LR vid flera tillfällen uttalat sig om vad de anser ingår i detta. Syftet är att höja elevernas resultat, stärka likvärdigheten och förbättra läraryrkets attraktivitet. LR menar att en ny ansvarsfördelning ger lärarna bättre förutsättningar att ansvara för och genomföra undervisningen samt att rektorerna kommer att kunna vara mer fokuserade på det pedagogiska ledarskapet.⁶⁹

Enligt LR bör det göras en skatteväxling mellan stat och kommun så att staten tar över undervisningskostnaden för grundskolan respektive gymnasieskolan via ett samlat bidrag för vardera skolformen. Det

⁶⁶ *Dagens Nyheter* 2020-08-26: DN Debatt. ”Nu kräver vi att staten tar huvudansvaret för skolan”. www.dn.se/debatt/nu-kraver-vi-att-staten-tar-huvudansvaret-for-skolan/ (hämtad 2022-02-15).

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Lärarnas Riksförbund (2008): *Vi vill ha världens bästa skola – En kartläggning av lärares, föräldrars och elevers syn på olika skolfrågor.*

⁶⁹ Lärarnas Riksförbund 2020-05-14: *Lärarna kräver statlig skola. Behövs ett helhetsgrepp.* www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-05-14-lararna-kraver-statlig-skola (hämtad 2022-02-15). Lärarnas Riksförbund 2021-05-11: *Modellen för en mer likvärdig skola. Vi vill ha ett modernt statligt huvudmannaskap för de skolor som i dag är kommunala.* www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/modellen-for-mer-likvardig-skola- (hämtad 2022-02-15). Lärarnas Riksförbund 2020-12-09: *Därför behöver Sverige en bättre skolorganisation. Ett tydligare uppdrag och ökad frihet för lärarna gör yrket mer attraktivt.* www.lr.se/opinion--debatt/sa-tycker-lararnas-riksforbund/den-svenska-skolan-maste-bli-mer-likvardig/darfor-behover-sverige-en-battare-skolorganisation (hämtad 2022-02-15). Lärarnas Riksförbund 2020-11-24: *En likvärdig skola kräver att staten tar över ansvaret. Lägg undan politiska särintressen för att stärka likvärdigheten.* www.lr.se/opinion--debatt/debattartiklar/2020/2020-11-24-en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret (hämtad 2022-02-15).

statliga ansvaret för finansiering och fördelning av resurser bör, enligt förbundet, även gälla fristående skolor. Resurserna bör viktas beroende på socioekonomiska faktorer och resursanvändningen regleras så att pengarna verkligen går till det de är avsedda för.⁷⁰

Arbetsgivaransvaret för lärare och rektorer bör också överföras till staten, menar LR. Vidare anser förbundet att de skolor som i dag är kommunala behöver bli mer självständiga genom att lärare och rektorer direkt ska ansvara för verksamheten i skolan, utan omvägen via kommunens politiker och tjänstepersoner. Dessutom behöver staten ta det fulla ansvaret för lärares och rektorers fortbildning.⁷¹

Enligt LR bör staten inrätta regionala skolkontor som bland annat sköter den praktiska resursfördelningen till skolorna, dimensioneringen av skolenheter och gymnasieprogram, organisationen och upphandlingen av lärares och rektorers fortbildning samt inspektionen. I den modell som förbundet förordar har kommunerna en fortsatt viktig roll vad gäller exempelvis lokaler, skolmältider och skolskjuts.⁷²

Sveriges Skolledarförbund

Sveriges Skolledarförbund angav 2019 att de välkomnar förslag om ökat statligt ansvar för skolan i samband med den formulering som fanns i januariavtalet.⁷³ Enligt förbundet är det bra att staten tar ett större ansvar för finansieringen av skolan. Förbundet är positiva till att det finns en överenskommelse om att ta fram ett beslutsunderlag för förstatligande av skolan.⁷⁴

I november 2020 uttalade sig Sveriges Skolledarförbund tillsammans med Lärarnas Riksförbund och Saco om att en likvärdig skola kräver att staten tar över ansvaret. Den modell som förespråkades var att staten skulle ta över huvudmannaskapet för skolan, vilket skulle innefatta hela finansieringen av skolans kärnuppdrag (det vill säga de kostnader som relaterar till undervisningen), det fulla ansvaret för lärares och rektorers fortbildning samt arbetsgivaransvaret för lärare

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna.

⁷⁴ Sveriges Skolledarförbund 2019-01-11: *Skolledarna välkomnar förslag om ökat statligt ansvar för skolan*.

www.skolledarna.se/Om-forbundet/Nyheter-press/Nyhetsarkiv/20192/2019/skolledarna-valkomnar-forslag-om-okat-statligt-ansvar-for-skolan/ (hämtad 2022-02-15).

och rektorer i skolor som i dag är kommunala. Dessutom angavs att en förutsättning för statligt ansvar för skolan är att det finns statlig närvaro genom regionala skolmyndigheter.⁷⁵

Lärare och skolledare

År 2021 gjordes en undersökning om lärares syn på ett antal skolpolitiska frågor.⁷⁶ Bland annat handlade frågorna om lärarnas syn på statens ansvar för skolan. En majoritet av de tillfrågade lärarna, ungefär sju av tio, anser att staten bör ta över finansieringen respektive arbetsgivaransvaret för grund- och gymnasieskolan.⁷⁷

Även skolledare har sedan tidigare uttryckt att de vill att staten tar större ansvar för skolan. I enkätsvar från närmare 3 000 skolledare 2014 svarar nästan nio av tio att de vill att staten ska ta ett större ansvar för att garantera resurser till elevernas utbildning.⁷⁸ Det här bekräftas i en undersökning som Lärarförbundet Skolledare gjorde 2021. Där uppger sju av tio skolledare i kommunal verksamhet att de anser att staten behöver ta över finansieringen av grundskolan och gymnasieskolan.⁷⁹

3.1.6 Det är viktigt att kombinera ett ökat statligt ansvar med ett professionellt handlingsutrymme

Samtidigt som det pågår en diskussion om ett starkare statligt ansvar för skolan finns en risk att en större detaljstyrning kan leda till ett minskat handlingsutrymme för de professionella och en ökad administrativ börda.

⁷⁵ *Göteborgs-Posten* 2020-11-24: Debatt. ”En likvärdig skola kräver att staten tar över ansvaret”. www.gp.se/debatt/en-likvardig-skola-kraver-att-staten-tar-over-ansvaret-1.37523722 (hämtad 2022-02-15).

⁷⁶ Undersökningen riktades till ett representativt urval av landets samtliga lärare, såväl medlemmar i Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet som oorganiserade. Totalt genomfördes 1 306 enkätintervjuer. Undersökningen genomfördes av PFM Research och hade en svarsfrekvens på 46 procent.

⁷⁷ Lärarnas Riksförbund (2021): *En ny facklig organisering av Sveriges lärare och skolledare. Analys och förslag från Organisationsutredningen*.

⁷⁸ *Dagens Nyheter* 2014-12-27: DN Debatt. ”Skolledarna vill att staten tar större ansvar för skolan”. www.dn.se/debatt/skolledarna-vill-att-staten-tar-storre-ansvar-for-skolan/ (hämtad 2022-02-15).

⁷⁹ *Dagens Samhälle* 2022-01-26: Debatt. ”Skolledare: Staten måste ta över finansieringen av skolan”. www.dagensamhalle.se/opinion/debatt/skolledare-staten-maste-ta-over-finansieringen-av-skolan/ (hämtad 2022-02-15).

Ett professionellt inflytande var en viktig del i övergången från ett regelstyrkt till ett målstyrkt skolsystem i början av 1990-talet. Enligt regeringen krävde övergången att skolan skulle bli en mer professionell organisation där lärare och rektorer gavs ett ökat ansvar för målpuppfyllelsen.⁸⁰ Ett större lokalt ansvarstagande betonades och det var regeringens övertygelse att kraften i skolans utveckling skulle sökas i klassrummen och i den enskilda skolan. Lärarnas och rektorernas erfarenheter och professionalism skulle tas tillvara, och goda exempel skulle spridas mellan skolorna.⁸¹

Även om intentionen från regeringens håll var att öka det professionella handlingsutrymmet fanns en oro från lärarna att deras individuella frihet i yrket skulle minska.⁸² Utredningen om skolans kommunalisering menade att kommunaliseringen på flera sätt har försämrat lärarnas arbetssituation, bland annat vad gäller ökad extern kontroll, mindre egendisponerad arbetstid, minskat inflytande över val av fortbildning samt ökade krav på administration och dokumentation. Inte heller fick lärarna tillräckligt med tid och utbildning för att kunna hantera förändringen. Därmed blev det, enligt utredningen, svårt för lärarprofessionen att tillvarata det ökade handlingsutrymme som kommunaliseringen medförde.⁸³ Andra har hävdade att utgången av kommunaliseringen blev att professionens handlingsutrymme i allmänhet försvagades.⁸⁴ Se vidare bilaga 3.

Den avreglering som skedde i och med kommunaliseringen 1991 innebär att lärares arbete styrs av regler på ett mindre detaljerat sätt än tidigare. Å ena sidan möjliggör det ett ökat handlingsutrymme för lärarna i vissa frågor. Å andra sidan har lärarna inte längre ett tydligt regelverk att luta sig mot i hanteringen av specifika frågor, vilket kan försätta dem i olika värdekonflikter. I dag är lärarrollen således mer komplex än den var före kommunaliseringen. Kravet på myndighetsutövning, till exempel betygssättning, finns kvar, men nu ska lärarna även mer självständigt hantera de värdekonflikter som kan uppstå när regelverket är mindre tydligt. Dessutom, genom att skolor agerar på en marknad, förväntas lärarna också medverka i att marknadsföra

⁸⁰ Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

⁸¹ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*.

⁸² Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

⁸³ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁸⁴ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Göteborg/Stockholm. Makadam förlag.

sin skola.⁸⁵ Via de externa kontakter som utredningen har haft, bland annat i form av arbetstagarrepresentanter, har det framkommit att lärare inte alltid upplever en motsättning mellan regelstyrning och professionellt handlingsutrymme. Tvärtom kan viss typ av regelstyrning, till exempel av undervisningstid, timplaner, gruppstorlekar, läromedel och lokaler, utgöra viktiga ramfaktorer som skapar nödvändiga förutsättningar för lärarnas yrkesutövning.

Kommunaliseringen skulle även ge rektorerna ett ökat professionellt handlingsutrymme. Men det blev, enligt Utredningen om skolans kommunalisering, snarare huvudmännen än rektorerna som övertog den roll som staten tidigare haft i det regelstyrda systemet. I och med att den ökade lokala friheten inte sällan stannade på kommunal skolpolitisk nivå och förvaltningsnivå påverkades skolornas vardagsarbete i begränsad omfattning.⁸⁶

Exempel på kommunala initiativ var att vissa kommuner inrättade kommunala mål utöver, och ibland i strid mot, de nationella målen.⁸⁷ Kommunernas skolplaner innehöll ofta mål för undervisningens innehåll och inriktning, något som gav dem karaktären av kommunala läroplaner. Därmed framstod det som att politikerna hade beslutanderätt i professionella frågor, vilket inte varit avsikten.⁸⁸ Denna styrning av innehållet och undervisningen från kommunerna inkräktade på den professionella styrningen. Efter kommunaliseringen har nya statliga styrprinciper tillkommit, bland annat gällande valfrihet och konkurrens. Också dessa har påverkat lärares och rektorers handlingsutrymme (se avsnitt 5.1.5).

3.2 Styrkedjan och ansvarsfördelningen mellan nationell och lokal nivå

I detta avsnitt beskriver utredningen översiktligt statens och huvudmännens gemensamma ansvar för skolan. Vi går också igenom skolans styrkedja.

⁸⁵ Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.) (2018): *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

⁸⁶ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ Skolverket (1993): *Bilden av skolan 1993 – fördjupad anslagsframställning 1994/95–1996/97*. Rapport nr 32.

3.2.1 Staten och huvudmännen har ett gemensamt ansvar för skolan

Styrningen av skolväsendet i dag innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för resultat och utveckling. Staten anger nationella mål och riktlinjer som ska garantera att utbildningen i landet blir likvärdig och håller en hög kvalitet.

Staten och huvudmännen har ett gemensamt ansvar för skolan. Kommunerna har dubbla roller, både som hemkommun för de barn, ungdomar och vuxna som bor i kommunen och som huvudman för de kommunala skolorna och komvux. I hemkommunansvaret ingår att se till att utbildning erbjuds.⁸⁹ Huvudmännen i sin tur, såväl de kommunala som de enskilda, ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar,⁹⁰ och ska utse skolchefer som kan biträda i detta arbete.⁹¹ I huvudmännens ansvar ingår bland annat att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.⁹²

Skollagen riktar sig till tre lokala ansvarsnivåer inom skolväsendet: huvudmännen, rektorerna och lärarna. Styrningen på lokal nivå beskrivs översiktligt i detta kapitel (avsnitt 3.4) och fördjupas sedan i kapitel 4.

Ansvar för skolan har alltid varit delat mellan stat och kommun

Som tidigare nämnts har ansvaret för den svenska skolan varierat över tid med ett statligt ansvar för vissa delar av skolverksamheten och ett kommunalt ansvar för andra delar. Över tid har ansvaret också förskjutits i olika riktningar. Men skolan som helhet har aldrig varit helt statlig eller helt kommunal. Läroverken var en statlig skolform, men med ett förhållandevis lågt elevantal i jämförelse med övriga samtida skolformer. Andra skolformer och verksamheter har börjat som privata initiativ eller via studieförbund, till exempel fritidshemmet och vuxenutbildningen och sedan successivt blivit en del av det offentliga skolsystemet med ökat statligt inflytande. Som helhet har ansvaret för skolan delats mellan stat och kommun samt

⁸⁹ Se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen (2010:800).

⁹⁰ 2 kap. 8 § skollagen.

⁹¹ 2 kap. 8 a § skollagen.

⁹² 4 kap. 3 § skollagen.

initialt även av kyrkan. För vissa utbildningar har även landstingen (numera regionerna) haft ett huvudansvar. Se vidare bilaga 3.

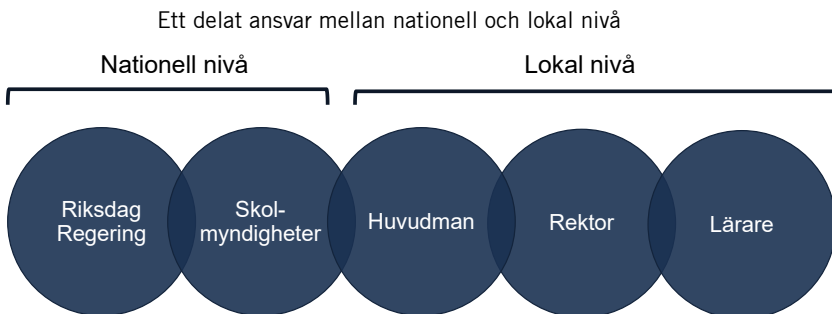
Det delade ansvaret kan upplevas som otydligt

Det delade ansvaret för skolan har benämnts som otydligt, bland annat av Jämlikhetskommissionen. Styrdokument skapas på nationell nivå, men ansvaret för utförandet ligger hos de kommunala och enskilda huvudmännen. Politiskt utkrävs ansvaret till övervägande del på nationell nivå, samtidigt som denna nivå har begränsat inflytande över vad som sker i skolan.⁹³

3.2.2 Skolans styrkedja speglar ett delat ansvar och en dubbel styrning

Det delade ansvaret för skolan mellan nationell och lokal nivå brukar beskrivas som en styrkedja, se figur 3.1.

Figur 3.1 Skolans styrkedja



Ett utmärkande drag i styrkedjan är den så kallade dubbla statliga styrningen. Den ena statliga styrningen riktar sig mot huvudmännen som ska ge skolorna förutsättningar att uppnå de nationella målen. Den andra statliga styrningen går förbi huvudmännen och direkt till rektorerna och lärarna, som ska utforma verksamheten så att eleverna får förutsättningar att uppnå styrdokumentens krav.⁹⁴

⁹³ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

⁹⁴ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*. Rapport 362.

Ibland kan denna dubbla styrning medföra målkonflikter. Exempel på sådana är att rektorer, förvaltningschefer och kommunpolitiker tolkar skollagen olika eller att huvudmännens valmöjligheter och möjligheter att styra skolverksamheten minskar.⁹⁵

3.3 Styrning på nationell nivå

I detta avsnitt beskriver utredningen styrningen på nationell nivå och de styrmedel staten förfogar över.

3.3.1 På nationell nivå styr staten skolväsendet via skolmyndigheterna

Styrningen av statsförvaltningen bygger på delegering från regeringen till myndigheterna. Regeringen formulerar uppgifter till myndigheterna och följer upp deras resultat, men det är myndigheterna själva som ansvarar för att genomföra verksamheten. Denna omfattande delegering har till viss del tvingats fram av den offentliga sektorns tillväxt och ökade komplexitet. Men att delegera ansvar och befogenheter till myndigheterna ses också som ett sätt att åstadkomma en mer effektiv förvaltning.⁹⁶

I dag finns fem skolmyndigheter med olika typer av uppgifter och ansvar för skolväsendet: Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet. Deras uppgifter, organisation och styrning beskrivs i kapitel 8.

3.3.2 Staten förfogar över vissa styrmedel

I statens styrning av huvudmän, rektorer och lärare finns olika former av styrmedel. Ibland görs i styrningslitteraturen en indelning i tre olika sätt att styra: juridisk, ekonomisk och ideologisk styrning.⁹⁷ Alla tre sätten används inom skolans område. Ett visst styrmedel, till exempel ett styrdokument, kan ingå i flera av styrformerna.⁹⁸ Nedan beskrivs de olika sätten att styra. Vi återkommer i avsnitt 3.5 med en

⁹⁵ Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.

⁹⁶ Statskontoret (2016): *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*. 2016:26.

⁹⁷ Benämningarna på de tre sätten att styra kan variera.

⁹⁸ Jarl, Maria & Pierre, Jon (red.) (2018): *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

utförligare beskrivning av skolans nationella styrdokument, som utgör delar i såväl den juridiska som den ideologiska styrningen.

Juridisk styrning

Den juridiska styrningen sker med hjälp av lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd, det som i skolans värld brukar kallas nationella styrdokument. Utöver dessa styrdokument räknas tillsyn in i den juridiska styrningen.⁹⁹

Ekonomisk styrning

Ekonomisk styrning handlar om att styra genom att öka eller minska ekonomiska resurser. Med hjälp av till exempel riktade bidrag kan staten stimulera och stödja de verksamheter man vill satsa på.¹⁰⁰ Den ekonomiska styrningen av skolan behandlas i kapitel 6.

Ideologisk styrning

Ideologisk styrning är mer indirekt än den juridiska och ekonomiska styrningen. De nationella styrdokumenterna utgör i den ideologiska styrningen ett verktyg för staten att påverka innehållet i verksamheten, snarare än att fungera som tydliga rättsregler som i den juridiska styrningen. Ett exempel är läroplanerna som huvudsakligen svarar mot ideologisk styrning, även om de i juridisk mening är förordningar. Andra verktyg för statlig ideologisk styrning inom skolväsendet är lärarutbildning, rektorsutbildning, fortbildning och läromedelskontroll.¹⁰¹

Olika nationellt initierade utvärderingar har blivit ett viktigare inslag i den ideologiska styrningen. Via det som utvärderas kan kommuner och skolor styras till att fokusera extra mycket på dessa områden.¹⁰²

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

3.3.3 Statens styrning har blivit mer omfattande och detaljerad

Statens styrning av kommunerna har ökat över tid. Detta gäller inte minst på skolans område. När Statskontoret 2016 analyserade statens styrning av kommunerna konstaterade myndigheten att statens styrning av skolan både blivit mer omfattande och mer detaljerad.¹⁰³

Statlig reglering styr i stor utsträckning kommunernas arbete med att bedriva, organisera och finansiera skolverksamheten. Statskontoret kunde också se att styrningen blivit mer detaljerad, både i form av en mer omfattande skollagstiftning och genom ett ökat antal föreskrifter från Skolverket. Dessutom hade staten genom sina myndigheter Skolverket och Skolinspektionen blivit mer aktivt styrande, både i kommunerna och på skolnivå. Statens styrning hade ökat genom fler riktade statsbidrag och genom fler insatser från Skolverket. Tillsynen hade intensifierats och Skolinspektionen hade fått utökade sanktionsmöjligheter.

Tillfrågade kommuner ansåg att regleringen var omfattande, men samtidigt också gav god vägledning för att nå målen för verksamheten. Men regelverket var inte anpassat till kommunernas varierande förutsättningar och särskilt mindre kommuner hade svårt att tillämpa det i alla delar. De riktade statsbidragen försvårade kommunernas planering och var administrativt krävande att hantera.¹⁰⁴ Att de riktade statsbidragen är svåra att hantera för kommuner har också framförts av bland annat Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Riksrevisionen.¹⁰⁵

3.4 Styrning på lokal nivå

I detta avsnitt beskriver utredningen styrningen på lokal nivå – via kommuner i deras roll som både huvudmän och hemkommuner, via enskilda huvudmän och via de professionella. Vi beskriver också principen om kommunal självstyrelse.

¹⁰³ Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*. (2016:24).

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ Riksrevisionen (2014): *Specialdestinerade statsbidrag. – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola*. RiR 2014:25; Sveriges kommuner och landsting (2016) *Färre och mer effektiva riktade statsbidrag till kommuner, landsting och regioner*. 2016-04-20, ärendenr 16/022375.

3.4.1 På lokal nivå har kommunerna det övergripande ansvaret för skolan

Kommunerna har flera roller i styrningen av skolan. Skollagen slår fast att kommunerna är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola,¹⁰⁶ gymnasieskola, gymnasiesärskola,¹⁰⁷ komvux och fritidshem.¹⁰⁸ Som huvudman har kommunen ansvar för att utbildningen i de kommunala förskolorna och skolorna samt i komvux lever upp till kraven i skolans författningar.¹⁰⁹

Men kommunerna har också ett annat och mer övergripande ansvar för skolan som följer av att de är hemkommuner för de barn och vuxna som bor i kommunen. Som hemkommun är kommunen ansvarig för att utbildning kommer till stånd.¹¹⁰ Hemkommunen har ansvar för att det enligt regelverket finns tillgång till platser i förskola och skola för barn och elever i kommunen. Det är också kommunerna som fördelar resurser till skolan, både till den egna verksamheten och till de enskilda huvudmännen.¹¹¹ Hemkommunen beslutar också bland annat om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola, om tilläggsbelopp och om skolskjuts samt har det övergripande ansvaret för skolpliktsbevakningen.¹¹²

Därutöver är kommunen också lägeskommun för eventuella fristående skolor som är belägna i kommunen.¹¹³

3.4.2 Skolan är kommunernas största verksamhet

För kommunerna är skolan den volymmässigt största verksamheten. År 2020 uppgick kommunernas totala kostnader till drygt 715 miljarder kronor. Av dessa utgjorde kostnaderna för pedagogisk verksamhet drygt 310 miljarder kronor (då är även förskolan inräknad trots att den inte ingår i utredningens uppdrag). Den andra stora kostnadsposten – vård och omsorg – uppgick till drygt 272 miljarder kronor.¹¹⁴

¹⁰⁶ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola.

¹⁰⁷ Den 2 juli 2023 byter gymnasiesärskolan namn till anpassad gymnasieskola.

¹⁰⁸ 2 kap. 2 § skollagen.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Se t.ex. 10 kap. 24 §.

¹¹¹ Se t.ex. 2 kap. 8 b § och 10 kap. 37–39 §§.

¹¹² Se t.ex. 7 kap. 5 §, 10 kap. 39 och 32 §§ samt 7 kap. skollagen.

¹¹³ Se t.ex. 10 kap. 41 § skollagen.

¹¹⁴ SCB: *Räkenskapssammandrag för kommuner och regioner. Kostnader per verksamhetsområde för kommuner år 2016–2020.*

Av samtliga anställda i kommunal verksamhet i november 2020 fanns 44 procent inom skolväsendet och 32 procent inom vård och omsorg.¹¹⁵

Kommunernas organisation är delvis reglerad i kommunallagen. Där framgår bland annat vilka funktioner och kompetenser som ska finnas, och vilket ansvar respektive del av kommunens organisation har. Men inom dessa ramar har kommunerna stor frihet att själva välja hur de organiserar sin verksamhet (se vidare avsnitt 5.1).¹¹⁶

3.4.3 Principen om kommunal självstyrelse ger kommunerna en stor handlingsfrihet

Kommuner och regioner har alltså en stor handlingsfrihet gentemot staten. Detta kallas för kommunal självstyrelse. Begreppet tillkom i samband med 1862 års kommunalförordningar och är sedan 1974 grundlagsfäst i regeringsformen. Där anges att

Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse.¹¹⁷

Vidare framgår av regeringsformen att kommunerna hanterar lokala och regionala frågor av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund.¹¹⁸ En inskränkning i självstyrelsen bör, enligt regeringsformen, inte gå längre än nödvändigt.¹¹⁹ Bestämmelsen om inskränkning infördes den 1 januari 2011. Den innebär att det ska göras en proportionalitetsbedömning av förslag till ny lagstiftning som kan komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.¹²⁰

Även i kommunallagen finns en hänvisning till den kommunala självstyrelsen:

Kommuner och regioner sköter på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund de angelägenheter som anges i denna lag eller annan författning.¹²¹

¹¹⁵ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Personalen i välfärden. Personalstatistik för kommuner och regioner 2020*.

¹¹⁶ 3 kap. kommunallagen (2017:725).

¹¹⁷ 1 kap. 1 § regeringsformen.

¹¹⁸ 14 kap. 2 § regeringsformen.

¹¹⁹ 14 kap. 3 § regeringsformen.

¹²⁰ Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyre och proportionalitet*. 2011:17.

¹²¹ 1 kap. 2 § kommunallagen.

Den kommunala självstyrelsen motiveras av demokrati- och effektivitetsvärden

Ett motiv för den kommunala självstyrelsen är att den har demokratiska värden. Genom självstyrelsen sker beslutsfattandet nära medborgarna, som ges möjlighet till inflytande över verksamheten och till ansvarsutkrävande med avseende på den genomförda politiken. För att de demokratiska värdena ska förverkligas krävs också att medborgarna ser ett decentraliserat beslutsfattande som meningsfullt. De uppgifter som kommuner och regioner ansvarar för måste därför ha en reell och uppenbar betydelse för medborgarna. Det måste även finnas ett utrymme för kommuner och regioner att självständigt fatta beslut. Om ett sådant handlingsutrymme saknas förlorar den kommunala demokratin sitt innehåll. Av den anledningen måste kommunal självstyrelse få innebära viss variation mellan olika kommuner. Den avgörande frågan för riksdag och regering blir att avgöra hur stora lokala och regionala variationer i lösningar och resultat som kan accepteras inom olika verksamhetsområden.¹²²

Ett annat motiv för kommunal självstyrelse är olika effektivitetsvärden. Självstyrelsen ger förutsättningar för ökad flexibilitet och bättre anpassningsförmåga utifrån olika behov av offentliga åtgärder. Detta brukar vara särskilt giltigt när det gäller att organisera och bemanna verksamheter, behov som ofta är lättare att bedöma lokalt eller regionalt. Resursanvändningen kan också bli effektivare om man i kommunerna kan använda befintliga resurser för att genomföra statliga beslut, i stället för att bygga upp en ny statlig organisation. Andra effektivitetsvärden handlar om mångfald – att flera aktörer prövar att lösa likartade problem – och variation – att kunna anpassa verksamheten till lokala förutsättningar.¹²³

Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad

Den kommunala självstyrelsen är inte obegränsad. Inom vissa områden väger nationella krav på en enhetlig reglering tyngre än självstyrelsen. Ett sådant område är skolväsendet där staten styr genom att sätta upp nationella mål för att skolan ska vara likvärdig.¹²⁴

¹²² Statskontoret (2011): *Kommunalt självstyre och proportionalitet*. 2011:17.

¹²³ Ibid.

¹²⁴ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

En kritik mot självstyrelsen är att den kan leda till skillnader mellan olika delar av landet och till bristande likvärdighet. Lokalt fattade beslut kan också gå emot nationellt ställda ambitioner och målsättningar. Dessutom kan det på lokal nivå vara svårt att upprätthålla den kvalificerade sakkunskap som ett alltmer komplext regelverk kräver. Det finns även stordriftsfördelar vad gäller till exempel administration och upphandling, något som ofta lyfts fram som fördelar med en mer central styrning.¹²⁵

Statens styrning av kommuner och regioner har ökat i omfattning och detaljeringsgrad

Statskontoret presenterade 2019 en analys av utvecklingen av den statliga styrningen av kommuner och regioner.¹²⁶ Analysen visar att den statliga styrningen har ökat i omfattning och detaljeringsgrad under senare år och nu är mycket omfattande och detaljerad. Främst gäller detta den ekonomiska styrningen via de riktade statsbidragen. Men också kunskapsstyrningen via olika typer av stödinsatser och statens styrning med mål och inriktningsdokument har ökat kraftigt. Även regelstyrningen har blivit mer detaljerad och fått ett ökat inslag av rättstillämpning, vilket har skärpt kraven på kommuner och regioner.¹²⁷

Utvecklingen mot ett ökat inslag av rättstillämpning brukar kallas juridifiering, något som den kommunala verksamheten har genomgått under de senaste decennierna (se även avsnitt 5.1.5). Alltmer omfattande lagar, valfrihet, marknadsanpassning, konkurrens mellan skolor, rätten för enskilda att föra fram klagomål och utkräva ansvar samt kraftfullare verktyg för tillsynsmyndigheter leder till att verksamhetens utförande främst blir en fråga om hur lagar och andra bestämmelser ska tillämpas.¹²⁸ Utredningen kan konstatera att denna juridifiering inte var avsedd när mål- och resultatstyrningen infördes och när skolan avreglerades i samband med kommunaliseringen. Forskaren Caroline Runesdotter menar att avregleringen av skolan och införandet av skolvalet byggde på att skolan skulle styras genom

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.

¹²⁷ Statskontoret använder begreppen regelstyrning, ekonomisk styrning, kontrollstyrning, kunskapsstyrning, styrning med mål och inriktningsdokument, organisationsstyrning samt informell styrning för det som i avsnitt 3.3.2 betecknas juridisk, ekonomisk och ideologisk styrning.

¹²⁸ Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.

elevers och vårdnadshavares val och konkurrens mellan skolor, och att juridifieringen kan ses som ett försök att komma till rätta med avregleringens avigsidor.¹²⁹

Den statliga styrningen sträcker sig i dag långt in i kommunernas och regionernas verksamheter. Ofta påverkar den inte bara *vad* kommuner och regioner ska göra utan också *hur* de bör göra det. Enligt Statskontoret får den ökade statliga styrningen både önskade och oönskade konsekvenser:

- Utifrån mängden statlig styrning och dokumentationskrav som följer av lagstiftning, statsbidrag, tillsyn och kunskapsstyrning kan det vara svårt för enskilda kommuner eller regioner att bedriva verksamheten på det mest ändamålsenliga sättet.
- Kommunernas och regionernas olika förutsättningar att hantera den statliga styrningen, till exempel de krav som ställs för olika statsbidrag, riskerar att minska den nationella likvärdigheten, tvärt emot syftet med styrningen.
- Statens omfattande och detaljerade styrning medför en stor mängd betungande administration i kommunerna och regionerna. Dessutom visar Statskontorets analys att de statliga kraven ofta byggs på av lokala krav som ytterligare ökar det administrativa arbetet.
- Den omfattande och detaljerade statliga styrningen gör att det politiska handlingsutrymmet i kommuner och regioner minskar.¹³⁰

3.4.4 Styrningen på huvudmannanivå utförs av både offentliga och enskilda huvudmän

Skollagen medger både offentliga och enskilda huvudmän för skolan. De offentliga huvudmännen kan vara staten, kommuner och regioner.

- Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid dessa skolformer.¹³¹

¹²⁹ Runesdotter, Caroline (2016): Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv. *Utbildning & Demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, s. 95–111.

¹³⁰ Statskontoret (2019): *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.

¹³¹ 2 kap. 4 § skollagen.

- Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, komvux och fritidshem.¹³²
- En region får under vissa förutsättningar vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux.¹³³
- Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.¹³⁴

Det finns närmare 1 100 huvudmän i de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. Om man även räknar med förskolan finns det ungefär 2 800 huvudmän. Vid sidan av de 290 kommunala huvudmännen finns cirka 800 enskilda huvudmän. Sammantaget drev de kommunala huvudmännen 3 957 grundskolor och 812 gymnasieskolor läsåret 2020/2021. De enskilda huvudmännen drev samma läsår totalt 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor. En majoritet av eleverna i grund- och gymnasieskolan går i en kommunal skola, men omkring 15 procent av grundskoleeleverna och nästan 30 procent av gymnasieeleverna går i en fristående skola. Inom komvux finns inga enskilda huvudmän utan enbart kommunala (eller regionala) huvudmän. Antalet huvudmän för komvux är relativt lika för de olika skolformsdelarna (cirka 240), med undantag för komvux som särskild utbildning¹³⁵ där antalet är klart färre (cirka 160). Läsåret 2020/2021 fanns också 7 regioner som tillsammans drev 20 gymnasie- och gymnasiesärskolor. Av dessa var 3 regioner även huvudmän för komvux på gymnasial nivå.¹³⁶

Alla kommuner har i grunden samma ansvar för skolverksamheten, både i sin roll som huvudman och i sin roll som hemkommun. Men kommunernas förutsättningar att hantera sitt ansvar skiljer sig åt. Skillnaderna i storlek mellan kommuner är stora. Många svenska kommuner är små och mediankommunen har runt 16 000 invånare. För små kommuner kan det vara svårt att ha den kapacitet och kompetens som krävs för att bedriva skolverksamheten. Det finns också

¹³² 2 kap. 2 § skollagen.

¹³³ 2 kap. 3 § skollagen.

¹³⁴ 2 kap. 5 § skollagen.

¹³⁵ Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

¹³⁶ Skolverket. Sveriges officiella statistik. Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

demografiska och socioekonomiska skillnader mellan kommuner, som får konsekvenser bland annat för kommunernas ekonomiska förutsättningar. Dessutom finns skillnader mellan kommuner vad gäller möjligheten till kompetensförsörjning till skolan samt elevernas skolresultat.

Dagens huvudmannaskap beskrivs närmare i kapitel 4. Där behandlas också kommunernas funktion som hemkommuner utförligare. Dessutom ges en fördjupad bild av kommunernas olika förutsättningar och kapacitet.

3.4.5 Rektorer och lärare utövar professionell styrning på lokal nivå

Som tidigare nämnts riktar sig skollagen inte bara till huvudmännen utan också direkt till de professionella i skolan, både till rektorer och lärare. Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor, som särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas.¹³⁷ Rektorn beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av skollagen och andra författningar.¹³⁸

Lärarna har ansvar för den undervisning de bedriver.¹³⁹ Dessutom ansvarar lärarna för att sätta betyg.¹⁴⁰

Läraryrket som profession är omdiskuterat

Sedan länge finns en diskussion om huruvida läraryrket är en profession eller inte, och om hur stark denna profession i så fall är.

Professionsbegreppet har förändrats över tid, liksom betoningen på vilka kriterier som ska uppfyllas för att få tillhöra en profession. Enligt forskaren Johanna Ringarp är en definition som de flesta kan ställa sig bakom att professioner kännetecknas av att ha en egen kun-

¹³⁷ 2 kap. 9 § skollagen.

¹³⁸ 2 kap. 10 § skollagen.

¹³⁹ 2 kap. 15 § skollagen.

¹⁴⁰ 3 kap. 16 § skollagen.

skapsbas som bygger på systematisk teori, auktoritet, samhällelig sanktion, etiska regler och en egen kultur.¹⁴¹

När Niklas Stenlås, också forskare, ringar in professionsbegreppet, är yrkesgruppens autonomi central:

För att det ska vara möjligt för en yrkesgrupp att uppträda professionellt krävs att yrkesutövarna kan utöva stort inflytande över sin arbetsituation och med andra ord har en viss yrkesautonomi.¹⁴²

Enligt Stenlås bygger professionellt arbete på att yrkesutövaren kan tillämpa sitt professionella omdöme i skilda situationer. Detta omdöme bygger på en solid teoretisk utbildning och en yrkeskod. Vidare kräver tillämpningen av dessa normer i yrket makt över definitionen av gott arbete, det vill säga professionellt arbete kräver en viss yrkesautonomi. Om denna autonomi begränsas av yttre betingelser eller andra, konkurrerande normsystem, får det konsekvenser för möjligheten att utföra ett professionellt arbete.

På flera sätt uppfyller läraryrket inte de krav som ställs på traditionella professioner, som läkar- och advokatyren. Ett exempel är att innehållet i undervisningen fastställs genom centrala styrdokument och av andra beslutsorgan än lärarnas egna. Det är alltså inte de professionellas omdöme som styr innehållet i yrkesutövandet. På så sätt lever lärarkåren inte upp till idealbilden av en profession med yrkesmässig och kulturell autonomi.

Ett annat exempel är att läraryrket, i ett historiskt perspektiv, i mindre omfattning har byggt på teoretisk utbildning. Under 1900-talet har vissa argumenterat för att yrken som gör det ska skiljas ut som en speciell kategori som kallas för *semiprofessioner*.¹⁴³ Typiskt för dessa yrken, dit läraryrket brukar räknas, är att de expanderade kraftigt i och med utbyggnaden av högskoleutbildningen och välfärdsystemen under andra hälften av 1900-talet. Enligt Brante med flera har semiprofessionerna närmat sig definitionen av en klassisk profession, samtidigt som kunskapsbasen oftast är mer fragmenterad och omdiskuterad än vad som är fallet med de klassiska professionerna.¹⁴⁴

¹⁴¹ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*.

¹⁴² Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6, s. 9.

¹⁴³ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*.

¹⁴⁴ Brante, Thomas m.fl. (2015): *Professionerna i kunskapsområdet. En jämförande studie av svenska professioner*. Liber.

Yttre kontroll bidrar till deprofessionalisering

Både Ringarp och Stenlås menar att läraryrket har deprofessionaliserats. Stenlås definierar *deprofessionalisering* som en yrkesgrupps förlust av autonomi. Enligt Stenlås är det de yrkesaktivas möjlighet att själva formulera de normer som gäller vid yrkets utövande, och som genom sitt yrkeskunnande avgör vad som är ett gott arbete, som avgör om det är fråga om en professionell yrkesgrupp.¹⁴⁵

Vad är det då som har orsakat läraryrkets deprofessionalisering? Ringarp hänvisar till forskning som pekar på att byråkratisk och administrativ kontroll, i det här fallet skoladministrationen, bryter sambandet mellan lärarnas handlingsautonomi och yrkesetik. Den yttre kontrollen bidrar till deprofessionalisering.¹⁴⁶

Också Stenlås talar om yttre kontroll när han beskriver vilka faktorer som försvagar en profession. Enligt Stenlås inträffar deprofessionalisering när ett nytt ledarskikt etableras med syfte att kontrollera de professionellas arbete, eller när inträdeshindren till yrket försvagas och det blir möjligt för fler att utöva yrket.¹⁴⁷

Vidare talar Stenlås om att rutinisering, reglering och standardisering av verksamheten inom ett yrke, bidrar till deprofessionalisering. Anledningen är att standardiseringen gör yrkesutövarna utbytbara, minskar deras inflytande över sitt arbete, minskar möjligheten att utöva eget (professionellt) omdöme och minskar yrkesutövarnas autonomi. Enligt Stenlås kan en urvattning av yrkets kunskapsbas också verka deprofessionaliserande eftersom det minskar professionens värde (för omvärlden) men också för att det blir svårare att agera utifrån ett professionellt omdöme.¹⁴⁸

¹⁴⁵ Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.

¹⁴⁶ Ringarp, Johanna (2011): *Professionens problematik. Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*.

¹⁴⁷ Stenlås, Niklas (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2009:6.

¹⁴⁸ *Ibid.*

3.5 Skolans nationella styrdokument

I detta avsnitt beskriver utredningen de nationella styrdokument som gäller för skolväsendet och som är en del av statens juridiska och ideologiska styrning. Styrdokumenterna är

- skollagen
- skolförordningen, gymnasieförordningen och förordningen om vuxenutbildning
- läroplanerna
- examensmålen för gymnasieskolan och programmålen för gymnasiesärskolan
- kursplanerna, betygskriterierna och kriterierna för bedömning av kunskaper (tidigare kunskapskrav) samt ämnesplanerna
- andra föreskrifter
- allmänna råd.

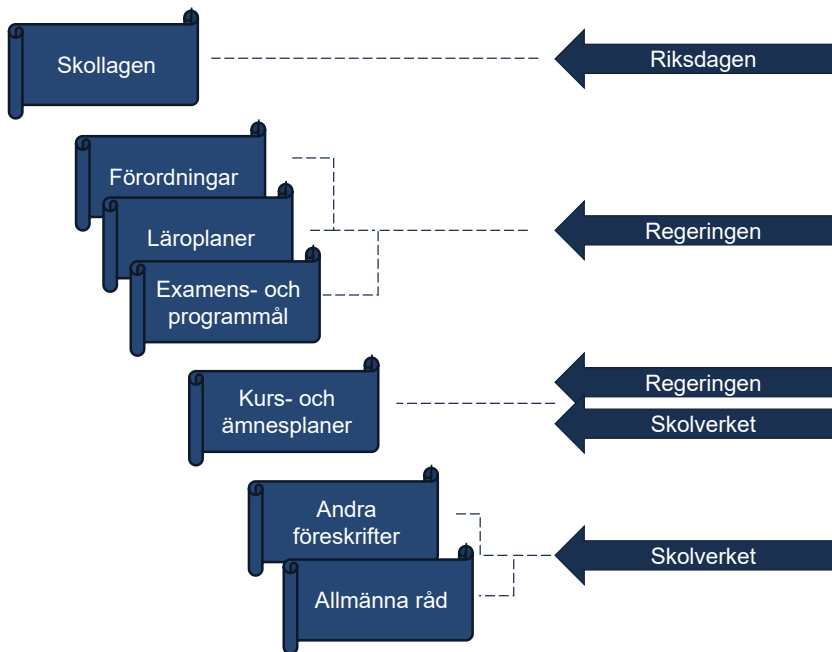
Utöver det ovanstående omfattas skolan av andra, mer generella bestämmelser, till exempel arbetsmiljölagen, diskrimineringslagen, FN:s konvention om barnets rättigheter samt offentlighets- och sekretesslagen.¹⁴⁹

I figur 3.2 illustreras skolans nationella styrdokument och vem som beslutar om dem.

¹⁴⁹ Arbetsmiljölagen (1977:1160), diskrimineringslagen (2008:567), lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter samt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Figur 3.2 Skolans nationella styrdokument

Vem beslutar om vad?



Skollagen

Skollagen innehåller bestämmelser om skolväsendet samt om vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet.¹⁵⁰ I skollagen regleras vilka rättigheter och skyldigheter barn, elever och vårdnadshavare har. Dessutom anges vilka krav som ställs på huvudmännen.¹⁵¹ Skollagen innehåller såväl generella bestämmelser för alla skolformer som grundläggande bestämmelser om de olika skolformerna. Riksdagen beslutar om skollagen.

¹⁵⁰ 1 kap. 1 § skollagen.

¹⁵¹ Skolverket 2021-04-13: *Skollagen och förordningar*.

www.skolverket.se/regler-och-ansvar/skollagen-och-forordningar (hämtad 2022-02-15).

Skolförordningen, gymnasieförordningen och förordningen om vuxenutbildning

Skolformsförordningarna konkretiserar skollagens bestämmelser. I skolförordningen finns bestämmelser om förskolan, förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och fritidshemmet. Gymnasieförordningen gäller för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.¹⁵² Förordningen om vuxenutbildning innefattar alla delar av den kommunala vuxenutbildningen (komvux):

- komvux på grundläggande nivå
- komvux på gymnasial nivå
- komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå
- komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå
- komvux i svenska för invandrare.¹⁵³

Regeringen beslutar om förordningarna.

Läroplanerna

Det finns åtta läroplaner:

- läroplan för förskolan¹⁵⁴
- läroplan för grundskolan¹⁵⁵
- läroplan för grundsärskolan¹⁵⁶
- läroplan för specialskolan¹⁵⁷
- läroplan för sameskolan¹⁵⁸

¹⁵² Gymnasieförordningen (2010:2039).

¹⁵³ Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

¹⁵⁴ Förordningen (SKOLFS 2018:50) om läroplan för förskolan.

¹⁵⁵ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

¹⁵⁶ Förordningen (SKOLFS 2010:255) om läroplan för grundsärskolan.

¹⁵⁷ Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

¹⁵⁸ Förordningen (SKOLFS 2010:251) om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

- läroplan för gymnasieskolan¹⁵⁹
- läroplan för gymnasiesärskolan¹⁶⁰
- läroplan för vuxenutbildningen.¹⁶¹

I alla läroplanerna anges värdegrund och uppdrag eller uppgifter samt mål och riktlinjer. De obligatoriska skolformernas¹⁶² läroplaner inkluderar också kursplaner. Grundskolan, specialskolan och sameskolan har särskilda delar för förskoleklassen respektive fritidshemmet. För fritidshemmet i grundsärskolan gäller i stället några delar i grundskolans läroplan.

Läroplanerna är förordningar som beslutas av regeringen.¹⁶³

Examensmålen och programmålen

Utöver läroplanerna finns det examensmål för de nationella programmen i gymnasieskolan¹⁶⁴ och programmål för de nationella programmen i gymnasiesärskolan.¹⁶⁵ Examensmålen ska ligga till grund för planeringen av utbildningen och undervisningen. De ska styra utbildningen och gymnasiearbetets utformning och innehåll. I examensmålen anges mål för programmet, de inriktningar som finns inom programmet och mål för gymnasiearbetet.¹⁶⁶ Programmålen anger också mål för programmet och mål för gymnasiesärskolearbetet. Dessutom beskriver de vilka kunskaper eleverna ska ha tillägnat sig under utbildningen.¹⁶⁷

Regeringen beslutar om examensmålen och programmålen, vilka är förordningar.

¹⁵⁹ Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan.

¹⁶⁰ Förordningen (SKOLFS 2013:148) om läroplan för gymnasiesärskolan.

¹⁶¹ Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

¹⁶² De obligatoriska skolformerna innefattar grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan.

¹⁶³ 1 kap. 11 § skollagen.

¹⁶⁴ Förordningen (SKOLFS 2010:14) om examensmål för gymnasieskolans nationella program.

¹⁶⁵ Förordningen (SKOLFS 2013:5) om programmål för gymnasiesärskolans nationella program.

¹⁶⁶ Skolverket (2011): *Gymnasieskola 2011*.

¹⁶⁷ Skolverket (2013): *Gymnasiesärskolan*.

Kursplanerna, betygskriterierna och kriterierna för bedömning av kunskaper samt ämnesplanerna

I läroplanerna för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan ingår kursplaner för varje ämne och ämnesområde. Kursplanerna är indelade i syfte och centralt innehåll, och har tillhörande betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper (kallades tidigare för kunskapskrav). De styr undervisningen i varje ämne. Syftet och det centrala innehållet utgör utgångspunkt för planering och genomförande av undervisningen. Betygskriterierna och kriterierna för bedömning av kunskaper styr betygssättningen respektive bedömningen av godtagbara kunskaper i de årskurser där betyg inte sätts.¹⁶⁸

För varje ämne på gymnasial nivå finns en ämnesplan. Ämnesplanerna ingår inte i läroplanerna. De består dels av en beskrivning av ämnet som helhet, dels av beskrivningar av varje kurs i ämnet. För ämnet som helhet anges ämnets syfte och vilken kurs eller vilka kurser som finns i ämnet. För varje kurs anges centralt innehåll och betygskriterier. Här ingår alltså betygskriterierna i ämnesplanerna till skillnad från de obligatoriska skolformerna. Ämnets syfte och kursens centrala innehåll styr undervisningen och betygskriterierna styr betygssättningen.¹⁶⁹

Regeringen beslutar om vissa kurs- och ämnesplaner medan Skolverket beslutar om andra.

Regeringen fattar beslut om

- kursplaner för grundskolan¹⁷⁰
- ämnesplaner för de gymnasiegemensamma ämnena för gymnasieskolan¹⁷¹ och komvux på gymnasial nivå.¹⁷²

¹⁶⁸ Skolverket (2020): *Så använder du kursplanerna. Grundskolenivå.*

¹⁶⁹ Skolverket (2020): *Så använder du ämnesplanerna. Gymnasial nivå.* För utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025 ska ämnesbetyg ersätta kursbetyg. Prop. 2021/22:36 *Ämnesbetyg – betygen ska bättre spegla elevers kunskaper*. Bet. 2021/22:UtbU7, rskr. 2021/22:156.

¹⁷⁰ 10 kap. 8 § skollagen.

¹⁷¹ 16 kap. 21 § skollagen.

¹⁷² 20 kap. 6 § skollagen.

Skolverket beslutar om

- kursplaner för grundsärskolan¹⁷³
- kursplaner för specialskolan¹⁷⁴
- kursplaner för sameskolan¹⁷⁵
- betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper för grundskolan¹⁷⁶
- ämnesplaner för gymnasieskolan och komvux på gymnasial nivå utöver de gymnasiegemensamma ämnena¹⁷⁷
- ämnesplaner för gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå (även de gymnasiesärskolegemensamma)¹⁷⁸
- kursplaner för komvux på grundläggande nivå¹⁷⁹
- kursplaner för komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå¹⁸⁰
- kursplan för komvux i svenska för invandrare.¹⁸¹

Andra föreskrifter

Förutom kursplaner, betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper samt ämnesplaner utfärdar Skolverket andra föreskrifter i Statens skolverks författningssamling (SKOLFS). Även Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten utfärdar föreskrifter i SKOLFS. För att en myndighet ska kunna utfärda en föreskrift krävs ett bemyndigande av regeringen som i sin tur fått ett bemyn-

¹⁷³ 11 kap. 11 § skollagen, förordningen om läroplan för grundsärskolan.

¹⁷⁴ 12 kap. 8 § skollagen, förordningen om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

¹⁷⁵ 13 kap. 8 § skollagen, förordningen om läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

¹⁷⁶ Förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

¹⁷⁷ 16 kap. 21 §, 20 kap. 6 § skollagen, 1 kap. 4 § gymnasieförordningen och 2 kap. 13 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁷⁸ 19 kap. 22 § skollagen, 1 kap. 5 a § gymnasieförordningen och 2 kap. 13 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁷⁹ 2 kap. 11 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁸⁰ Ibid.

¹⁸¹ 2 kap. 12 § förordningen om vuxenutbildning.

digande av riksdagen.¹⁸² Föreskrifter inom skolområdet kan bland annat gälla nationella prov, betyg, statsbidrag, lärarlegitimation, skolindex, riksprislistan samt ansökan om godkännande för enskilda huvudmän och om betygsrätt.

Allmänna råd

Allmänna råd är generella rekommendationer om hur en författning bör tillämpas. I allmänna råd anges hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende.¹⁸³ Råden är alltså inte bindande, men de bör följas om verksamheten inte uppfyller kraven i bestämmelserna på andra sätt.¹⁸⁴

De allmänna råd som gäller för skolväsendet utarbetas av Skolverket¹⁸⁵ och publiceras i SKOLFS.¹⁸⁶ Skolverket har bland annat gett ut allmänna råd om betyg och prövning, extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram, mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan, studie- och yrkesvägledning samt systematiskt kvalitetsarbete. I de publikationer som inrymmer Skolverkets allmänna råd finns också kommentarer som ska göra det lättare att förstå och tillämpa råden.¹⁸⁷

Principerna för vem som beslutar om vilka styrdokument är inte helt tydliga

Det är svårt att fullt ut hitta principiella argument för gränsdragningen mellan regeringen och Skolverket när det gäller vem som beslutar om vilka styrdokument. Grundprincipen är, som tidigare nämnts, att riksdagen i skollagen eller annan lag ger bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om styrdokument. Sedan kan regeringen i en förordning ge bemyndigande till Skolverket. Det behövs dock inget

¹⁸² 8 kap. 1, 10 och 11 §§ regeringsformen.

¹⁸³ 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725).

¹⁸⁴ Skolverket 2022-07-05: *Allmänna råd*. www.skolverket.se/regler-och-ansvar/allmanna-rad (hämtad 2022-07-05).

¹⁸⁵ Bilaga 1 författningssamlingsförordningen.

¹⁸⁶ 27 § författningssamlingsförordningen.

¹⁸⁷ Skolverket 2022-07-05: *Allmänna råd*. www.skolverket.se/regler-och-ansvar/allmanna-rad (hämtad 2022-07-05).

särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta om allmänna råd inom sitt område.¹⁸⁸

Ett argument för gränsdragningen är att regeringen beslutar om det som är överordnat, till exempel läroplanerna som anger de grundläggande värden som ska präglade skolans verksamhet och de övergripande mål och riktlinjer som ska gälla. Men det är svårare att hitta argument för exempelvis varför Skolverket beslutar om betygskriterier och kriterier för bedömning av kunskaper för grundskolan medan regeringen beslutar om ämnesplaner för gymnasiegemensamma ämnen, i vilka betygskriterier ingår.

Vem som beslutar om vad har också varierat över tid. Före 2011 var det som exempel Skolverket som beslutade om alla kursplaner i gymnasieskolan. Genom en ändring i gymnasieförordningen tog regeringen tillbaka beslutanderätten av ämnesplaner för gymnasiegemensamma ämnen.¹⁸⁹

Det har även funnits förslag om att öka Skolverkets beslutanderätt över styrdokumentet. I en utredning från 2007 föreslogs att Skolverket skulle besluta om kursplaner för grundskolan.¹⁹⁰ Detta förslag genomfördes inte eftersom regeringen ansåg att innehållet i de grundläggande nationella styrdokumentet skulle fastställas av ett organ som har politiskt ansvar. Skolverket som expertmyndighet skulle däremot fortsätta lämna underlag för beslut om kursplaner. Dessutom menade regeringen att Skolverket skulle besluta om kunskapskrav (numera betygskriterier), något som ansågs kräva en betydande ämneskompetens på detaljnivå.¹⁹¹

¹⁸⁸ Prop. 1983/84:119 *Förenklning av myndigheternas föreskrifter, anvisningar och råd.*

¹⁸⁹ 1 kap. 6 § förordningen (2010:235) om ändring i gymnasieförordningen (1992:394).

¹⁹⁰ SOU 2007:28 *Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.*

¹⁹¹ Prop. 2008/09:87 *Tydligare mål och kunskapskrav – nya läroplaner för skolan.*

4 Huvudmän och skolor i skolsystemet

Dagens svenska skolsystem består av många huvudmän, såväl offentliga som enskilda. Dessa har varierande förutsättningar att bedriva skolverksamhet och delvis olika ansvar. Sedan kommunaliseringen och friskolereformen har också antalet huvudmän vuxit mycket snabbt med anledning av de förändrade villkoren för fristående skolor. Många kommuner har samtidigt fördelat ut huvudmannauppgifterna på flera nämnder och förvaltningar. Det har tillsammans gjort att skolsystemets struktur inte längre ser ut som den gjorde före kommunaliseringen. Ett ökat statligt ansvar för styrningen av skolan eller ett statligt huvudmannaskap för de offentliga skolorna och kommunal vuxenutbildning (komvux) skulle återigen innebära en mycket stor förändring av skolsystemets nuvarande struktur.

I detta kapitel beskriver utredningen huvudmännens ansvar inom ramen för dagens skolsystem och hemkommunens roll i styrningen av skolväsendet. Vi redogör för den kommunala skolverksamhetens omfattning och struktur, men också för de kommunala och enskilda huvudmännens förutsättningar och kapacitet i olika avseenden.

4.1 Huvudmännens och kommunernas ansvar

Inom ramen för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag finns det nästan 1 100 huvudmän, både offentliga och enskilda. Om man även räknar med förskolan finns det ungefär 2 800 huvudmän. Huvudmannen för utbildningen har det yttersta ansvaret för att eleverna når målen. Huvudmannen bestämmer hur skolan ska arbeta för att nå de nationella målen, ser till att skolan har de resurser som krävs och ska hela tiden verka för att skolan ska bli

bättre. Huvudmannen ska också se till att utbildningen följer de bestämmelser som finns.

I detta avsnitt beskriver utredningen huvudmännens ansvar och uppgifter i skolsystemet. Vi ger också en introduktion till de olika huvudmännen i skolsystemet, med fokus på kommunerna och de enskilda huvudmännen. Dessutom beskriver vi de skyldigheter kommunerna har i egenskap av att vara hemkommuner för de barn, ungdomar och vuxna som befinner sig i skolsystemet.

4.1.1 Ansvaret för skolan är fördelat på många olika huvudmän

Skollagen reglerar vem som är och får vara huvudman för olika skolformer

Skollagen reglerar vem som är huvudman för olika skolformer inom skolväsendet:

- Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola,¹ gymnasieskola, gymnasiesärskola,² komvux och fritidshem.³
- Staten är huvudman för specialskola och sameskola samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.⁴
- En region får vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux i den utsträckning som anges skollagen.⁵
- Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem.⁶

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

² Den 2 juli 2023 byter gymnasiesärskolan namn till anpassad gymnasieskola.

³ 2 kap. 2 § skollagen (2010:800).

⁴ 2 kap. 3 § skollagen.

⁵ 2 kap. 4 § skollagen.

⁶ 2 kap. 5 § skollagen.

Kommunernas ansvar som huvudman varierar med skolformen

Av skollagen framgår en skillnad mellan olika huvudmän. Kommuner och staten *är* huvudmän för utpekade skolformer. Regioner och enskilda *får* vara huvudmän för vissa skolformer. Kommunerna, och i vissa specifika fall även staten, har därmed en skyldighet som regioner och enskilda huvudmän inte har.

Kommunernas ansvar innebär samtidigt inte en skyldighet för varje enskild kommun att vara huvudman för samtliga skolformer. För förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet föreskriver skollagen att kommunen själv ska anordna utbildning. Men för grundskolskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och komvux finns det inget sådant krav, utan lagstiftningen medger att en kommun samverkar med andra kommuner om att erbjuda utbildning inom skolformen. Det innebär att det finns kommuner som inte är huvudmän för dessa skolformer.

Själva rollen som huvudman ser också olika ut beroende på skolform. Inom komvux finns det bara kommunala huvudmän, inga enskilda. Men kommunen kan med bibehållet huvudmannaskap välja att överlämna genomförandet av utbildningen på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare. Den möjligheten finns inte på samma sätt för andra skolformer. Utredningen fördjupar beskrivningen av huvudmannaskapet för komvux i avsnitt 4.1.3.

Majoriteten av eleverna får sin utbildning hos en kommunal huvudman

Kommunerna är huvudmän för den största delen av skolverksamheten. Men de enskilda huvudmännen är fler till antalet.

- Sveriges 290 kommuner drev tillsammans 3 957 grundskolor läsåret 2020/2021. 220 kommuner och 10 kommunalförbund var också huvudmän för gymnasieskolan och drev totalt 812 gymnasieskolor i 242 kommuner. Antalet kommuner som är huvudmän för komvux varierar beroende på skolformsdel. Till exempel var 241 kommuner huvudmän för komvux i svenska för invandrare (sfi), men bara 160 för komvux som särskild utbildning.⁷ Antalet kommunala nämnder med ansvar för någon del av skolan uppgick

⁷ Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

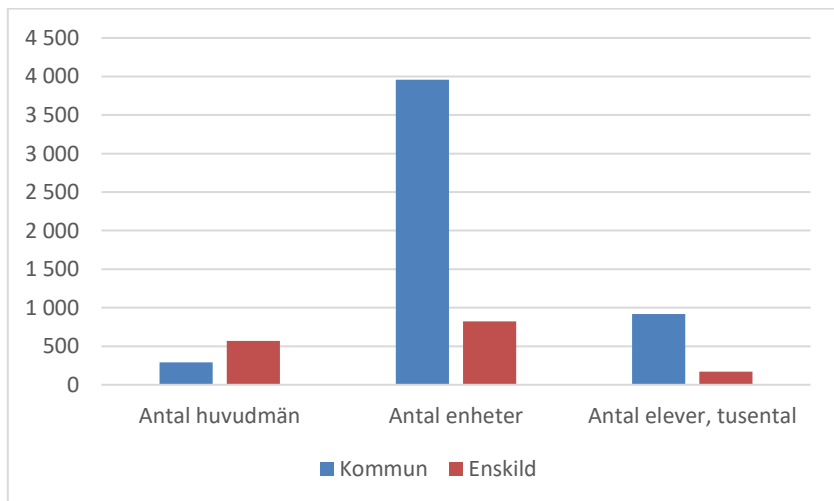
samtidigt till närmare 360, eftersom ansvaret för olika skolformer är uppdelat på två eller fler nämnder i flera kommuner.⁸

- Omkring 800 enskilda huvudmän drev 2020/2021 totalt 822 fristående grundskolor och 449 fristående gymnasieskolor.
- Det fanns också 7 regioner som tillsammans drev 20 gymnasie- och gymnasiesärskolor. 3 regioner var också huvudmän för komvux på gymnasial nivå.
- Staten är huvudman för två skolformer, specialskolan och same-skolan, som 2020/2021 omfattade 10 respektive 5 skolor.⁹

En majoritet av eleverna i grund- och gymnasieskolan går i en kommunal skola. Men omkring 15 procent av grundskoleeleverna och nästan 30 procent av gymnasieeleverna går i en fristående skola (figur 4.1 och 4.2).

Figur 4.1 Kommunala och enskilda huvudmän i grundskolan

Antal huvudmän, enheter och elever 2020/2021



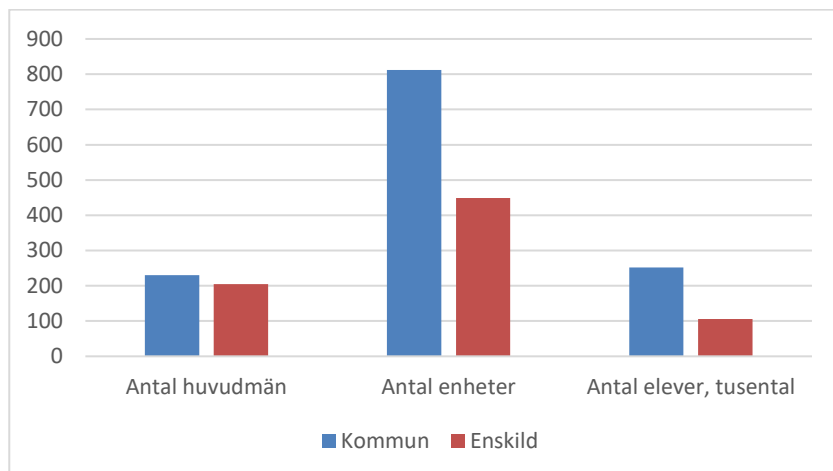
Källa: Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

⁸ Sammanställning av uppgifter i e-post från Sveriges Kommuner och Regioner 2021-02-05.

⁹ Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

Figur 4.2 Kommunala och enskilda huvudmän i gymnasieskolan

Antal huvudmän, enheter och elever 2020/2021



Källa: Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

4.1.2 Huvudmännen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med författningarna

Huvudmannen har enligt skollagen ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen och andra författningar.¹⁰ Begreppet utbildning används i skollagen för att beteckna all verksamhet som omfattas av de övergripande målen i skolförfattningarna.¹¹

Inom ramen för utbildningen sker undervisningen. Undervisning definieras i skollagen som de målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden.¹²

Men huvudmannens ansvar för utbildningen omfattar enligt skolans författningar också många andra delar, såsom

- elevhälsa
- studie- och yrkesvägledning
- skolbibliotek och lärverktyg
- skolmåltider
- lokaler.

¹⁰ 2 kap. 8 § skollagen.

¹¹ 1 kap. 3 § skollagen.

¹² Ibid.

Skolans författningar ställer också indirekta krav på huvudmannens administrativa och ekonomiska kompetens. För att leva upp till författningarnas krav behöver huvudmannen ha en digital infrastruktur och administrativa system som kan hantera skolans olika processer när det gäller bland annat planering, kommunikation, uppföljning och dokumentation.

Huvudmannen ska bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete

Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att eleverna når målen för utbildningen. Skollagen föreskriver att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera och följa upp utbildningen, analysera orsakerna till uppföljningens resultat och utifrån analysen genomföra insatser i syfte att utveckla utbildningen så att de nationella målen för utbildningen nås.¹³ Om det vid uppföljning, genom klagomål eller på annat sätt kommer fram att det finns brister i verksamheten, ska huvudmannen vidta nödvändiga åtgärder.¹⁴ Dessa bestämmelser förutsätter bland annat att huvudmannen samlar data om sin verksamhet, analyserar den och drar slutsatser samt säkrar att åtgärder vidtas om brister upptäcks och ger förutsättningar för åtgärderna i form av exempelvis kompetens och resurser.

Enligt skollagen ska det systematiska kvalitetsarbetet genomföras både på huvudmannanivå och på enhetsnivå. Syftet är att säkerställa verksamhetens kvalitet och likvärdighet med utgångspunkt i skollagen, läroplaner och andra skolförfattningar. Lärare, förskollärare, övrig personal och elever ska medverka i kvalitetsarbetet på enhetsnivå.¹⁵

Huvudmannen ska samverka med samhället och arbetslivet

Huvudmän för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan har ett ansvar för att samverka med samhället i övrigt.¹⁶ För komvux i sfi anger skollagen att huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att eleven kan kombinera sin utbildning i svenska med andra aktiviteter (se vidare avsnitt 5.5.5).¹⁷ Huvudmannen ska också i be-

¹³ 4 kap. 3 och 5 §§ skollagen.

¹⁴ 4 kap. 7 § skollagen.

¹⁵ 4 kap. 4 § skollagen.

¹⁶ 15 kap. 4 § och 18 kap. 3 § skollagen.

¹⁷ 20 kap. 25 § skollagen.

rörda fall samråda med arbetsgivare och den lokala arbetstagarorganisationen om en arbetstagares deltagande i utbildningen och utbildningens förläggning.¹⁸

Huvudmannen ansvarar för att personalen har rätt kompetens och nödvändiga insikter

Huvudmannen ansvarar för att skolans personal har rätt kompetens och för att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.¹⁹

Skolans författningar anger vilka behörighetskrav som finns för rektorer och lärare.²⁰ Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en motsvarande utbildning.²¹ Huvudmannen ska också se till att personalen som har hand om utbildningen ges möjligheter till kompetensutveckling.²²

Undervisningen ska vara saklig, allsidig och anpassad till elevernas behov

Undervisning är utbildningens kärnverksamhet. Skolans författningar innehåller både övergripande och mer specifika regleringar av undervisningen.

- Av skollagen framgår de yttre ramarna för undervisningen i form av bland annat vilka ämnen som undervisningen ska omfatta och vilken undervisningstid som eleverna har rätt till. För utbildning inom komvux anger skollagen att utgångspunkten ska vara elevens behov och förutsättningar, att utbildningen ska bedrivas i form av kurser och komvuxarbete samt att det ska finnas en individuell studieplan som innehåller elevens mål med studierna och planerad omfattning.

¹⁸ 20 kap. 27 § skollagen.

¹⁹ 2 kap. 34 § andra stycket skollagen.

²⁰ 2 kap. 11–24 §§ skollagen.

²¹ 2 kap. 12 § skollagen.

²² 2 kap. 34 § första stycket skollagen.

- Skolförordningen anger att eleverna i grundskolan genom strukturerad undervisning ska ges ett kontinuerligt och aktivt lärarstöd i den omfattning som behövs för att skapa förutsättningar för att eleverna uppfyller de kriterier för bedömning av kunskaper eller betygskriterier som minst ska uppfyllas och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för utbildningen.²³ Någon motsvarande reglering av undervisningens utformning finns inte för andra skolformer.
- Av läroplanerna för respektive skolform framgår övergripande krav på undervisningens innehåll och kvalitet. Undervisningen ska vara saklig och allsidig och vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Kravet på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet omfattar enligt skollagen inte bara undervisningen utan hela utbildningen. Undervisningen ska anpassas till varje elevs förutsättningar och behov och främja elevernas fortsatta lärande och kunskapsutveckling. Vidare ska undervisningen förmedla kunskap om grundläggande demokratiska värden, bedrivs i demokratiska arbetsformer och utveckla elevernas förmåga och vilja att ta personligt ansvar och aktivt delta i samhällslivet.²⁴
- Det närmare innehållet i undervisningen konkretiseras i kursplaner och ämnesplaner.

Elevhälsan ska stödja elevernas utveckling mot målen

Huvudmannen ansvarar för elevhälsan. Skollagen slår fast att det ska finnas elevhälsa för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Begreppet elevhälsa avser medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser.²⁵ En huvudman för komvux får för sina elever också anordna elevhälsa, men är inte skyldig att göra det.²⁶

²³ 5 kap. 2 § skolförordningen (2011:185).

²⁴ Förordningen (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Förordningen (SKOLFS 2011:144) om läroplan för gymnasieskolan. Förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen.

²⁵ 2 kap. 25 § skollagen.

²⁶ 2 kap. 26 § skollagen.

Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande och stödja elevernas utveckling mot målen. Elevhälsan ska också se till att skolan bidrar till att skapa goda och trygga uppväxtvillkor för eleverna.²⁷

Elevhälsans medicinska insatser omfattas av de bestämmelser i hälso- och sjukvårdslagstiftningen som gäller vårdgivare. Elevhälsan erbjuder hälsobesök och vaccinationer i enlighet med vaccinationsprogrammet för barn och unga. Elever kan också vid behov anlita elevhälsan för enklare sjukvårdande insatser, exempelvis omplåstring eller liknande.²⁸

Elevhälsan innefattar många olika kompetenser

Skollagen anger vilka personalkategorier eleverna ska ha tillgång till. För medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Vidare ska det finnas tillgång till personal som har kompetens för att tillgodose elevernas behov av specialpedagogiska insatser.²⁹

Däremot finns det ingen närmare beskrivning i skollagen om vad tillgång till olika personalkategorier innebär. En utgångspunkt är att det ska finnas tillgång till den personal och de resurser som krävs för att elevhälsan ska kunna utföra sin verksamhet i enlighet med lagstiftningen.³⁰

Studie- och yrkesvägledningen ska ge stöd inför elevernas framtida val

Skolan ska ge stöd till elever inför deras val av fortsatt utbildning och yrkesverksamhet. Skollagen anger att alla elever i alla skolformer utom förskolan och förskoleklassen ska ha tillgång till personal med sådan kompetens att deras behov av vägledning inför val av framtida utbildnings- och yrkesverksamhet kan tillgodoses. Även den som avser att påbörja en utbildning ska ha tillgång till vägledning.³¹

²⁷ 2 kap. 25 § skollagen.

²⁸ 2 kap. 27–28 §§ skollagen och 2 kap. 3 a § smittskyddslagen (2004:168).

²⁹ 2 kap. 25 § skollagen.

³⁰ Socialstyrelsen och Skolverket (2016): *Vägledning för elevhälsan*.

³¹ 2 kap. 29–30 §§ skollagen.

Vägledning ska ges utifrån behov

Omfattningen av den studie- och yrkesvägledning som elever har rätt till finns inte preciserad i författningarna. Skollagens bestämmelser om studie- och yrkesvägledning tar i stället sin utgångspunkt i elevernas behov. Det är huvudmannens ansvar att anpassa resurserna och studie- och yrkesvägledningen efter de behov som eleverna har. Likt andra delar av utbildningen ska också studie- och yrkesvägledningen ingå i det systematiska kvalitetsarbetet på både huvudmannanivå och enhetsnivå. Inom komvux har även hemkommunerna en skyldighet att erbjuda studie- och yrkesvägledning, vilket beskrivs under avsnitt 4.1.4.

Nationella mål för studie- och yrkesvägledningen i skolväsendet regleras i läroplanerna för respektive skolform. I läroplanerna finns översiktliga beskrivningar av vägledningens innehåll och de förmågor som eleverna ska utveckla genom vägledningen. Av läroplanerna framgår att studie- och yrkesvägledning inte är synonymt med träffar med en studie- och yrkesvägledare, utan ett gemensamt ansvar för skolverksamheten där olika personalkategorier har olika roller.³²

Eleverna ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg

Skollagen föreskriver att elever i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola utan kostnad ska ha tillgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning. För gymnasieskolan får dock huvudmannen besluta att eleverna ska hålla sig med enstaka egna hjälpmedel.³³ Med lärverktyg menas de läromedel, den utrustning och det material som eleverna behöver för att kunna nå målen för utbildningen. Begreppet lärverktyg innefattar även digitala verktyg, både hårdvara (datorer, surfplattor med mera) och mjukvara (program).³⁴

Även inom komvux i sfi ska eleverna utan kostnad ha tillgång till böcker och andra lärverktyg, men huvudmannen får besluta att elever ska hålla sig med enstaka egna lärverktyg. Inom komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå samt som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå får däremot huvudmannen i vissa fall

³² Se t.ex. förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Förordningen om läroplan för gymnasieskolan. Förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

³³ 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 § skollagen.

³⁴ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*

bestämma att eleverna själva ska anskaffa böcker och lärverktyg eller att sådana ska erbjudas mot en viss avgift.³⁵

Utöver tillgång till de lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning ska rektorn enligt skolans läroplaner se till att alla elever får förutsättningar att använda läromedel av god kvalitet.³⁶ Däremot framgår det inte vad som avses med läromedel av god kvalitet eller innebörden av att rektorn ska ge eleverna förutsättningar att använda sådana läromedel.³⁷

Skolbiblioteken ska stimulera läsning och tillhandahålla material

Eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska också ha tillgång till skolbibliotek.³⁸ Något motsvarande krav finns inte för komvux.

Skolbiblioteken ingår i det allmänna biblioteksväsendet. Enligt bibliotekslagen ska biblioteksväsendet verka för det demokratiska samhällets utveckling genom att bidra till kunskapsförmedling och fri åsiktsbildning. Biblioteksväsendet ska även främja litteraturens ställning och intresset för bildning, upplysning, utbildning och forskning samt kulturell verksamhet i övrigt.³⁹

Kommuner och regioner ska anta biblioteksplaner för hela sin verksamhet på biblioteksområdet. Det kravet inkluderar skolbibliotek på skolor med kommunalt eller regionalt huvudmannaskap.⁴⁰ Skolbibliotek på fristående skolor omfattas däremot inte av biblioteksplanerna.

Skolmåltiderna ska vara näringsriktiga

Eleverna i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan ska erbjudas näringsriktiga skolmåltider.⁴¹ I gymnasieskolan finns det inget krav på att det ska serveras skolmåltider, men de flesta kommuner

³⁵ 20 kap. 7 § skollagen.

³⁶ Se t.ex. förordningen om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Förordningen om läroplan för gymnasieskolan. Förordningen om läroplan för vuxenutbildningen.

³⁷ SOU 2021:70 *Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap*.

³⁸ 2 kap. 36 § skollagen.

³⁹ 2–5 och 14 §§ bibliotekslagen (2013:801).

⁴⁰ 17 § bibliotekslagen.

⁴¹ 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 § och 11 kap. 13 § skollagen.

och skolor väljer ändå att göra det.⁴² Komvux omfattas inte av några bestämmelser om skolmåltider.

Det är huvudmannen som beslutar om vilken mat som ska serveras och hur serveringen ska gå till. I samband med att skollagen trädde i kraft 2011 gav regeringen Livsmedelsverket i uppdrag att i samverkan med Skolverket stödja arbetet med näringsriktig skolmat och skolmåltidens utformning.⁴³ Tillsammans publicerade de båda myndigheterna 2013 ett informations- och inspirationsmaterial om skolmåltider riktat till skolläda.⁴⁴ Livsmedelsverket uppdaterade också sina skriftliga råd om bra mat i skolan.⁴⁵ Livsmedelsverkets råd har sedermera fått formen av nationella riktlinjer för måltider i skolan. Riktlinjerna grundar sig på vetenskap och beprövad erfarenhet. De är inte bindande men ger övergripande vägledning, stöd och förslag till hur man kan arbeta för att skapa matglädje och främja hållbara matvanor.⁴⁶

Lokalerna ska vara ändamålsenliga

En skolbyggnad är en plats för undervisning och utbildning. Huvudmannen ansvarar för att lokalerna lever upp till skollagens krav på ändamålsenlighet. I skollagen finns en generell bestämmelse om skolans fysiska miljö.⁴⁷ Bestämmelsen innebär att det för utbildningen ska finnas ändamålsenliga lokaler och den utrustning som behövs utifrån elevers varierande behov avseende kommunikation, information och informationsteknik så att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas.⁴⁸

Vidare anger skollagen att utbildningen ska utformas på ett sådant sätt att alla elever tillförsäkras en skolmiljö som präglas av trygghet och studiero.⁴⁹ För fritidshemmet anger skollagen att huvudmannen ska se till att barnen erbjuds en god miljö.⁵⁰

⁴² Skolverket (2021): *Mat i förskolan och skolan*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/mat-i-forskolan-och-skolan (hämtad 2022-02-18).

⁴³ Regeringen (2011): *Uppdrag till Livsmedelsverket om näringsriktig skolmat samt skolmåltidens utformning*. Regeringsbeslut 2011-10-27. U2011/5949/S.

⁴⁴ Livsmedelsverket och Skolverket (2013): *Skolmåltiden – en viktig del av en bra skola*.

⁴⁵ Livsmedelsverket (2013): *Bra mat i skolan. Råd för förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och fritidshem*. 1. rev. upplagan.

⁴⁶ Livsmedelsverket (2019): *Nationella riktlinjer för måltider i skolan – Förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och fritidshem*.

⁴⁷ 2 kap. 35 § skollagen.

⁴⁸ Prop. 2009/2010:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁴⁹ 5 kap. 3–4 §§ skollagen.

⁵⁰ 14 kap. 9 § skollagen.

Några närmare bestämmelser om vad som utgör ändamålsenliga skollokaler finns inte i skolans författningar. Ingen svensk myndighet har heller i dagsläget ett tydligt uppdrag att specifikt arbeta med kunskapsstöd när det gäller skolhuvudmännens utveckling av hur skolans fysiska lärmiljöer ska främja skolans uppdrag. Däremot har Boverket fått i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledning för kvalitativ, tillgänglig och hållbar gestaltning av skolors och förskolors fysiska miljö.⁵¹ Boverket delar också ut ett statsbidrag för upprustning av skollokaler och utemiljöer.⁵²

Många olika författningar styr utformningen av skolans lokaler

Skollokaler utformning styrs inte bara av bestämmelserna i skollagstiftningen. Planering, byggande och förvaltning av skolans inom- och utomhusmiljöer måste också leva upp till krav och regler som anges i många andra författningar.

Själva planeringsprocessen måste följa bestämmelserna i plan- och bygglagen.⁵³ Skolbyggnaden måste leva upp till de krav som miljöbalken ställer när det gäller exempelvis buller i inomhusmiljöer.⁵⁴ Skolbyggnaden måste också möta arbetsmiljölagens krav på bland annat tillfredsställande arbetshygieniska förhållandena när det gäller luft, ljud, ljus, vibrationer och liknande⁵⁵ samt diskrimineringslagens krav på tillgänglighet⁵⁶, eftersom skolan är en arbetsplats för både elever och personal.

Skolinspektionen ansvarar för att inspektera att skolans lokaler är ändamålsenligt utformade för den pedagogiska verksamheten, till exempel att det finns bra lokaler för att undervisa i slöjd och naturorienterande ämnen. Arbetsmiljöverket ansvarar för att inspektera att det inte finns risker i den fysiska miljön. Arbetsmiljön på hela skolan, inklusive skolgårdar, ska vara säker och ingen ska riskera att skada sig eller utsättas för hot och våld.⁵⁷

⁵¹ Regeringen (2018): *Uppdrag att förstärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö*. Regeringsbeslut 2018-04-05. N2018/02273/SPN, N2017/03879/SPN.

⁵² Förordningen (2015:552) om statsbidrag för upprustning av skollokaler och av utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem.

⁵³ Plan- och bygglagen (2010:900).

⁵⁴ 2 kap. 3 § och 9 kap. 3 § miljöbalken (1998:808).

⁵⁵ 2 kap. 4 § arbetsmiljölagen (1977:1160).

⁵⁶ 1 kap. 4 § punkten 3 och 2 kap. 5 § diskrimineringslagen (2008:567).

⁵⁷ Arbetsmiljöverket (2022): *Arbetsmiljöansvar i skolan*. www.av.se/arbetsmiljoarbete-och-inspektioner/arbetsgivarens-ansvar-for-arbetsmiljon/arbetsmiljoansvar-i-skolan/ (hämtad 2022-07-01).

Effektiv administration ska stödja utbildningen

Skolans författningar innehåller inga bestämmelser om skolans administration. Men i praktiken förutsätter författningarnas krav på utbildningen att huvudmannen, rektorn och skolans personal har ett administrativt stöd i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen.

Digitaliseringen ska underlätta för personalen

I den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet betonar regeringen huvudmännens ansvar för att det finns en ändamålsenlig och fungerande infrastruktur för att använda digitala läresurser och skoladministrativa systemlösningar.

Tekniken får inte utgöra ett hinder för en god utbildning. Stödfunktioner måste finnas tillgängliga för att säkerställa avbrottsfria uppkopplingar och att digitala verktyg och övrig it-utrustning fungerar så att undervisningen kan bedrivas utan teknikrelaterade störningar. Olika system behöver fungera tillsammans och kommunicera med varandra.

Det måste också finnas en ändamålsenlig infrastruktur när det gäller tillgång till trådlöst nät, tillräcklig bredbandskapacitet och tillgång till annan relevant utrustning, samt tillgång till pedagogisk support.⁵⁸

4.1.3 Huvudmannaskapet och hur utbildning anordnas ser delvis annorlunda ut för komvux

Inom komvux är det enbart kommuner, och i vissa fall regioner, som kan vara huvudmän.⁵⁹ Det innebär att det för komvux endast finns offentliga huvudmän och inte enskilda huvudmän som det gör för grund- och gymnasieskolan.

Utbildningen kan anordnas på olika sätt. En huvudman kan anordna komvux i egen regi, på entreprenad hos enskilda utbildningsanordnare eller via samverkan med andra huvudmän. Många kommuner använder flera av dessa sätt kombinerat. Det medför att det inte alltid är huvudmannen inom komvux som anordnar utbildningen.

⁵⁸ Regeringen (2017): *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet*. Bilaga till regeringsbeslut I:1, 2017-10-19. U2017/04119/S.

⁵⁹ 2 kap. 2 och 3 §§ samt 20 kap. 18 § skollagen.

Huvudmannen kan bedriva komvux i egen regi

Komvux i egen regi bedrivs med kommunen som huvudman och med egen anställd personal. Det innebär i de flesta fall en särskild organisation för komvux. Men det kan också i vissa kommuner, i huvudsak de mindre, finnas organisatorisk samverkan mellan komvux och andra skolformer. Då handlar det vanligtvis om att dela på lokaler och materiella resurser, men även om att använda samma personal. Det förekommer också att till exempel kommunens gymnasieskola bedriver vissa delar av komvux, eller att elever på komvux studerar tillsammans med gymnasieelever och gymnasiesärskoleelever.

Huvudmannen kan lägga ut komvux på entreprenad

Kommunen som huvudman får överlåta komvux på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.⁶⁰ Med entreprenad menas att huvudmannen sluter avtal med någon annan som utför uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet som huvudmannen ansvarar för.⁶¹

Kommunen behåller dock huvudmannskapet för de uppgifter som utförs på entreprenad. Det innebär att det alltid är kommunen som har det övergripande ansvaret enligt skollagen för kvaliteten i verksamheten.

Huvudmannen kan välja hur stor del av verksamheten som läggs på entreprenad

Hur huvudmännen organiserar komvux beslutas på politisk nivå. Det kan finnas olika motiv till hur stor del av verksamheten som huvudmannen väljer att lägga på entreprenad, på vilket sätt entreprenaden bedrivs och hur leverantörerna av entreprenadverksamheten väljs ut.⁶²

⁶⁰ Möjligheten till entreprenad finns även inom andra skolformer, men i mer begränsad omfattning, vilket regleras i 23 kap. 8–19 §§ skollagen. Eftersom entreprenad för andra skolformer inte får samma påverkan på utredningens bedömningar som för komvux beskrivs dessa inte här.

⁶¹ 23 kap. 2 § skollagen.

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

Huvudmannen får lämna över viss myndighetsutövning till anordnaren

Om en huvudman överlämnar uppgiften att bedriva undervisning på entreprenad, överlämnas också den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisning.⁶³ Inom komvux får huvudmannen även överlämna vissa av rektorns uppgifter som innefattar myndighetsutövning vid entreprenad, förutsatt att den enskilda utbildningsanordnaren har fått så kallad betygsrätt av Skolinspektionen.⁶⁴ Betygsrätt innebär tillstånd att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.

Det förekommer olika modeller för entreprenad

Kommunerna använder olika modeller för att bedriva utbildning på entreprenad. Inom komvux är det vanligast med upphandling enligt lagen om offentlig upphandling (LOU)⁶⁵. Men det finns kommuner som använder sig av andra modeller, till exempel någon form av valfrihetssystem med ett auktorisationsförfarande.

Utbildningen på entreprenad och vilket ansvar utföraren har styrs sedan av det avtal som tecknats mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren.

Huvudmannen kan samverka med andra för att anordna utbildning inom komvux

Samverkan mellan huvudmän för att anordna utbildning inom komvux kan ske på flera olika sätt. Samverkan kan vara mer eller mindre formaliserad och innefatta olika uppgifter beroende på vad de inblandade aktörerna kommer överens om.

Kommunen kan genom avtal överlåta ansvaret för komvux till en annan kommun

En kommun får sluta avtal med en annan kommun, region eller med staten om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter enligt skollagen på ett visst område. Ett sådant avtal om samverkan

⁶³ 23 kap. 5 § skollagen.

⁶⁴ 23 kap. 6 § skollagen och 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁶⁵ Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

innebär att den som tar över ansvaret också tar över huvudmannaskapet för uppgifterna.⁶⁶ Det innebär att en kommun kan lägga över hela eller delar av komvux på en annan kommun.⁶⁷ Ett sådant samverkansavtal ska anmälas till Skolinspektionen.⁶⁸ Det finns kommuner som genom att ha upprättat samverkansavtal med en annan kommun inte bedriver någon utbildning inom komvux överhuvudtaget. Hemkommunen behåller dock alltid sina uppgifter och sitt ansvar.

Kommuner kan bilda kommunalförbund som blir huvudman för komvux

Enligt kommunallagen får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.⁶⁹ Ett kommunalförbund kan vara huvudman för utbildning inom komvux. Det innebär att kommunerna endast har kvar hemkommunsuppgifterna medan förbundet är huvudman för utbildningen.

Kommuner kan ha en gemensam nämnd

Ett annat exempel på formaliserad samverkan är att upprätta en gemensam nämnd för två eller fler kommuner.⁷⁰ Det är respektive kommunfullmäktige som får besluta att en nämnd ska vara gemensam med en annan kommun eller region. Beslutet formaliseras sedan genom ett avtal mellan de berörda kommunerna och regionerna. I överenskommelsen preciseras den gemensamma nämndens uppgifter. Någon av de samverkande kommunerna ska vara värdkommun för den gemensamma nämnden. Till skillnad från ett kommunalförbund bildas inte en egen juridisk person utan den gemensamma nämnden ingår i värdkommunens politiska organisation. Ansvaret för huvudmannaskapet ligger därmed kvar i respektive kommun.

⁶⁶ 23 kap. 21 § skollagen.

⁶⁷ 23 kap. 22 § skollagen. Vissa delar av komvux kan även läggas över på regioner enligt 23 kap. 23 § skollagen.

⁶⁸ 23 kap. 21 § skollagen.

⁶⁹ 3 kap. 8 § och 9 kap. 1–18 §§ kommunallagen (2017:725).

⁷⁰ Gemensamma nämnder regleras i 3 kap. 9 § och 9 kap. 19–36 §§ kommunallagen.

Det finns ett krav på samverkan mellan kommuner gällande yrkesutbildning inom komvux

Inom statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) finns ett krav på att minst tre kommuner ska samverka om planering och genomförande av yrkesutbildning inom komvux på gymnasial nivå och komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå.⁷¹

Riksdagen har i juni 2022 beslutat att det ska införas ett krav i skollagen på att minst tre kommuner ska samverka gällande planering, dimensionering och erbjudande av utbildning på gymnasial nivå, formaliserat via avtal. Den nya lagstiftningen ska tillämpas första gången på utbildning som påbörjas efter den 31 december 2024 när det gäller komvux.⁷²

Samverkan kan också ske på andra sätt

Ett annat sätt att ta del av utbildning hos en annan huvudman är att enskilda elever läser en eller flera kurser i en annan kommun som får interkommunal ersättning för utbildningen från elevens hemkommun.

Samverkan om att anordna utbildning kan även finnas inom ramen för ett kommunförbund eller andra typer av frivilliga samverkansformer där flera kommuner samarbetar via en gemensam organisation. Det finns ingen juridisk definition av kommunförbund och till skillnad från ett kommunalförbund har ett kommunförbund ingen officiell beslutsrätt gentemot medlemmarna. Huvudmannaskapet ligger i detta fall kvar på varje kommun.

4.1.4 Kommunerna är inte bara huvudman utan också hemkommun

Kommunerna har utöver sitt huvudmannaskap för de kommunala skolorna och komvux ett grundläggande planerings- och finansieringsansvar för utbildning inom skolväsendet. Det är ett ansvar som följer av att kommunen är hemkommun för barn och elever. I detta ingår

⁷¹ 20 § förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁷² Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

att ytterst ansvara för att de som bor i kommunen får den utbildning de har rätt till.⁷³ Kommunerna

- ansvarar för att utbildning kommer till stånd
- fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet
- bevakar skolplikten
- beslutar om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan
- ansvarar för skolskjuts
- informerar om utbildning i kommunen och har rätt till insyn i fristående skolor
- har aktivitetsansvar för ungdomarna i kommunen
- har ett ansvar för att söka upp, vägleda och upprätta individuella studieplaner för individer i behov av komvux.

Kommunerna har därmed skyldigheter som andra huvudmän inte har och som de heller inte kan avsäga sig från.

Kommunernas särskilda ansvar för skolan innebär att de vid sidan av att vara huvudmän också är en styraktör som genom sina beslut kan påverka både kommunala och fristående skolor. Flera av de uppgifter som ligger på hemkommunen rör myndighetsutövning mot enskild.

Kommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd

Kommunerna har ansvar för att alla som bor i kommunen får den utbildning de har rätt till. Ansvaret tar sig olika uttryck beroende på skolform.

Kommunen ska anordna grundskoleutbildning

Kommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd för alla barn i kommunen som har rätt att gå i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt.

⁷³ Se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen.

- För förskoleklassen och grundskolan anger skollagen att hemkommunen ska fullgöra sin skyldighet genom att själv anordna grundskola i den omfattning som krävs för att bereda utbildning för alla i kommunen som är berörda. Men om det finns särskilda skäl får hemkommunen komma överens med en annan kommun om att ta emot hemkommunens elever.⁷⁴
- När det gäller grundsärskolan kan hemkommunen antingen anordna utbildningen själv eller komma överens med en annan kommun om att ta emot hemkommunens elever.⁷⁵

Varje kommun ska också erbjuda utbildning i fritidshem för elever i kommunens förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Hemkommunen ska även erbjuda utbildning i fritidshem för elever som går i en fristående skola i de fall den enskilda huvudmannen inte erbjuder sådan utbildning. Staten ska erbjuda utbildning i fritidshem för elever i specialskola och sameskola.⁷⁶

Kommunen är skyldig att ta hänsyn till vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna när den utformar sin grundskola. Grundregeln är att grundskolan ska organiseras så att ingen elev på grund av skolgången behöver bo utanför det egna hemmet.⁷⁷

Avseende specialskolan prövar Specialpedagogiska skolmyndigheten om barn ska tas emot i denna skolform. Hemkommunen är skyldig att betala ersättning till staten för vissa kostnader för den som är elev i specialskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom specialskolan.⁷⁸

Kommunen ansvarar för att ungdomar erbjuds gymnasieutbildning

Varje kommun ansvarar för att ungdomarna i kommunen erbjuds gymnasieutbildning av god kvalitet. Kommunen kan anordna utbildningen själv eller erbjuda utbildning i samverkan med andra kommuner eller regioner. Detsamma gäller för gymnasiesärskolan.⁷⁹ Den 1 juli 2023 träder ny lagstiftning i kraft som anger att en kommun måste

⁷⁴ 9 kap. 12 § och 10 kap. 24 § skollagen.

⁷⁵ 11 kap. 24 § skollagen.

⁷⁶ 14 kap. 3 § skollagen.

⁷⁷ 10 kap. 29 § skollagen.

⁷⁸ 7 kap. 6 § och 12 kap. 24 § skollagen.

⁷⁹ 15 kap. 30 § och 18 kap. 27 § skollagen.

samverka med minst två andra kommuner kring planering, dimensionering och erbjudande av gymnasieutbildning. Lagen tillämpas för första gången i fråga om utbildning som påbörjas efter den 30 juni 2025.⁸⁰

Alla behöriga ungdomar i kommunen ska erbjudas utbildning på nationella program. Erbjudandet ska omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.⁸¹ Hemkommunen ansvarar också för att alla behöriga ungdomar i hemkommunen erbjuds programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintrouktion. Erbjudandet om programinriktat val ska avse utbildningar som är inriktade mot ett allsidigt urval av de nationella program som kommunen anordnar eller erbjuder genom samverkansavtal.⁸²

Kommunen ska tillhandahålla komvux

För vuxna ska kommunen tillhandahålla komvux

- på grundläggande nivå
- på gymnasial nivå
- som särskild utbildning på grundläggande nivå
- som särskild utbildning på gymnasial nivå
- i svenska för invandrare (sfi).⁸³

Hemkommunen ansvarar för att de som har rätt till utbildning inom komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i sfi får delta i sådan utbildning.⁸⁴ När det gäller komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå ska varje kommun erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.⁸⁵

⁸⁰ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

⁸¹ 16 kap. 42 § skollagen.

⁸² 17 kap. 16 § skollagen.

⁸³ 20 kap. 3 § skollagen.

⁸⁴ 20 kap. 10, 16 och 28 §§ skollagen. Vilka som har rätt att delta i utbildning inom komvux olika skolformsdelar regleras för komvux på grundläggande nivå och som särskild utbildning på grundläggande nivå i 20 kap. 11 och 11 a §§ skollagen, komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå i 20 kap. 19–19 b §§ skollagen och komvux i sfi i 20 kap. 31 § skollagen.

⁸⁵ 20 kap. 16 § skollagen.

När det gäller komvux i sfi ska utbildningen finnas tillgänglig så snart som möjligt och om det inte finns särskilda skäl kunna påbörjas inom tre månader. För en nyanländ som omfattas av lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare ska kommunen aktivt verka för att utbildningen kan påbörjas inom en månad från att den nyanlända anmält sig.⁸⁶ Inom komvux i sfi ska kommunerna även tillhandahålla en sammanhållen utbildning för vissa nyanlända. Den sammanhållna utbildningen ska följa en plan som beslutas av hemkommunen.⁸⁷

På vilka olika sätt kommunerna kan anordna utbildning inom komvux beskrivs i avsnitt 4.1.3.

Kommunen fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet

Det är kommunerna som fördelar resurser till utbildning inom skolväsendet. Resurserna ska enligt skollagen fördelas efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁸⁸

Kommunen fördelar resurser såväl till de egna skolorna och komvux som till de enskilda huvudmännen. Grundprincipen är att kommunen ska lämna bidrag till enskilda huvudmän på samma grunder som till den egna verksamheten. Skollagen anger vilka kostnader som bidraget ska beräknas utifrån.⁸⁹ Beräkningsgrunderna preciseras i skolförordningen och gymnasieförordningen.⁹⁰ Besluten om bidrag kan överklagas.⁹¹

Hemkommunen betalar ersättning till staten för vissa kostnader för elever i specialskolan samt i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom specialskolan.⁹² Detsamma gäller för en elev i sameskolan.⁹³

Hemkommunen betalar också ersättning till folkhögskolor för elever som läser utbildning motsvarande komvux i sfi. Detta är aktuellt för individer som har rätt till komvux i sfi och i stället vill delta i motsvarande utbildning på en folkhögskola enligt de förutsättningar som regleras i skollagen.⁹⁴

⁸⁶ 20 kap. 29 § skollagen samt lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser.

⁸⁷ 20 kap. 3 a och 33 a–b §§ skollagen.

⁸⁸ 2 kap. 8 b § skollagen.

⁸⁹ 9 kap. 19–21 §§ (förskoleklassen), 10 kap. 37–39 §§ (grundskolan), 11 kap. 36–38 §§ (grundskolskolan), 14 kap. 15–17 §§ (fritidshemmet), 16 kap. 52–55 §§ (gymnasieskolan) och 19 kap. 45–48 §§ (gymnasieskolan) skollagen.

⁹⁰ 14 kap. skolförordningen och 13 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

⁹¹ 28 kap. 5 § skollagen.

⁹² 12 kap. 24 § skollagen.

⁹³ 13 kap. 22 § skollagen.

⁹⁴ 24 kap. 11–15 §§ skollagen och 6 kap. 21 § förordningen om vuxenutbildning.

Kommunen bevakar skolplikten

Alla huvudmän ska se till att skolpliktiga elever i den egna verksamheten fullgör sin skolgång. Det gäller både offentliga och enskilda huvudmän.⁹⁵ Men hemkommunen har därutöver ett ansvar att se till att skolpliktiga barn får den utbildning de har rätt till även om de går i en skola med annan huvudman.⁹⁶

Med hemkommunens särskilda ansvar att tillhandahålla utbildning följer att kommunen omedelbart blir skyldig att erbjuda en elev en skolplats, om eleven slutar i den skola där eleven tidigare gått. Detta gäller även om exempelvis en fristående skola upphör med sin verksamhet. För att kunna fullgöra denna skyldighet behöver hemkommunen information från elevens skola.⁹⁷ Skollagen anger därför att huvudmän är skyldiga att lämna uppgifter till hemkommunen när en skolpliktig elev börjar eller slutar på en av huvudmannens skolenheter eller om det har inletts en utredning om elevens frånvaro.⁹⁸

Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång är det hemkommunen som kan förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter. Det spelar i detta sammanhang ingen roll om eleven går i en fristående eller kommunal skola, hemkommunens ansvar är detsamma. Men för en elev i specialsolan, sameskolan eller förskoleklass vid en skolenhet med specialsola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.⁹⁹

Kommunen beslutar om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Hemkommunen beslutar om en elev ska tas emot i grundsärskolan. Ett sådant beslut ska enligt skollagen föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Kommunen ska samråda med elevens vårdnadshavare om utredningen medan den pågår. Vårdnadshavarna måste godkänna att en elev tas emot i grundsärskolan. Om de inte godkänner det ska eleven gå i grundskolan eller någon motsvarande skolform i stället. Hemkom-

⁹⁵ 7 kap. 22 § skollagen.

⁹⁶ 7 kap. 21 § skollagen.

⁹⁷ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁹⁸ 7 kap. 22 § skollagen.

⁹⁹ 7 kap. 23 § skollagen.

munen kan besluta att en elev ska tas emot i grundsärskolan även om vårdnadshavarna motsätter sig detta. Det måste då finnas synnerliga skäl med hänsyn till barnets bästa.¹⁰⁰

Hemkommunen prövar också om en elev hör till gymnasiesärskolans målgrupp. Beslutet ska föregås av en utredning motsvarande den som ska göras inför beslut om mottagande i grundsärskolan om en sådan utredning inte redan har gjorts eller om det av andra skäl bedöms nödvändigt.¹⁰¹

Kommunen ansvarar för skolskjuts

Det är en elevs hemkommun som i varje enskilt fall gör en bedömning av om eleven har rätt till kostnadsfri skolskjuts.

En elev i en kommunal förskoleklass, grundskola eller grundsärskola har rätt till skolskjuts om det behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållandena, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Alla dessa förutsättningar prövas individuellt.¹⁰²

Samma rätt till skolskjuts finns inte om eleven går i en fristående skola eller i en annan kommunal skola än den kommunen skulle ha placerat eleven i. Men kommunen ska ändå ordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen.¹⁰³

Elever i gymnasiesärskolan har också rätt till kostnadsfri skolskjuts om en individuell bedömning visar att eleven behöver det. Om eleven går i skola i en annan kommun än hemkommunen eller i en fristående skola ska hemkommunen anordna skolskjuts om det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter.¹⁰⁴

Elever i gymnasieskolan eller komvux har ingen rätt till skolskjuts. Gymnasieelever har dock viss rätt till ekonomisk ersättning för resor, förutsatt att färdvägen är minst sex kilometer.¹⁰⁵

För elever i sameskolan och specialskolan är det staten som huvudman som ansvarar för elevernas eventuella resor.¹⁰⁶

¹⁰⁰ 7 kap. 5 § skollagen.

¹⁰¹ 18 kap. 5, 5 a och 5 b §§ skollagen.

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

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

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

¹⁰⁵ Lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

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

Kommunen informerar om utbildning och har rätt till insyn

Kommunen har enligt skollagen skyldighet att informera vårdnadshavare och elever om den utbildning som erbjuds i kommunen. Det innebär att kommunen inte bara ska informera om de egna skolorna, utan även om utbildning som bedrivs av enskilda huvudmän.

Kommunen ska också informera om möjligheten för enskilda att bedriva förskola, fritidshem eller viss annan pedagogisk verksamhet med bidrag från hemkommunen.¹⁰⁷

Samtidigt har kommunen i egenskap av lägeskommun rätt till insyn i verksamheten i de fristående skolor som är belägna i kommunen.¹⁰⁸ Insynen syftar till att kommunen ska kunna uppfylla sitt ansvar att erbjuda utbildning till kommunens elever och att tillgodose allmänhetens behov av insyn. Kommunen behöver exempelvis få information om den utbildning som de fristående skolorna bedriver och planerar att bedriva för att kunna planera sin egen skolverksamhet. Insynsrätten ska också säkerställa kommunens skyldighet att se till att skolpliktiga barn fullgör sin skolplikt.¹⁰⁹

Kommunen har aktivitetsansvar för ungdomarna i kommunen

Till skillnad från grundskolan är gymnasieskolan inte obligatorisk och det finns ingen skolplikt för denna skolform. Men hemkommunen har ändå ett särskilt aktivitetsansvar för ungdomar som inte går i gymnasieskolan. Aktivitetsansvaret omfattar ungdomar som

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

¹⁰⁷ 29 kap. 19 § skollagen.

¹⁰⁸ Se t.ex. 10 kap. 41 § skollagen.

¹⁰⁹ Prop. 2013/14:112 *Villkor för fristående skolor m.m.*

Kommunen ska enligt skollagen löpande hålla sig informerad om hur ungdomarna sysselsätter sig och erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. Åtgärderna ska i första hand syfta till att motivera ungdomarna att påbörja eller återuppta en utbildning.¹¹⁰

Kommunen har ett ansvar för att söka upp, vägleda och upprätta individuella studieplaner för individer i behov av komvux

Inom komvux har hemkommunen ett långtgående ansvar för att inte bara tillhandahålla utbildning utan också på olika sätt stödja de individer som studerar eller planerar att studera på komvux. På så sätt skiljer sig delvis hemkommunens roll inom komvux från den roll som hemkommunen har för grund- och gymnasieskolan.

Kommunen har ett uppsökande ansvar gentemot de individer som är i behov av utbildning inom komvux

Kommunen har ett uppsökande ansvar inom komvux.

- För komvux på grundläggande nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i sfi ska kommunen aktivt verka för att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildningen och motivera dem att delta i sådan utbildning.¹¹¹
- För komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå ska kommunen informera om möjligheterna till utbildning samt aktivt verka för att vuxna i kommunen deltar i sådan utbildning.¹¹²

Ordet ”aktivt” finns i författningarna för att betona kommunernas ansvar för att de som tillhör målgruppen för utbildningen också tar del av denna.¹¹³

¹¹⁰ 9 kap. 29 § skollagen.

¹¹¹ 20 kap. 10 och 29 §§ skollagen.

¹¹² 20 kap. 17 § skollagen.

¹¹³ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Kommunen har ett ansvar för att erbjuda studie- och yrkesvägledning och upprätta individuella studieplaner för varje elev inom komvux

Inom komvux har inte bara huvudmannen utan även hemkommunen ett ansvar för att erbjuda studie- och yrkesvägledning. För komvux på grundläggande nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå och i sfi är hemkommunen skyldig att se till att den som avser att påbörja utbildning erbjuds studie- och yrkesvägledning.¹¹⁴

Hemkommunen ansvarar också för att en individuell studieplan upprättas för varje elev. Planen ska alltid innehålla uppgifter om den enskildas utbildningsmål och planerad omfattning av studierna och utarbetas i samverkan med eleven. Rektorn ansvarar sedan för eventuella revideringar och för att hemkommunen informeras om dem. Eleven ska i samband med att den individuella studieplanen utarbetas erbjudas studie- och yrkesvägledning, med information om möjligheter till fortsatta studier, arbetslivets kompetens- och rekryteringsbehov samt studieekonomiska förutsättningar.¹¹⁵

Intentionen bakom att hemkommunen ansvarar för den individuella studieplanen är att planen ska ge en helhetsbild av utbildningen även om eleven läser hos flera utbildningsanordnare eller studerar inom olika delar av komvux. Det medför att hemkommunen har en samordnande roll för den enskilda individens utbildning och ska säkerställa att innehållet i den individuella studieplanen omfattar hela utbildningen.¹¹⁶

Inom statsbidraget för regionalt yrkesvux finns ytterligare krav på kommunerna att erbjuda studie- och yrkesvägledning. De samverkande kommunerna ska erbjuda studie- och yrkesvägledning och ta till vara elevens tidigare förvärvade kunskaper och kompetens vid planeringen och genomförandet av utbildningen.¹¹⁷

Kommunen lyder under offentlighetsprincipen

En kommunal nämnd med tillhörande förvaltning är en myndighet i offentlighetsrättsligt hänseende. Därmed lyder den under offentlighetsprincipen.¹¹⁸ Det innebär att allmänheten har rätt till insyn i och tillgång till information om kommunernas skolverksamhet.

¹¹⁴ 20 kap. 10 a och 30 §§ skollagen.

¹¹⁵ 20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

¹¹⁶ Prop. 2014/15:85 *Ökad individanpassning – en effektivare sfi och vuxenutbildning*.

¹¹⁷ 20 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹¹⁸ Offentlighetsprincipen regleras bland annat i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (1949:105) och i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Enskilda huvudmän är inte myndigheter och omfattas därmed inte av offentlighetsprincipen, även om de enligt skollagen är skyldiga att ge Skolinspektionen och den kommun där skolan ligger insyn.¹¹⁹ Elever, vårdnadshavare, journalister och allmänheten har därmed inte samma rätt till insyn i fristående skolor som i det allmänna skolväsendet.

Kostnaderna för hemkommunernas ansvar är omdiskuterade

Hemkommunens ansvar i olika avseenden är förknippat med kostnader som andra huvudmän inte har. Framför allt är det skyldigheten att alltid ha beredskap för att kunna ta emot elever i grundskolan som kan medföra kostnader.

Kostnader för beredskap att ta emot alla elever

I början av 1990-talet medgav regelverket att kommuner kunde göra ett avdrag på högst 15 procent av genomsnittskostnaden per elev vid sin ersättning till fristående skolor. De 15 procenten skulle motsvara kommunens särskilda kostnader.¹²⁰

Under åren har ersättningsmodellen förändrats flera gånger. Bidragen till fristående skolor beräknas i dag efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten och det är angivet i författning vilka kostnader som beräkningen ska grunda sig på.

I den proposition som föregick beslutet om den nuvarande ersättningsmodellen framförde regeringen att kommuner inte får göra avdrag för kostnader som kan hänföras till kommunens skyldighet att ha beredskap att ta emot elever i grund- eller gymnasieskolan. Skälet som regeringen anförde var att sådana kostnader inte gäller utbildningen, utan är en del av kommunens myndighetsansvar.¹²¹

På senare tid har frågan om möjligheten för kommuner att göra avdrag på ersättningen till enskilda huvudmän återigen aktualiserats. Utredningen om en mer likvärdig skola föreslog våren 2020 att kommuner ska kunna göra avdrag för sina merkostnader när de beräknar det grundbelopp som lämnas till enskilda huvudmän. Merkostnaderna

¹¹⁹ Se t.ex. 10 kap. 41 § skollagen.

¹²⁰ Prop. 1991/92:95, bet. 1991/92:UbU22.

¹²¹ Prop. 2008/09:171 *Offentliga bidrag på lika villkor*.

beror på kommunens ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever.¹²² Utredningen skattade att en genomsnittlig kommun behöver ha en överkapacitet som motsvarar 1 ledig plats per klass om 25 elever. Vidare skattade utredningen att merkostnaderna för denna överkapacitet uppgår till 8,4 procent av genomsnittskostnaden för riket i en genomsnittlig kommun. Denna andel grundade sig på ett snitt för perioden 1997–2018.¹²³

Regeringen lade i mars 2022 fram en proposition där man föreslog en förändrad modell för resursfördelningen till enskilda huvudmän. Enligt förslaget skulle kommunen vid beräkning av grundbeloppet för skolformerna förskoleklass, grundskola och grundsärskola göra ett avdrag från basersättningen för de merkostnader som kommunen har till följd av sitt ansvar att anordna utbildning enligt skollagen. Förslaget avslogs dock av riksdagen.¹²⁴

Riksrevisionen publicerade i juni 2022 en granskning av systemet med skolpeng till fristående skolor där myndigheten kritiserade principen om ersättning på lika villkor. Enligt Riksrevisionen påverkas en fristående skola inte på samma sätt som den kommunala när elevunderlaget fluktuerar och har bättre förutsättningar att bestämma sitt optimala elevantal. Principen om lika villkor ger med andra ord inte lika förutsättningar för att ge alla elever en likvärdig utbildning. Riksrevisionen föreslog i stället att regeringen ska låta utreda en statlig schablon för ersättningen till fristående skolor.¹²⁵

Kostnader för att hantera offentlighetsprincipen

Hemkommunens skyldigheter enligt offentlighetsprincipen medför också kostnader. Den löpande hanteringen av allmänna handlingar som ska registreras, hållas ordnade och arkiveras kostar. Kommunerna arkiverar slutbetyg och betygsdokument från de fristående skolor som är belägna i kommunen. Kommunerna ska även ta emot betygshandlingar och intyg från enskilda utbildningsanordnare som bedriver utbildning motsvarande komvux och har tillstånd att sätta

¹²² SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹²³ För en utförlig beskrivning av beräkningarna se SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹²⁴ Prop. 2021/22:161 *Ökad likvärdighet för skolhuvudmän*. Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

¹²⁵ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.¹²⁶ Till det kommer kostnader när någon vill ta del av en allmän handling.

Det finns ingen statistik över kommunernas kostnader för att hantera allmänna handlingar. Men Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor skattade i sitt slutbetänkande vad ett införande av offentlighetsprincipen i fristående skolor skulle kosta. Utredningen landade i att hanteringen av allmänna handlingar för en stor enskild huvudman skulle kräva 15 procent av en administratörs arbetstid och 2 procent av en rektors arbetstid per skola. Det innebar en grovt uppskattad årlig kostnad om ungefär 80 000 kronor för varje skola.¹²⁷

4.1.5 Enskilda huvudmän har vissa särskilda villkor

Huvudmannens ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med författningarna vilar på alla huvudmän, såväl offentliga som enskilda. Enskilda huvudmän har därmed samma ansvar för genomförandet, uppföljningen och utvecklingen av utbildningen som sina offentliga motsvarigheter. Men det finns ett antal bestämmelser i skollagen som innebär särskilda villkor för de fristående skolorna.

Fristående skolor behöver tillstånd för att starta

En grundläggande skillnad mellan offentliga och enskilda huvudmän är att enskilda huvudmän och fristående skolor behöver söka tillstånd för att få starta sin utbildning.

Skolinspektionen prövar ansökan om att starta en fristående skola.¹²⁸ För att godkännas som huvudman krävs att den enskilda

1. genom erfarenhet eller på annat sätt har förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för verksamheten
2. har ekonomiska förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för verksamheten
3. i övrigt har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen
4. i övrigt bedöms lämplig.¹²⁹

¹²⁶ 6 kap. 17 § förordningen om vuxenutbildning.

¹²⁷ SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor*.

¹²⁸ 2 kap. 7 § skollagen.

¹²⁹ 2 kap. 5 § skollagen.

Vid lämplighetsbedömningen ska Skolinspektionen ta hänsyn till huvudmannens möjlighet att fullgöra sina skyldigheter och uppfylla krav i lagar och andra bestämmelser. Bestämmelserna omfattar krav på erfarenhet av eller på annat sätt förvärvat insikt i de föreskrifter som gäller för skolverksamheten samt lämplighet att bedriva denna.¹³⁰

Kraven i skollagen gäller både skolans ledning och ägare. Bestämmelserna omfattar såväl personer med en formell ledande ställning som faktiska företrädare. Kraven gäller också både direkta ägare och indirekta ägare, om de har ett väsentligt inflytande över verksamheten. Med väsentligt inflytande över verksamheten avses som huvudregel ett ägande om minst tio procent av det röstberättigade aktiekapitalet. En huvudman som är godkänd att bedriva verksamhet inom skolväsendet är skyldig att löpande säkerställa att kraven på erfarenhet eller insikt samt lämplighet är uppfyllda inom ägar- och ledningskretsen.¹³¹

Ägar- och ledningsprövningen infördes 2019 som ett led i att minska oseriösa aktörers möjlighet att bedriva offentligt finansierad verksamhet och bibehålla allmänhetens förtroende för sektorn.¹³² Bestämmelserna innebar en skärpning av villkoren för att få starta och driva skola. Dessa hade tidigare varit mer allmänt formulerade.

Skollagen definierar inte vilken företagsform som en enskild huvudman ska ha. Enskilda kan vara både företag (aktiebolag, ekonomisk förening, handelsbolag eller fysisk person) och organisationer (stiftelser, ideella föreningar eller trossamfund). Olika företagsformer har olika syften. Medan en ekonomisk förening syftar till att tillvarata medlemmarnas ekonomiska intressen,¹³³ gäller det motsatta för ideella föreningar, som inte får syfta till att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att driva affärsmässig verksamhet.¹³⁴ Aktiebolag syftar i sin tur till att generera vinst till ägarna.¹³⁵ Frågan om huruvida vinstintresse och vinstuttag är förenliga med skolans uppdrag har diskuterats och även utretts flera gånger.¹³⁶ Regeringen tillsatte i juli 2022 en utredning som ska utreda och föreslå hur ett förbud mot vinstuttag för enskilda huvudmän ska kunna införas. Utredaren ska

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ 2 kap. 5 och 5 a–b §§ skollagen.

¹³² Prop. 2017/18:158 *Ökade tillståndskrav och särskilda regler för upphandling inom välfärden*.

¹³³ 1 kap. 4 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.

¹³⁴ Verksamt.se (2022): *Så fungerar en ideell förening*. www.verksamt.se/starta/valj-foretagsform/ideell-forening (hämtad 2022-09-09).

¹³⁵ 3 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551).

¹³⁶ Se t.ex. SOU 2001:12 *Fristående gymnasieskolor – hot eller tillgång?* Dir. 2006:3 *Offentliga bidrag till fristående skolor*. SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*.

bland annat ta ställning till om ett krav på att enskilda huvudmän ska ha en viss företagsform är en framkomlig väg. Direktiven nämner särskilt möjligheten att införa ett krav på att den enskilda huvudmannen ska vara en idéburen organisation med allmännyttigt syfte där värdeöverföringar inte får förekomma.¹³⁷

Etableringen får inte innebära påtagliga negativa följder

Huvudregeln är att en fristående skola som motsvarar författningarnas krav ska godkännas. Undantaget är om utbildningen innebär påtagliga negativa följder på lång sikt för eleverna eller för det allmänna skolväsendet i kommunen. Om godkännandet avser en gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska Skolinspektionen vid sin prövning av ansökan även beakta följderna i närliggande kommuner. Avser godkännandet förskoleklass, grundskola eller grundsärskola krävs därutöver att elevunderlaget är tillräckligt för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt.¹³⁸

Påtagliga negativa följder kan exempelvis uppstå om etableringen av en fristående skola tvingar en kommun att lägga ner en skola så att avståndet till närmaste skola ökar avsevärt för elever i kommunen.¹³⁹

Skolinspektionen ska vid handläggningen av en ansökan ge den kommun där utbildningen ska bedrivas (lägeskommunen) tillfälle att yttra sig. För utbildning i gymnasie- eller gymnasiesärskola omfattar yttranderätten även närliggande kommuner. När kommunen yttrar sig bör den bifoga en konsekvensbeskrivning till sitt yttrande.¹⁴⁰

Innan utbildningen startar är den enskilda huvudmannen skyldig att samråda om den kommande verksamheten med lägeskommunen.¹⁴¹ Samrådet är ett forum för samverkan och syftet är att parterna ska kunna ta upp och diskutera olika frågor som har samband med verksamheten.¹⁴²

Regeringen föreslog i en proposition i mars 2022 att Skolinspektionen vid prövning av ansökningar från enskilda om att bli godkända som huvudmän vid nyetableringar av fristående skolor särskilt skulle beakta elevers rätt till en likvärdig utbildning. Enligt förslaget

¹³⁷ Dir. 2022:102 *En skola utan vinstintresse*.

¹³⁸ 2 kap. 5 § skollagen.

¹³⁹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹⁴⁰ 2 kap. 2 § skolförordningen och 2 kap. 2 § gymnasieförordningen.

¹⁴¹ 2 kap. 6 § skollagen.

¹⁴² Prop. 2013/14:112 *Villkor för fristående skolor m.m.*

skulle kommuner också vara skyldiga att yttra sig över ansökningar om godkännande. Förslaget fick dock inte stöd av riksdagen.¹⁴³

Fristående skolor är underställda särskilda former av tillsyn

Skolinspektionen utövar tillsyn över fristående skolor på samma sätt som för offentliga skolor.¹⁴⁴ Men det finns också särskilda former av tillsyn som är kopplade till de fristående skolornas tillstånd.

- Innan utbildningen startar genomför Skolinspektionen en kontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva (etableringskontroll).¹⁴⁵ Vid etableringskontrollen granskar Skolinspektionen huvudmannens förberedelser inför skolstarten. Skolinspektionen tar därefter ställning till om huvudmannen följer de föreskrifter som gäller för verksamheten och resultatet meddelas till huvudmannen i ett beslut.¹⁴⁶
- Fristående skolor och enskilda huvudmän får sedan en tillsyn under första verksamhetsåret. Syftet med denna tillsyn är att kontrollera att skolan och huvudmannen arbetar utifrån de planer som tillståndet bygger på. Detta ger även nyetablerade huvudmän möjlighet att få råd och vägledning tidigt i uppbyggnadsfasen.¹⁴⁷

Om Skolinspektionen vid sin tillsyn finner att verksamheten lever upp till kraven, eller om brister snabbt rättats till, vidtar myndigheten ingen åtgärd. Om en skola påvisar brister ställer Skolinspektionen i beslutet krav på åtgärder med bestämda tidsfrister, ett så kallat föreläggande.¹⁴⁸ Om bristerna är mycket allvarliga kan myndigheten bestämma att skolan ska stängas direkt och vara stängd i upp till sex månader tills bristerna har åtgärdats.¹⁴⁹ Om en fristående skola inte åtgärdar allvarliga brister, trots att den har fått ett föreläggande från

¹⁴³ Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

¹⁴⁴ 26 kap. 3 § skollagen.

¹⁴⁵ 26 kap. 9 a § skollagen.

¹⁴⁶ Skolinspektionen (2022): *Etableringskontroll*.

www.skolinspektionen.se/tillstand/etableringskontroll/ (hämtad 2022-02-18).

¹⁴⁷ Skolinspektionen (2022): *Inspektionsformer*.

www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/ (hämtad 2022-02-18).

¹⁴⁸ 26 kap. 10 § skollagen.

¹⁴⁹ 26 kap. 18 § skollagen.

Skolinspektionen, kan myndigheten dra in tillståndet för skolan. Då kan skolan inte fortsätta sin verksamhet, utan tvingas stänga.¹⁵⁰

Om en kommun eller region har misskött sig grovt och inte åtgärdat allvarliga brister på skolan, trots att de fått ett föreläggande från Skolinspektionen, kan Skolinspektionen gå in och vidta de åtgärder som bedöms vara nödvändiga på skolan. Då får den kommun eller region som är ansvarig för skolan betala kostnaderna för detta.¹⁵¹

Tidigare hade Skolinspektionen inte något mandat att stänga offentliga skolor. Men den 1 juli 2022 trädde nya bestämmelser i kraft som innebär att Skolinspektionen även kan förbjuda en kommun eller en region att driva en verksamhet vidare om ett föreläggande att avhjälpa brister inte har följts och missförhållandet är allvarligt.¹⁵² Samtidigt gavs Skolinspektionen ökade möjligheter att stänga eller dra in tillstånd för skolor. Inom två år från beslutet om föreläggande ska tillsynsmyndigheten kunna besluta om återkallelse, verksamhetsförbud eller statliga åtgärder för rättelse om ett allvarligt missförhållande på nytt uppkommer i verksamheten och huvudmannen redan före föreläggandet har visat bristande förmåga eller vilja att fullgöra sina skyldigheter.¹⁵³

Fristående skolor kan begränsa mottagandet av elever till att bara gälla vissa grupper

Enligt skollagen ska varje fristående grundskola vara öppen för alla elever som har rätt till utbildning i grundskolan. Men det är tillåtet att utbildningen begränsas till att avse

- vissa årskurser
- elever som är i behov av särskilt stöd (resursskola)
- elever som utbildningen är särskilt anpassad för.¹⁵⁴

¹⁵⁰ 26 kap. 13–16 §§ skollagen.

¹⁵¹ 26 kap. 17 § skollagen.

¹⁵² 26 kap. 16 a § skollagen.

¹⁵³ 26 kap. 15, 16 b och 17 §§ skollagen. Se också prop. 2021/22:45 *Ökade möjligheter att stänga skolor med allvarliga brister*.

¹⁵⁴ 10 kap. 35 § första stycket skollagen.

Liknande bestämmelser finns även för fristående förskoleklass, fristående gymnasieskola och fristående grundsärskola.¹⁵⁵

Det har tidigare inte funnits någon motsvarande reglering för kommunala skolor, även om Högsta förvaltningsdomstolen i en dom slagit fast att skollagen inte hindrar kommuner från att organisera sin skolverksamhet på det sätt som kommunen finner lämpligt. Det inbegriper även möjligheten att inrätta särskilda resursskolor.¹⁵⁶ Men i juni 2022 beslutade riksdagen om nya regler för resursskolor. Benämningen resursskola införs i skollagen för kommunala resursskolor inom grundskolan och grundsärskolan. Den införs också för de skolor med enskild huvudman som begränsar sin utbildning till elever som är i behov av särskilt stöd inom förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan och gymnasieskolan.

Riksdagsbeslutet innebär att resursskolornas verksamhet inom grundskolan och grundsärskolan regleras i skollagen. Det är kommunen som, efter en ansökan från vårdnadshavare eller ibland elevens rektor, ska besluta om en elev ska placeras i en resursskola. Vid behov av urval ska de elever som har störst behov av att gå i en resursskola prioriteras. Dessutom ska en elev ha rätt att gå kvar i resursskolan så länge som eleven behöver det.

De nya bestämmelserna om resursskolor kommer att tillämpas för utbildningar som startar efter den 1 juli 2023. Riksdagen har också tillkännagett att regeringen bör tillsätta en utredning som ska se över hur finansieringen av resursskolorna i Sverige långsiktigt ska se ut.¹⁵⁷

Fristående skolor kan neka plats till elever med omfattande behov av särskilt stöd

Under vissa förutsättningar kan fristående skolor neka att ta emot elever med omfattande behov av särskilt stöd.

Enligt skollagen är en kommun inte skyldig att betala tilläggsbelopp för en elev i en fristående skola, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.¹⁵⁸ Om kommunen av sådana skäl beslutar att inte ge tilläggsbelopp, är den

¹⁵⁵ 9 kap. 17 § första stycket, 15 kap. 33 § första stycket och 11 kap. 34 § första stycket skollagen.

¹⁵⁶ Högsta förvaltningsdomstolens dom 2017-06-28 i mål nr 3086-16.

¹⁵⁷ Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för behov av särskilt stöd*. Bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340.

¹⁵⁸ 9 kap. 21 § andra stycket, 10 kap. 39 § tredje stycket, 11 kap. 38 § andra stycket och 17 kap. 54 § andra stycket skollagen.

enskilda huvudmännen inte heller skyldig att ta emot eller ge fortsatt utbildning till eleven.¹⁵⁹

Rätten att neka att ta emot en elev är alltså begränsad till de fall där kommunen avslår ansökan om tilläggsbelopp för att det innebär organisatoriska eller ekonomiska svårigheter. Den gäller inte i de fall där kommunen bedömer att eleven inte har behov av omfattande särskilt stöd.

Enligt en dom från Högsta förvaltningsdomstolen kan en fristående skola inte kräva ett beslut om tilläggsbelopp som villkor för att ta emot en elev. Det skulle innebära att skolan begränsar sitt mottagande till att avse elever vars hemkommun lämnar ett visst ekonomiskt bidrag till skolan, vilket enligt domen inte är förenligt med skollagen.¹⁶⁰

Fristående skolor får använda kötid som urvalsgrund

Om en fristående skola har fler sökande elever än platser får skolan göra ett urval. Skolan kan endast använda sådana urvalsgrunder som Skolinspektionen godkänner.¹⁶¹ De urvalsgrunder som Skolinspektionen tidigare har godkänt är anmälningdatum (kötid), syskonförtur, geografisk närhet och vissa verksamhetsmässiga samband.

Frågan om vilka urvalsgrunder som ska vara tillåtna har på senare år behandlats av både Skolkommissionen¹⁶² och Utredningen om en likvärdig skola.¹⁶³ Skolinspektionen har också i en tematisk tillsyn granskat fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola.¹⁶⁴

För att minska skolegregationen föreslog Skolkommissionen 2017 att fristående skolor inte längre skulle kunna tillämpa kötid som urvalsgrund. I stället förordade kommissionen lottning om en fristående skola får fler sökande än antalet platser. Därigenom skulle även elever som kommer sent till Sverige få samma chans som andra elever att få en placering på en skola där antalet sökande överstiger antalet platser. I kombination med ett aktivt skolval syftade förslaget också till att neutralisera fördelarna av det informationsövertag som en del

¹⁵⁹ 10 kap. 35 § andra stycket, 9 kap. 17 § andra stycket, 15 kap. 33 § tredje stycket och 11 kap. 34 § andra stycket skollagen.

¹⁶⁰ Högsta förvaltningsdomstolen dom 2020-04-23 i mål nr 314-19.

¹⁶¹ 10 kap. 35 § första stycket skollagen.

¹⁶² SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

¹⁶³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹⁶⁴ Skolinspektionen (2022): *Fristående skolors mottagande och urval av elever till förskoleklass och grundskola*.

föräldrar har och som gör det möjligt att ställa barn i kö redan när de är väldigt små.¹⁶⁵

Skolkommissionens förslag ledde inte till någon lagändring, men 2020 lämnade Utredningen om en mer likvärdig skola ett liknande förslag. Utredningen föreslog att fristående skolor skulle kunna tillämpa flera olika urvalsprinciper, bland annat syskonförtur och verksamhetsmässiga samband mellan skolor. Däremot menade utredningen att det inte längre skulle vara tillåtet att använda kötid som urvalsgrund. I stället föreslog utredningen en urvalsgrund kallad lika möjligheter, vilket i praktiken innebär lottning. Syftet med förslaget om lika möjligheter var dels att ge enskilda huvudmän större möjligheter att minska segregationen i skolorna, dels att möjliggöra ett rättvist skolval där alla platser inte på förhand är tagna vid tidpunkten för skolvalet.¹⁶⁶

Regeringen lämnade i mars 2022 en proposition där man föreslog att kötid inte längre skulle få användas som urvalsgrund, men riksdagen avtog förslaget. I ett tillkännagivande bad i stället riksdagen regeringen att återkomma med ett nytt förslag om ett utvecklat skolval som baseras på rimliga och förutsägbara kriterier, obligatoriskt skolval, bättre information och där bland annat kötid finns med som möjlig urvalsgrund.¹⁶⁷ Därefter har regeringen gett Skolverket i uppdrag att föreslå ett gemensamt skolvalssystem, men baserat på nuvarande principer för urval.¹⁶⁸

Fristående skolor kan vara konfessionella

Undervisningen i alla skolor ska vara icke-konfessionell. Det gäller både offentliga och fristående skolor. Men för fristående skolor gäller att utbildningen i övrigt får ha en konfessionell inriktning. Deltagandet i konfessionella inslag ska i dessa fall vara frivilligt.¹⁶⁹

I förarbetena till skollagen hänvisade regeringen till Europakonventionens bestämmelser om rätten till undervisning och kravet på staten att respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn sådan utbildning och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrar-

¹⁶⁵ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

¹⁶⁶ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹⁶⁷ Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

¹⁶⁸ Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. 2022-06-30. U2022/02561.

¹⁶⁹ 1 kap. 6–7 §§ skollagen.

nas religiösa eller filosofiska övertygelse.¹⁷⁰ Enligt regeringen fanns det en grundläggande skillnad mellan att gå i en offentlig skola och att välja en skola med konfessionell inriktning. Att välja en skola med konfessionell inriktning är frivilligt. Därmed borde det i en sådan skola vara möjligt att under skoldagen ge utrymme för konfessionell verksamhet.¹⁷¹

Frågan om konfessionella inslag har sedan återkommit flera gånger. År 2018 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att analysera regelverket för konfessionella inslag i skolväsendet. Utredningen konstaterade att inställningen till fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning ofta är en i grunden ideologisk och i någon mån subjektiv fråga. Utredningen föreslog tydligare definitioner av centrala begrepp i gällande författningar. Det gällde bland annat vad som avses med utbildning respektive undervisning, och vad som avses med konfessionell inriktning och konfessionella inslag.¹⁷²

Riksdagen beslutade i juni 2022 om nya regler för konfessionella skolor. Ändringarna innebär bland annat att enskilda som ansöker om att bli godkända som huvudmän och som avser att bedriva verksamheten med en konfessionell inriktning kommer att behöva ange det i sin ansökan och få tillstånd för det. Konfessionella inslag ska som huvudregel ska vara skilda från övriga aktiviteter inom skolan så att eleverna kan välja om de vill delta eller inte. Huvudmännen är skyldiga att informera vårdnadshavare och elever om konfessionella inslag. Ändringarna innebär också att definitionerna av undervisning och utbildning i skollagen förtydligas och att det införs nya definitioner av begreppen konfessionellt inslag och konfessionell inriktning. Exempelvis ska skolor, förskolor och fritidshem med offentlig huvudman kunna genomföra avslutningar och uppmärksamma traditionella högtider i gudstjänstlokaler, så länge det inte förekommer konfessionella inslag. Lagändringarna börjar gälla den 2 januari 2023.¹⁷³

Även ett fullständigt etableringsstopp för konfessionella skolor har diskuterats. Utbildningsdepartementet presenterade ett sådant förslag i april 2022.¹⁷⁴ Regeringen överlämnade sedan i juli 2022 en lagråds-

¹⁷⁰ Artikel 2 Protokoll till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna Paris, 20.III.1952.

¹⁷¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹⁷² SOU 2019:54 *Nya regler för fristående skolor med konfessionella inriktning*.

¹⁷³ Prop. 2021/22:157 *Tydligare krav på fristående förskolor, skolor och fritidshem med konfessionell inriktning*. Bet. 2021/22:UbU29, rskr. 2021/22:397.

¹⁷⁴ Utbildningsdepartementet (2022): *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Promemoria 2022-04-11. U2022/01678.

remiss med förslag om ett etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning. I lagrådsremissen förordades också att befintliga fristående skolor och fritidshem inte får utöka verksamheten med konfessionell inriktning. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2024.¹⁷⁵

Fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning kan få undantag från vissa bestämmelser om utbildningen

Fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning kan enligt skollagen få undantag från vissa bestämmelser som rör legitimationskrav för lärare, ämnen och timplan samt betygssättning.¹⁷⁶ Med särskild pedagogisk inriktning avses waldorfpedagogik.¹⁷⁷

Rätten till insyn i och information om fristående skolor är mindre än för offentliga skolor

Inriktningen mot en alltmer enhetlig reglering av offentliga och fristående skolor har inte bara gällt utbildningens utformning och finansiering utan även frågor om tillsyn och insyn.

Fristående skolor har stått under statlig tillsyn under lång tid. I mitten av 1990-talet slog regeringen fast att skolor som fick bidrag från det allmänna också var skyldiga att medverka i kommunal uppföljning och utvärdering av skolan. Kommuner som betalade ut bidrag skulle även ha rätt till insyn i skolans verksamhet.¹⁷⁸

Men flera frågor har visat sig svåra att hantera. Det handlar bland annat om insynen i skolors ekonomi och elevförhållanden där de enskilda huvudmännens status som privata och organisationer innebär att de lyder under en delvis annan lagstiftning.

¹⁷⁵ Lagrådsremiss *Etableringsstopp för fristående skolor och fristående fritidshem med konfessionell inriktning*. Stockholm den 14 juli 2022.

¹⁷⁶ 2 kap. 17 §, 3 kap. 13 § och 10 kap. 6 § skollagen.

¹⁷⁷ 5 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor. Se också prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*.

¹⁷⁸ Prop. 1995/96:200 *Fristående skolor m.m.*

Enskilda huvudmän omfattas inte av offentlighetsprincipen

En viktig principiell fråga som flera utredningar behandlat har varit om fristående skolor ska lyda under offentlighetsprincipen.¹⁷⁹ Sådana förslag har förts fram, bland annat av Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor.¹⁸⁰ Men hittills har förslagen inte lett till några beslut.

En anledning till det är att det rättsliga läget är oklart. Lagrådet påpekade i sin behandling av den lagrådsremiss som regeringen tog fram utifrån förslagen från Utredningen om offentlighetsprincipen i fristående skolor att enskilda huvudmän som är börsnoterade bolag lyder under omfattande och detaljerade regler om informationsgivning. Detta regelsystem skulle påverkas om offentlighetsprincipen skulle gälla för vissa bolag så att en enskild när som helst kan få ut uppgifter från bolaget. Enligt Lagrådet skulle en utvidgning av handlingsoffentligheten till börsnoterade privata också kunna komma i konflikt med unionsrättsliga krav.¹⁸¹ Regeringskansliet har därefter låtit utreda frågan och bedömt att lagrådsremissens förslag inte är oförenliga med EU-rätten.¹⁸²

Sekretess försvårar publicering av information om fristående skolor

I december 2019 bedömde Kammarrätten i Göteborg att uppgifter hos Statistiska centralbyrån (SCB) om fristående skolors genomströmning, betygssättning och sammansättning av elever omfattades av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen¹⁸³ till skydd för den enskilda huvudmannen. Det innebär att Skolverket inte längre kunde publicera den typen av uppgifter om fristående skolor. Myn-digheten fattade då beslutet att avpublicera all berörd skolstatistik, även kommunala skolors statistik, med hänsyn till principen om lika villkor mellan fristående och kommunala skolor.

För att skolstatistiken skulle kunna publiceras igen beslutade riksdagen i maj 2021 om tillfälliga ändringar i sekretesslagstiftningen. Änd-

¹⁷⁹ SOU 2013:56 *Friskolorna i sambället*.

¹⁸⁰ SOU 2015:82 *Ökad insyn i fristående skolor*.

¹⁸¹ Lagrådet. Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-21. *Offentlighetsprincipen ska gälla i fristående skolor*.

¹⁸² Utbildningsdepartementet (2019): *Offentlighetsprincipen hos börsnoterade skolföretag*. Pro-memoria 2019-02-06. U2019/00336/GV.

¹⁸³ 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen.

ringen gäller från och med den 1 juli 2021 till och med den 30 juni 2023. Då planeras en permanent lagstiftning vara på plats.¹⁸⁴

Lagändringen innebär att Skolverket sedan den 1 juli 2021 publicerar statistik om skolenheter och huvudmän på samma sätt som tidigare. Statistik om enskilda huvudmän får också lämnas ut till kommuner för deras resursfördelning samt till den verksamhet inom Skolverket där den behövs, exempelvis för hantering av statsbidrag. Där- emot får statistik om enskilda huvudmän inte lämnas ut för andra ändamål. Uppgifter om enskilda huvudmäns intäkter och kostnader samlas in av SCB men omfattas fortfarande av statistiksekretess.¹⁸⁵

En utredning ska lämna förslag på hur insyn och information ska säkras

För att få till stånd en permanent lösning tillsatte regeringen i oktober 2021 en utredning som ska lämna förslag till lösningar för att långsiktigt säkerställa myndigheters, kommuners och andra aktörers tillgång till skolinformation. Syftet är bland annat att myndigheter och kommuner ska kunna utföra sina författningsreglerade uppgifter och att föräldrar och elever ska ha en god tillgång till information inför skolval. Utredaren ska

- identifiera och analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen i fristående skolor för att lösa tillgången till skolinformation
- identifiera och analysera för- och nackdelar med att Skolverket för att lösa tillgången till skolinformation samlar in uppgifter från huvudmän, myndigheter och eventuellt andra uppgiftslämnare inom ramen för en insamling utanför den särskilda verksamheten för att framställa statistik som avses i offentlighets- och sekretesslagen
- lämna nödvändiga författningsförslag för de olika alternativen.

Enligt tilläggsdirektiv ska utredningen även analysera för- och nackdelar med att införa offentlighetsprincipen för bland annat enskilda utbildningsanordnare inom komvux. Utredningen ska lämna sina förslag den 31 mars 2023.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Prop. 2020/21:141 *Tidsbegränsad lösning för att säkerställa tillgång till skolinformation*. Bet. 2020/21:KU31, rskr. 2020/21:290.

¹⁸⁵ 24 kap. 8 a § offentlighets- och sekretesslagen.

¹⁸⁶ Dir. 2021:89 *En långsiktig lösning för informationsförsörjningen på skolområdet*. Dir. 2022:10 *Tilläggsdirektiv till Skolinformationsutredningen (U 2021:04)*.

4.2 Kommunernas förutsättningar och kapacitet

Alla kommuner har i grunden samma ansvar för skolverksamheten. Det gäller både ansvaret som huvudman och ansvaret som hemkommun. Men kommunernas förutsättningar i form av storlek, ekonomi och geografi skiljer sig åt. I detta avsnitt beskriver utredningen kommunernas förutsättningar i olika avseenden.

4.2.1 Många kommuner är små

En genomsnittlig svensk kommun har omkring 35 000 invånare. Men många kommuner är betydligt mindre än genomsnittet och mediankommunen hade 2020 runt 16 000 invånare. Skillnaderna mellan kommuner är stora. Sveriges största kommun är Stockholm med fler än 975 000 invånare. Den minsta, Bjurholm, har färre än 2 400 invånare. Sammantaget har 19 av 290 kommuner fler än 100 000 invånare. Samtidigt har 73 kommuner färre än 10 000 invånare (tabell 4.1).¹⁸⁷

Tabell 4.1 Befolkningen i Sveriges kommuner den 31 december 2020

Spridningsmått

Spridningsmått	Befolkning
Max.	975 551
90 %	74 446
75 %	36 215
Median (50 %)	16 080
25 %	10 015
10 %	6 127
Min.	2 387

Anm: För varje variabel, dvs. varje kolumn, har kommunerna rangordnats med avseende på just den variabeln. Procentsatserna i tabellernas förspalt, 90 %, 75 %, 50 %, 25 % och 10 %, anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på den aktuella variabeln som är lägre än det värde som är angivet i kolumnen för variabeln.

Källa: SCB (2021): Sveriges befolkning 31 december 2020. Kommunala jämförelsetal.

Stora kommuner växer, små kommuner krymper

Den kommunreform som genomfördes under 1970-talet syftade till att skapa kommuner med kapacitet att klara sitt uppdrag. I förarbetena räknade man med att det behövdes ett befolkningsunderlag

¹⁸⁷ SCB (2021): Sveriges befolkning 31 december 2020. Kommunala jämförelsetal.

på 6 500–7 000 invånare för att kommunen skulle kunna upprätthålla ett högstadium med cirka 75 elever per årskurs. Det var den skolstorlek som man menade behövdes för att kunna säkra undervisningen.¹⁸⁸

När Långtidsutredningen 2015, cirka 45 år senare, beräknade vilket befolkningsunderlag som krävdes för en ekonomiskt effektiv grundskoleverksamhet landade man på cirka 10 000 invånare. Beräkningen byggde på antagandet att en ekonomiskt optimal skolstorlek för årskurs 1–5 var cirka 200 elever och 400 elever för årskurs 6–9. Skulle kommunen inte bara driva grundskola utan också ha utvecklingskraft krävdes enligt utredningen en kommunbefolkning på upp emot 20 000 invånare.¹⁸⁹

Kraven på kommunerna har således ökat. Men det demografiska landskapet har samtidigt förändrats. Kommunutredningen konstaterade 2020 att det i dag finns två extremgrupper av kommuner, där de allra minsta stadigt krymper medan de största stadigt växer. Små kommuner får också en allt större andel äldre invånare.¹⁹⁰

Växande kommuner kan få problem med lokalbrist och segregation

Både att ha en växande och en krympande befolkning kan innebära utmaningar. Kommunutredningen pekar på att kommuner med befolkningsstillväxt generellt har relativt god och stabil ekonomi och en väl fungerande demokrati. Men tillväxt kan också leda till brist på bostäder, underdimensionerad lokaltrafik och behov av investeringar. För skolans del kan det uppstå brist på lokaler och behov av att bygga nytt. Utmaningen är att tidsmässigt matcha behoven och investeringarna. Tillväxt kan också leda till sociala utmaningar, bland annat i form av ökad segregation.¹⁹¹

Krympande kommuner kan behöva lägga ner skolor

För krympande kommuner är problembilden en annan. Minskad befolkning innebär ett minskat skatteunderlag. Behoven av kommunal service minskar och kommunen måste klara av att skala ner verksam-

¹⁸⁸ SOU 1961:9 *Principer för en ny kommunindelning*. Prop. 1961:180 *Översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner*.

¹⁸⁹ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2015.

¹⁹⁰ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

¹⁹¹ *Ibid.*

heten utan att tumma på kvaliteten. Samtidigt ökar vissa behov av service. Minskad befolkning innebär över lag en större andel äldre vilket innebär ett ökat behov av äldreomsorg.

För skolans del innebär en minskande befolkning ofta att klasser blir mindre och att skolor måste läggas ner när elevunderlaget viker. Det är också svårt för krympande kommuner att få tillgång till den kompetens som skolan behöver för att nå upp till lagstiftningens krav på verksamheten. Statistiken visar att elever i växande kommuner har bättre skolresultat än elever i krympande kommuner.¹⁹²

Kapaciteten är ofta mindre i krympande kommuner

Den centrala administrationen och den politiska organisationen i en krympande kommun är ofta minimerad. Sådana kommuner kan därför ha svårt att avsätta resurser för nödvändigt strategiskt arbete och utvecklingsarbete, som exempelvis utveckling av it-system.¹⁹³ För skolans del kan en det bli en utmaning för kommunen att hantera både myndighetsuppgifterna i egenskap av hemkommun och att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete som huvudman.

Ett konkret exempel där den administrativa kapaciteteten har betydelse är möjligheterna att söka och ta del av statsbidrag. Enligt en granskning från Riksrevisionen har de större kommunala huvudmännen fördelar gentemot de mindre kommunala huvudmännen i kraft av att de har en större utbildningsförvaltning. De större kommunerna har oftast en eller flera anställda som ansvarar för att ha kontroll över vilka statsbidrag som finns att söka samt för att administrera och följa upp dem. I de minsta kommunerna består utbildningsförvaltningen ibland av endast en person och det är då svårt att utöver alla andra uppgifter hålla sig uppdaterad om vilka statsbidrag som finns att söka och även ha tid att söka dem.¹⁹⁴

Men det är inte nödvändigtvis så att mindre kommuner saknar kapacitet att ta ansvar för skolan. Skolinspektionens erfarenhet är att det är huvudmannens styrning som är avgörande. Kompetens och engagemang kan visserligen vara lättare att uppnå i en större organisation, med möjligheter till större professionella miljöer och special-

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

sering. Men det finns undantag åt båda håll, det vill säga både små huvudmän som tar stort ansvar och stora huvudmän som tar mindre ansvar för skolan.¹⁹⁵

När Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA) studerade effektiviteten i kommunala verksamheter fann de också att mindre kommuner ofta var mer effektiva, om man mäter satsade resurser i förhållande till kvalitet. Bland de kommuner som hade allra högst effektivitet i grundskolan jämfört med andra återfanns ett fåtal med invånarantal över mediankommunen. De allra flesta kommuner som befann sig bland de mest effektiva var kommuner med färre än 10 000 invånare.¹⁹⁶

4.2.2 Skillnader i kommunernas socioekonomiska förutsättningar blir allt större

Vid sidan av storlek och demografisk utveckling skiljer sig kommunerna även åt när det gäller socioekonomiska förutsättningar. Skillnaderna när det gäller faktorer som invånarnas nettointkomster, andelen invånare födda utanför EU/EFTA och andelen med gymnasiebehörighet har också ökat över tid.

De socioekonomiska förutsättningarna påverkar både kommunernas ekonomi och kompetensförsörjning. Enligt Kommunutredningen är det särskilt två grupper av kommuner som har ett problematiskt socioekonomiskt läge. Det är också i dessa kommuner som Kommunutredningen ser de största kapacitetsproblemen, nämligen i

- strukturomvandlingskommuner som kännetecknas av låg utbildningsnivå, hög arbetslöshet och låg inkomstnivå. Gruppen omfattar 59 kommuner och totalt 8 procent av Sveriges befolkning.
- landsbygdssverige med utmaningar som präglas av en struktur med starkt åldrande befolkning, låg generationsåterväxt samt låga inkomst- och utbildningsnivåer. Gruppen omfattar 75 kommuner och totalt 10 procent av befolkningen.

Sammantaget handlar det om nästan hälften av Sveriges kommuner, men bara 18 procent av befolkningen.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Skolinspektionen (2020): *Yttrande över utredningen Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget* (SOU 2020:8). Dnr 2020:2318.

¹⁹⁶ Rådet för främjande av kommunala analyser (2021): *Effektivitet i kommuner*.

¹⁹⁷ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

4.2.3 Ekonomiska förutsättningar skiljer sig åt mellan storstad och landsbygd

De demografiska och socioekonomiska skillnaderna mellan kommuner får konsekvenser för kommunernas ekonomiska förutsättningar. Avlägsna landsbygdskommuner har ofta både högre nettokostnader och lägre skattekraft än storstadskommunerna.

Nettokostnaderna är högre på landsbygden än i storstaden

Den genomsnittliga kommunens nettokostnad för all kommunal verksamhet (inte bara skolan) uppgick till cirka 58 000 kronor per invånare 2018. Nettokostnaden visar verksamhetens kostnad efter avdrag för bland annat riktade statsbidrag. Nettokostnaden speglar därför hur stor finansiering verksamheten behöver genom skatt och generella statsbidrag.

Skillnaderna mellan kommuner är stora. Högst nettokostnader hade mycket avlägsna landsbygdskommuner med 72 300 kronor. Lägst nettokostnader hade storstadskommunerna med 50 900 kronor. Det är också landsbygdskommunernas nettokostnader som har ökat mest över tid, även om samtliga kommungrupper redovisar ökade kostnader.¹⁹⁸

Skillnaderna i nettokostnader förklaras bland annat av att kommunerna har olika åldersstruktur, där landsbygdskommunernas äldre befolkning innebär högre kostnader. Storstadskommunernas storlek och möjlighet till ekonomiska skalfördelar är en annan förklaring.¹⁹⁹

Höga nettokostnader är ofta kombinerade med låg skattekraft

Kommunerna finansierar sin verksamhet huvudsakligen med egna skatteintäkter, generella statsbidrag (inklusive kommunal utjämning), riktade statsbidrag och avgifter.

Skatteintäkterna bestäms av nivån på befolkningens beskattningsbara förvärvsinkomster, men också av nivån på skattesatsen. Dessa två delar har visat sig vara negativt korrelerade med varandra, det vill säga kommuner med lägre skatteunderlag per invånare (skattekraft) tenderar att ha en högre skattesats. Kommunernas skatteintäkter varie-

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Ibid.

rar därför mindre mellan kommuner än vad nettokostnaderna gör. Skillnaderna i skattesats kan bero på skillnader i politiska prioriteringar och ledarskap, men också på skillnader i ekonomiska, demografiska och geografiska förutsättningar.²⁰⁰

Det blir allt svårare för landsbygdskommuner att täcka kostnader med skatteintäkter

Skatteintäkterna räcker olika långt när det gäller att finansiera kommunernas nettokostnader. I storstadskommunerna räcker skatteintäkterna nästan helt och hållet för att täcka nettokostnaderna. Men i de avlägsna landsbygdskommunerna är kostnaderna högre än intäkterna. Enligt Kommunutredningens beräkningar skulle skatteintäkterna för mycket avlägsna landsbygdskommuner behöva vara 26 500 kronor högre per invånare för att kunna bära kommunernas nettokostnader.²⁰¹

Skillnaderna i nettokostnader och skatteintäkter mellan olika typer av kommuner innebär att det också finns skillnader i hur beroende kommunerna är av andra intäktskällor. För mycket avlägsna landsbygdskommuner utgör intäkterna från det generella statsbidraget och det kommunala utjämningsystemet 25 procent av intäkterna. I storstadskommunerna utgör dessa poster bara 7 procent av intäkterna.²⁰² I kapitel 6 utvecklar vi analysen av kommunernas intäkter och kostnader och det kommunalekonomiska utjämningsystemets betydelse.

4.2.4 Behoven och möjligheterna att rekrytera utbildad personal ser olika ut i olika delar av landet

Det finns en brist på utbildad personal i skolan

Enligt Skolverkets prognoser väntas inom skolväsendet en brist på cirka 12 000 behöriga lärare och förskollärare fram till 2035. Detta är trots det allvarliga läget en minskning jämfört med tidigare prognoser. Minskningen beror framför allt på en uppdaterad befolknings-

²⁰⁰ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur Ó & Persson, Lovisa (2019): *Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport 2019*.

²⁰¹ SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

²⁰² Mörk, Eva, Erlingsson, Gissur Ó & Persson, Lovisa (2019): *Kommunernas framtid. Konjunkturrådets rapport 2019*.

prognos där antalet barn förväntas bli färre.²⁰³ I tidigare prognoser har Skolverket också sett positiva tendenser när det gäller kvarvaron och återgången till läraryrket, liksom att en högre andel nyutexaminerade lärare börjar i yrket.²⁰⁴

Rekryteringsbehoven ser olika ut i olika delar av landet

Det är stora skillnader mellan olika delar av landet vad gäller behovet av att rekrytera fler lärare och förskollärare. Relativt storleken på den befintliga lärarkåren är rekryteringsbehovet fram till 2035 störst i Gotlands, Västmanlands och Uppsala län. Minst rekryteringsbehov i förhållande till dagens lärarkår har Västernorrlands och Blekinge län. Skolverket pekar ut vissa kännetecken för län med stora rekryteringsbehov:

- Stark befolkningsökning av antalet barn och ungdomar som ökar lärarbehovet.
- Stora pensionsavgångar i lärarkåren.
- En stor andel visstidsanställda lärare utan pedagogisk högskoleexamen som antas bli ersatta under prognosperioden.²⁰⁵

Frågor om lärarbrist och skillnader mellan olika delar av landet behandlas vidare i avsnitt 7.3.2.

Möjligheterna att rekrytera skiljer sig åt

Det är inte bara rekryteringsbehoven som varierar över landet, utan också möjligheterna att attrahera arbetskraft. På ett övergripande plan är tendensen att unga lämnar landsbygden till förmån för staden, vilket påverkar möjligheterna för landsbygdskommuner att rekrytera den kompetens de behöver.²⁰⁶

Statens krav på kommunerna är desamma oavsett var kommunen ligger eller hur stor den är, men för en mindre kommun på lands-

²⁰³ Skolverket (2021): *Läraryrket 2021*.

²⁰⁴ Skolverket (2019): *Läraryrket 2019*.

²⁰⁵ Skolverket (2021): *Läraryrket 2021*.

²⁰⁶ Mellander, Charlotta & Bjerke, Lina (2017): De ungas flykt till staden. I: Syssner, Josefina, Häggroth, Sören & Ramberg, Ulf (red). *Att äga framtiden. Perspektiv på kommunal utveckling*. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

bygden kan det vara svårt att upprätthålla kompetensen på alla områden, särskilt specialistkompetens.²⁰⁷ När Skolinspektionen 2011 granskade kommuners utredningar inför placeringar i grundsärskolan fanns det exempelvis en tendens att psykologiska utredningar från landsbygdskommuner höll en sämre kvalitet, vilket Skolinspektionen kopplade till att landsbygdskommuner ofta bara hade tillgång till en enda psykolog.²⁰⁸ För skolans del kan det också vara svårt för mindre skolor på landsbygden att rekrytera behöriga lärare i ämnen som omfattar få timmar och där det är svårt att fylla en heltidstjänst.

4.2.5 Elevernas resultat varierar mellan kommuner och skolor

Det är inte bara kommunernas geografi, demografi och ekonomi som varierar. Elevernas studieresultat varierar också mellan kommuner.

Som framgår av avsnitt 2.3.3 spelar det roll var eleverna bor eftersom det finns stora skillnader i kunskapsresultat mellan kommuner. Dessa skillnader har också ökat över tid. Därutöver finns det skillnader i skolkvalitet mellan kommuner, främst mellan storstad och landsbygd. Även dessa skillnader har ökat över tid.

4.3 Den kommunala skolverksamhetens omfattning och struktur

Kommunernas varierande storlek, demografi och geografi avspeglas i skolverksamheten och inom komvux. Skillnaderna är stora när det gäller antalet skolenheter, antalet elever och antalet elever per enhet liksom när det gäller utbudet inom komvux. Det finns också skillnader när det gäller lärartäthet och behörighet. Det innebär också att elevernas tillgång till utbildning varierar.

4.3.1 Verksamheten i förskoleklassen, grundskolan och fritidshemmet i kommunala skolor

Läsåret 2020/2021 fanns det 3 957 kommunala skolenheter på grundskolenivå med sammantaget 918 569 elever. Det motsvarade 84 procent av det totala antalet grundskolelever. 2 964 kommunala skol-

²⁰⁷ Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*. 2016:24.

²⁰⁸ Skolinspektionen (2011): *Mottagandet i särskolan under lupp*.

enheter bedrev verksamhet i förskoleklass med totalt 109 032 elever. Det motsvarade 88 procent av eleverna i förskoleklass.

Majoriteten av kommunerna hade färre än 10 grundskoleenheter och mindre än 2 000 elever, men spridningen mellan kommunerna var stor. Den största kommunen hade 375 gånger fler elever än den minsta (tabell 4.2).

Tabell 4.2 Kommunala skolor och elever på grundskolenivå

Spridning mellan kommuner läsåret 2020/2021

Spridningsmått	Antal skolenheter	Antal elever	Antal elever per skolenhet
Max.	166	68 656	497
90 %	28	7 004	326
75 %	15	3 557	255
Median (50 %)	8	1 557	188
25 %	6	982	155
10 %	4	570	124
Min.	1	183	53

Anm.: För varje variabel, dvs. varje kolumn, har kommunerna rangordnats med avseende på just den variabeln. Procentsatserna i tabellernas förspalt anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på den aktuella variabeln som är lägre än det värde som är angivet i kolumnen för variabeln.

Källa: Skolverket: Grundskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 2B: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, spridningsmått för kommuner.

Det finns stora skillnader mellan storstad och landsbygd

Storstäder och större städer har betydligt fler grundskoleenheter än andra kommuner. Storstäderna och de pendlingskommuner som ligger nära storstäderna har också de största skolorna sett till antalet elever. Skolorna i landsbygdskommuner är både färre till antalet och har färre elever.

Det går också färre elever på varje lärare i landsbygdsskolorna, i jämförelse med skolor i städerna. Samtidigt är det en lägre andel av lärarna på landsbygden som har en pedagogisk högskoleexamen. Det avspeglar skillnaderna i elevunderlag och möjligheterna att rekrytera personal med rätt kompetens (tabell 4.3).

Tabell 4.3 Skolenheter, elever och lärare med pedagogisk högskoleexamen i grundskolan 2020/2021

Genomsnitt för olika kommungrupper

Kommungrupp	Skol- enheter	Elever	Elever per skolenhet	Elever per lärare	Andel lärare med ped. examen
Samtliga kommuner	14	3 168	232	12,0	81,3
Storstäder	128	46 714	366	12,8	84,6
Pendlingskommun nära storstad	14	4 312	302	13,4	81,1
Större stad	41	10 093	245	11,9	82,6
Pendlingskommun nära större stad	8	1 657	200	11,7	81,0
Lågpendlingskommun nära större stad	9	1 718	187	11,4	79,6
Mindre stad/tätort	21	4 134	194	11,5	82,6
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	6	1 087	173	11,0	78,6
Landsbygdskommun	8	1 126	149	10,9	73,9
Landsbygdskommun med besöksnäring	6	888	140	11,0	76,5

Källa: Skolverket: Grundskolan – Personal – Riksnivå, Tabell 2C: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, medelvärden för kommungrupper (kommunala skolenheter) och Tabell 4C: Pedagogisk högskoleexamen, heltidstjänster och lärartäthet läsåret 2020/21, medelvärden för kommungrupper (kommunala skolenheter).

Alla kommuner bedriver fritidshemsverksamhet

År 2020 var 415 841 elever inskrivna i något av 3 683 kommunala fritidshemmen.²⁰⁹ Fritidshemsverksamheten omfattar verksamhet för barn i förskoleklassen upp till och med årskurs sex. I genomsnitt var 54,8 procent av barnen i åldrarna 6–12 år inskrivna i fritidshem. 47,5 procent var inskrivna i fritidshem med kommunal huvudman och 7,3 procent i fritidshem med enskild huvudman.²¹⁰

Det är betydligt vanligare att barn i förskoleklassen och lågstadiet är inskrivna i fritidshem, än barn i mellanstadieåldern. Över 80 procent av 6–9-åringarna hade fritidshemsverksamhet 2020, att jämföra med mindre än 20 procent av 10–12-åringarna.

Läsåret 2020/2021 var den genomsnittliga avdelningsstorleken 35,8 elever per avdelning i kommunala fritidshem.²¹¹ Antalet elever per heltidstjänst var samma år 20,1 i de kommunala fritidshemmen.²¹² Gruppstorleken och antalet elever per personal har minskat något

²⁰⁹ Skolverket: Fritidshem – Elever och grupper – Riksnivå. Tabell 2A: Antal kommuner med verksamhet, antal fritidshem, elever per avdelning samt inskrivna elever efter ålder och kön 2014–2020.

²¹⁰ Skolverket: Fritidshem – Elever och grupper – Riksnivå. Tabell 2B: Inskrivna elever efter ålder och kön 2014–2020. Andel av alla barn i befolkningen.

²¹¹ Skolverket: Fritidshem – Elever och grupper – Riksnivå. Tabell 2A: Antal kommuner med verksamhet, antal fritidshem, elever per avdelning samt inskrivna elever efter ålder och kön 2014–2020.

²¹² Skolverket: Fritidshem – Personal – Riksnivå. Tabell 2A: Antal arbetsledare, anställda och heltidstjänster efter kön samt personaltäthet 2012–2021. Skolverket: Fritidshem – Personal – Riksnivå. Tabell 1A: Antal arbetsledare, anställda och årsarbetare efter kön och utbildning samt personaltäthet 1999–2011.

sedan 2015, men den långsiktiga trenden är att både antalet elever per avdelning och antalet elever per heltidstjänstgörande personal har ökat under 2000-talet. År 2003 var exempelvis den genomsnittliga gruppstorleken 30,2 barn och det gick 18 barn per heltidstjänstgörande personal. Det finns ingen statistik över barnens närvarotider i fritidshemmet. Men de föräldraundersökningar som Skolverket tidigare har genomfört visar att också närvarotiden i fritidshemmet för barn 6–9 år ökade med i genomsnitt fyra timmar i veckan mellan åren 2005 och 2012.²¹³

Barnen i storstadsområdenas pendlingskommuner är den grupp som i störst utsträckning nyttjar fritidsverksamheten. Bland dessa barn är det lite mer än 60 procent i åldrarna 6–12 år som är inskrivna i fritidshem. Det kan jämföras med barn i samma ålder i landsbygdskommunerna. Bland dessa barn är det omkring 45 procent som är inskrivna i fritidshem.²¹⁴

De storstadsnära pendlingskommunerna har samtidigt i genomsnitt lägre andel personal med pedagogisk högskoleexamen än andra kommuner, lite mindre än en tredjedel. Det kan jämföras med större och mindre städer där nästan hälften har en pedagogisk examen.²¹⁵

4.3.2 Verksamheten i den kommunala gymnasieskolan

Läsåret 2020/2021 fanns det 812 kommunala skolenheter på gymnasienivå med totalt 252 265 elever. Totalt gick 70 procent av gymnasieeleverna i en kommunal skola. Ytterligare 12 skolenheter med totalt 2 369 elever drevs av regioner, vilket motsvarade knappt 1 procent av gymnasieeleverna.

Det fanns kommunala gymnasieskolor i sammantaget 242 kommuner 2020/2021. I 37 av dessa erbjöds bara introduktionsprogram. Därmed saknades kommunala gymnasieskolor som erbjuder nationella program i 85 kommuner.²¹⁶

²¹³ Skolverket (2013): *Föräldrars val och inställning till förskola och fritidshem. Resultat från föräldraundersökningen 2012*. Rapport 392.

²¹⁴ Skolverket: Fritidshem – Elever och grupper – Riksnivå Tabell 2D: Inskrivna elever efter ålder 2020. Andel av samtliga barn i befolkningen,

²¹⁵ Skolverket: Fritidshem – Personal – Riksnivå Tabell 2D: Heltidstjänster efter utbildning samt personaltäthet 2020/21, medelvärden för kommungrupper.

²¹⁶ Skolverket: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 4A: Skolor och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2011/12–2020/21.

I genomsnitt hade kommunerna 3 skolenheter och drygt 1 000 elever. Men både eleverna och enheterna är ojämnt fördelade över kommunerna och mediankommunen hade bara 1 skolenhet. Samtidigt finns det kommuner som har många gymnasieenheter (tabell 4.4).

Tabell 4.4 Skolenheter och elever i gymnasieskolan

Spridningsmått för kommuner

Spridningsmått för kommuner	Antal skolenheter	Antal elever	Elever/skolenhet
Max.	38	17 969	1 548
90 %	6	2 308	645
75 %	3	1 002	367
Median (50 %)	1	362	240
25 %	1	26	140
10 %	0	0	26
Min.	0	0	3

Anm.: För varje variabel, dvs. varje kolumn, har kommunerna rangordnats med avseende på just den variabeln. Procentsatserna i tabellernas förspalt anger hur stor andel av kommunerna som har ett värde på den aktuella variabeln som är lägre än det värde som är angivet i kolumnen för variabeln.

Källa: Skolverket: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 4B: Skolor och elever läsåret 2020/21, spridningsmått för kommuner.

Bland kommungrupperna syns skillnaderna mellan kommuner tydligt. Eleverna koncentreras till städerna, medan få elever går i en gymnasieskola på landsbygden (tabell 4.5).

Tabell 4.5 Skolenheter och elever på gymnasienivå

Medelvärden för kommungrupper

Kommungrupper	Antal skolenheter	Antal elever	Elever/Skolenhet
Storstäder	25	11 659	466
Pendlingskommun nära storstad	2	914	437
Större stad	11	3 662	334
Pendlingskommun nära större stad	1	239	201
Lågpendlingskommun nära större stad	2	473	244
Mindre stad/tätort	5	1 507	304
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	1	209	172
Landsbygdskommun	2	373	226
Landsbygdskommun med besöksnäring	1	175	188
Samtliga kommuner	3	1 042	311

Källa: Skolverket: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå, Tabell 4C: Skolor och elever läsåret 2020/21, medelvärden för kommungrupper.

Många gymnasieelever pendlar till en annan kommun

Den utveckling som finns generellt i kommunsverige där vissa kommuner attraherar människor och växer samtidigt som andra kommuner krymper avspeglar sig också i gymnasieelevernas rörelsemönster.

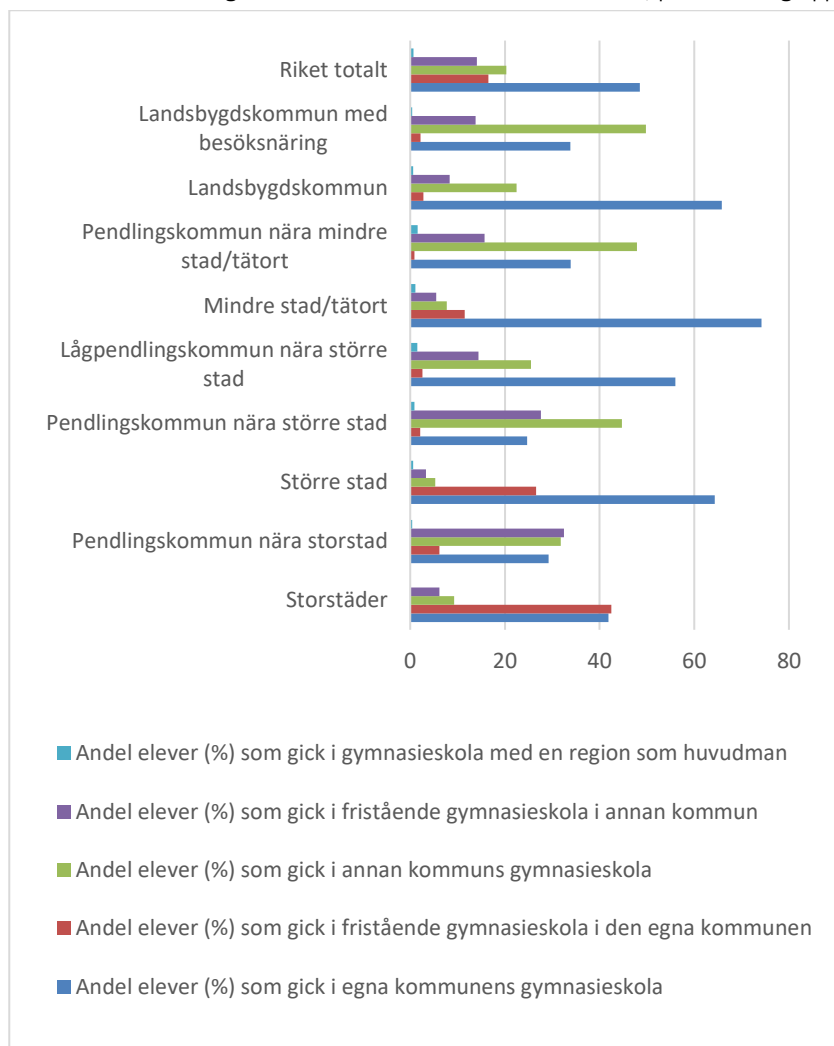
Knappt 30 procent av gymnasieeleverna går i en fristående skola. Till skillnad från i grundskolan är det också förhållandevis vanligt att gymnasieelever går i en skola i en annan kommun än där de är folkbokförda. Läsåret 2020/2021 var det totalt 125 000 elever, motsvarande cirka 35 procent, som gick i en gymnasieskola (kommunal eller fristående) i en annan kommun än där eleven var folkbokförd. Sammantaget innebär gymnasieelevernas rörlighet att mindre än hälften av eleverna går i en kommunal gymnasieskola i den egna hemkommunen (figur 4.3).

Hur stor andel av gymnasieeleverna som pendlar till skolan varierar. Störst andel utpendlande elever har pendlingskommuner nära större städer. Där var det över 70 procent av eleverna som gick i en skola, kommunal eller fristående, i en annan kommun än hemkommunen 2021. I de mindre städerna var det i stället över 70 procent av de folkbokförda eleverna som gick i en kommunal skola i den egna kommunen. Men även i de större städerna och i landsbygdskommunerna är det vanligt att gå i en kommunal skola i hemkommunen (figur 4.3).²¹⁷

²¹⁷ Skolverkets statistik. Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 4A: Skolor och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2011/12–2020/21.

Figur 4.3 Gymnasieelevers pendlingsmönster

Andel elever som gick i kommunal eller fristående gymnasieskola i den egna kommunen eller annan kommun 2021, per kommungrupp



Källa: Skolverket: Jämförelsedatabasen.

Skolmarknadens geografi ser olika ut i olika delar av landet

De geografiska och demografiska skillnaderna mellan kommuner innebär att den gymnasieskola som eleverna möter ser väldigt olika ut i olika delar av landet.

När Skolverket 2016 analyserade vad de kallade ”skolmarknadens geografi” hade ungefär en tredjedel av alla gymnasieelever sin skolgång i någon av de skolmarknader som låg inom de tre storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö. Dessa områden kännetecknas av att avstånden är förhållandevis korta, dels mellan elevens hem och skola, dels mellan skolorna. Det betyder att det finns många valmöjligheter för eleverna i gymnasieskolan, både vad gäller skola, program och inriktningar.

Förhållandet var det rakt motsatta i andra delar av landet, där många lokala skolmarknader inte är lika förankrade i ett större, regionalt sammanhang vad gäller utbud och efterfrågan på gymnasieutbildning. Inom dessa områden var gymnasieskolan enligt Skolverkets analys fortfarande en mer eller mindre lokal eller kommunal angelägenhet. Ungefär 10 000 gymnasieelever (cirka tre procent av alla gymnasieelever i landet) var enligt analysen fördelade på nio ”solitära” skolmarknader – skolmarknader som bestod av en kommun eller ett kommunpar. Den minsta av dessa var Övertorneå, som hade cirka 200 elever. Skolverkets slutsats var att i sådana kommuner är skolvalet begränsat, i synnerhet i valet av skola men också vad gäller programmens olika inriktningar.²¹⁸

Det finns olika typer av regional samverkan kring gymnasieskolan

Ett sätt för kommuner att kunna erbjuda ett bredare utbud av gymnasieutbildning är att samverka med andra. Enligt skollagen kan kommuner välja att samverka om erbjudandet av gymnasieutbildning.²¹⁹ Samverkan sker i olika former.

Nästan alla kommuner ingår i ett samverkansområde med fritt sök på nationella program. Detta innebär att samtliga elever blir förstahandsmottagna och konkurrerar om platserna på lika villkor inom samverkansområdena.

Den vanligaste konstruktionen, som de flesta av landets kommuner deltar i, är ett multilateralt avtal där en grundpelare är att samtliga kommuners elever söker och konkurrerar om platserna på lika villkor till alla nationella program. Detta skapar en relation mellan kommunerna med ett gemensamt elevunderlag vilket i sin tur skapar en

²¹⁸ Skolverket (2016): *Förändringar i skolmarknadens geografi mellan 2009 och 2014. Gymnasieelevers pendlning på lokala skolmarknader.*

²¹⁹ 15 kap. 30 § och 18 kap. 27 § skollagen.

grundläggande förutsättning som påverkar planering och dimensionering av utbildningen.²²⁰ Exempelvis har kommunerna inom Stockholmsregionen (Storsthlm) bildat en gemensam gymnasie-region. Genom samverkansavtal regleras att alla elever i regionen kan söka, och antas, till regionens alla gymnasieskolor på samma villkor. Syftet är att förbättra balansen mellan utbud och efterfrågan och identifiera vilka utbildningar som är särskilt viktiga för regionen. För att alla huvudmän ska ha likvärdiga förutsättningar omfattar också avtalet gemensamma programpriser på nationella program. Det finns också ett så kallat struktur tillägg. Syftet med struktur tillägget är att ge ekonomiskt stöd till skolor som har elever i behov av mer stöd.²²¹

Den mest formaliserade formen av samverkan är att bilda ett gymnasieförbund som är ett slags kommunalförbund. Enligt kommunallagen får kommuner och regioner bilda kommunalförbund och lämna över skötseln av kommunala angelägenheter till sådana förbund.²²² Läsåret 2019/2020 bedrev elva gymnasieförbund gymnasieutbildning:

- Hälsinglands Utbildningsförbund
- Jämtlands gymnasieförbund
- Kalmarsunds gymnasieförbund
- Kommunsamverkan Cura individutveckling
- Kunskapsförbundet Väst
- Lapplands kommunalförbund
- Norra Västmanlands utbildningsförbund
- Sydnärkes utbildningsförbund
- Sölvesborgs-Bromöllas Kommunalförbund
- Västbergslagens utbildningsförbund, VBU
- Västerdalarnas Utbildningsförbund.

²²⁰ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

²²¹ *Samverkansavtal avseende gymnasieutbildning mellan kommunerna i Stockholms län, angränsande kommuner som anslutit sig samt Stockholms läns landsting*.

www.storsthlm.se/media/soonh4pt/gemensam-gymnasierregion-samverkansavtal-tillganglighetsanpassad.pdf (hämtad 2022-02-18).

²²² 3 kap. 8 § kommunallagen.

I dessa kommunalförbund är det förbundet som är huvudman för gymnasieskolorna i de ingående kommunerna. Ett kommunalförbund kan också ta över hemkommunsuppgifter från medlemmarna. Av förbundsordningen framgår vilket uppdrag som förbundet har.

Riksdagen har i juni 2022 beslutat om ändringar i skollagen som innebär att kommunerna ska avtala med minst två andra kommuner om samverkan vid planering, dimensionering och erbjudande av utbildning i ett så kallat primärt samverkansområde. Lagändringarna föreslås börja gälla den 1 juli 2023 och tillämpas första gången på utbildning som påbörjas 2025.²²³

4.3.3 Verksamheten i den kommunala grundsärskolan och gymnasiesärskolan

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan omfattar betydligt färre elever än grund- och gymnasieskolan. Det innebär också att alla kommuner inte har en egen verksamhet i dessa skolformer, utan samverkar med andra kommuner, i vart fall vad gäller gymnasiesärskolan.

Grundsärskolan är spridd över landet

Läsåret 2020/2021 drev 284 kommuner 544 kommunala grundsärskoleenheter med sammantaget 12 719 elever. I en kommun fanns också 1 regional grundsärskola. Kommunerna har i genomsnitt 2 särskolenheter, men eftersom enheterna är ojämnt fördelade mellan kommunerna finns det i majoriteten av kommunerna som mest 1 grundsärskola.²²⁴

Till skillnad från grundskolans elever är det relativt vanligt att grundsärskolans elever går i skola i en annan kommun än hemkommunen. Det gäller i synnerhet i pendlingskommuner.²²⁵

²²³ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

²²⁴ Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

²²⁵ Skolverket: Grundsärskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 2C: Skolor och elever läsåret 2020/21, medelvärden för kommungrupper.

Gymnasiesärskolan finns bara i hälften av kommunerna

146 kommuner och 8 regioner bedrev gymnasiesärskola läsåret 2020/2021. Totalt omfattar den offentligt organiserade gymnasiesärskolan 208 skolenheter och 6 020 elever. Enheterna är över lag små. I de kommunala gymnasiesärskolorna går det i genomsnitt 29 elever.

Eftersom många kommuner saknar egen gymnasiesärskola pendlar många elever till en annan kommun. Var tredje elev i de kommunala gymnasiesärskolorna är folkbokförd i en annan kommun än skolkommunen.²²⁶

4.3.4 Verksamheten i komvux

Komvux är en flexibel och individanpassad utbildning som ska utgå från den enskilda individens behov och förutsättningar.²²⁷ Utbildningen bedrivs därför kontinuerligt året om.

Komvux består av flera olika skolformsdelar och vänder sig till alla vuxna i behov av utbildning som motsvarar den som ges i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan samt vuxna invandrare i behov av utbildning i svenska språket eller grundläggande läs- och skrivfärdigheter.

Utbildningen inom alla skolformsdelar i komvux är kursutformad. Det finns olika studieformer och eleverna kan läsa i olika studietakt. Dessutom kan elever kombinera utbildning i de olika skolformsdelarna eller kombinera studier med arbete eller praktik.

Alla kommuner bedriver inte utbildning inom komvux

Det är drygt 240 huvudmän som bedriver utbildning inom komvux (tabell 4.6). De allra flesta är kommuner, i några fall via kommunalförbund, och några enstaka regioner. Antalet huvudmän är relativt lika för de olika skolformsdelarna utom för komvux som särskild utbildning där antalet huvudmän är klart färre (160).

Ungefär 50 av de 290 kommunerna har alltså valt att inte själva vara huvudmän och bedriva komvux.

²²⁶ Skolverket: Gymnasiesärskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 2A: Skolenheter och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2013/14–2021/22.

²²⁷ Detta framgår bland annat av skollagen och förordningen om vuxenutbildning.

Tabell 4.6 Komvux, elever och huvudmän

Elever, huvudmän och skolkommuner 2021

	Antal elever	Antal huvudmän	Antal skolkommuner
Komvux på grundläggande nivå	74 285	238	245
Komvux på gymnasial nivå	259 812	243	247
– varav kommun	259 196	240	247
– varav region	683	3	4
Komvux som särskild utbildning	3 220	160	166
Komvux i sfi	132 753	241	249

Anm.: Med skolkommun avses antal kommuner där elever undervisas inom respektive skolformsdel. En förklaring till att antalet skolkommuner är fler än antalet huvudmän inom komvux är att vissa kommuner ingått i kommunalförbund som utgör en huvudman.

Källa: Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2021/22.

Antalet elever och kursdeltagare inom komvux ökar och varierar mellan kommunerna

Inom komvux används både begreppen elev och kursdeltagare. En elev är en individ som läser en eller flera kurser. Begreppet kursdeltagare är kopplat till respektive kurs. En individ kan således vara kursdeltagare i flera olika kurser.

Totalt studerade 414 000 elever inom komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och i sfi under 2021. Det motsvarar 7 procent av befolkningen i åldern 20–64 år. Antalet kursdeltagare var totalt 1 290 000 år 2021.²²⁸

Under de senaste åren har det totala antalet elever i komvux stadigt ökat och komvux har i dag fler elever än gymnasieskolan. Antalet elever ökade 2021 med 13 200 elever jämfört med 2020, en ökning med drygt 3 procent. Den största skolformsdelen, och även den som ökar mest i elevantal, är komvux på gymnasial nivå där totalt 260 000 elever studerade under 2021. Det är en extra stor ökning av elever som läser yrkeskurser på gymnasial nivå – under 2021 ökade denna andel med 10 procent jämfört med året innan.

Genomgående studerar fler kvinnor än män inom komvux. År 2021 var 61 procent av eleverna kvinnor och 39 procent var män. Genomsnittsåldern i komvux totalt under 2021 var 33 år. Eleverna på grundläggande nivå och sfi är generellt sett äldre, vilket delvis beror på att det är en högre andel utlandsfödda elever i dessa skolformsdelar och

²²⁸ Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

att denna grupp tenderar att vara äldre när de studerar på komvux. På grundläggande nivå var 94 procent av eleverna födda utomlands och på gymnasial nivå utgjorde de utlandsfödda knappt 46 procent.²²⁹

Uppgiftsinsamlingen för komvux som särskild utbildning skiljer sig åt från de andra skolformsdelarna. Därför redovisas den statistiken separat och kan inte jämföras rakt av med övriga skolformsdelar. Elevantalet redovisas läsårsvis och 2021/2022 studerade 3 220 elever inom komvux som särskild utbildning.²³⁰ Elevantalet har minskat med 30 procent sedan 2012/2013.²³¹ Inom komvux som särskild utbildning är könsfördelningen mer jämn, men en liten majoritet av eleverna – 52 procent – är kvinnor. Genomsnittsåldern är 36 år.

Antalet elever per kommunal huvudman varierar stort

Elevantalet inom komvux som helhet varierar stort mellan de kommuner som bedriver komvux. Det finns även kommuner som inte har elever inom samtliga skolformsdelar. Variationen sträcker sig 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.²³²

Det är relativt vanligt att elever studerar hos en annan kommun än hemkommunen

Det är relativt vanligt att elever inom komvux studerar hos en annan kommun än hemkommunen, dock inte lika vanligt som inom gymnasieskolan. Inom komvux på gymnasial nivå studerade 19 procent av eleverna hos en annan kommun än hemkommunen under 2021. Motsvande siffror för övriga skolformsdelar var samma år för komvux på grundläggande nivå 15 procent och för sfi 10 procent. För komvux som särskild utbildning var 7 procent av eleverna hos kommunerna folkbokförda i en annan kommun 2021.²³³

²²⁹ Ibid.

²³⁰ Skolverket (2022): *Elever i komvux som särskild utbildning – Läsåret 2021/22*.

²³¹ Skolverket har undersökt orsakerna till det minskande elevantalet, se Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier*.

²³² Skolverkets jämförelsetal, statistik för kalenderår 2021.

²³³ Skolverkets jämförelsetal – elever och kursdeltagare – kalenderåret 2021.

Det är vanligt att utbildningen inom komvux läggs ut på entreprenad

Som beskrivs i avsnitt 4.1.3 finns möjlighet för huvudmän att bedriva komvux på entreprenad via enskilda utbildningsanordnare. Vissa huvudmän har lagt ut all utbildning på entreprenad medan andra har valt att lägga ut vissa delar. Det finns också huvudmän som inte använder sig av entreprenad alls utan enbart har komvux i egen regi eller via andra kommuner.

År 2021 var det 51 procent av alla kursdeltagare inom komvux (exklusive särskild utbildning) som studerade hos enskilda utbildningsanordnare på entreprenad.²³⁴ Andelen utbildning som bedrivs på entreprenad skiljer sig åt mellan olika skolformsdelar och totalt sett har det skett en ökning av utbildning på entreprenad över tid. Särskilt vanligt är det att utbildning inom komvux på gymnasial nivå, i synnerhet yrkesutbildning, läggs ut på entreprenad.²³⁵

Det finns en stor variation mellan kommunerna gällande entreprenad

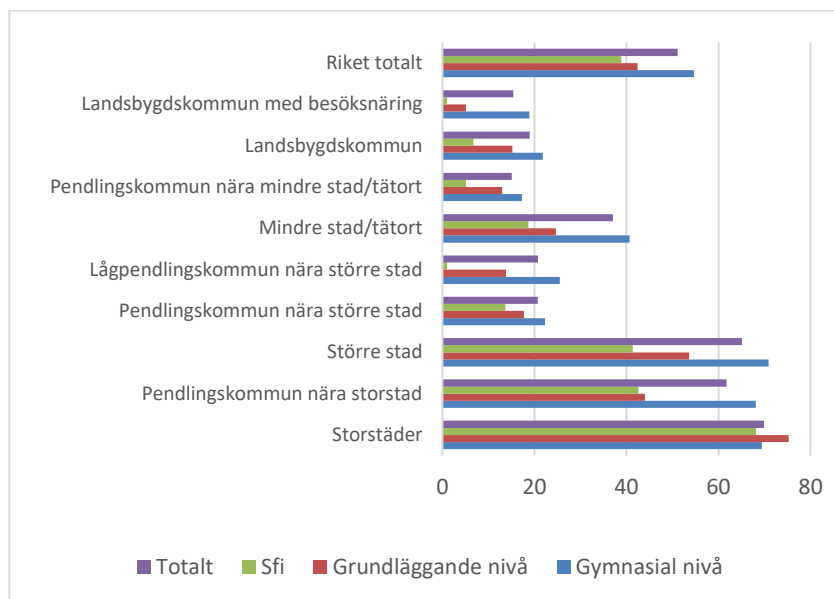
Det finns en stor variation mellan kommunerna i hur många kursdeltagare och elever som läser i huvudmännens egen regi eller på entreprenad.

²³⁴ Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

²³⁵ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Skolverket (2022): *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2021*.

Figur 4.4 Komvux, andelen kursdeltagare (%) hos annan anordnare än huvudmannen uppdelat på typ av kommun

Kalenderår 2021



Anm.: Figuren avser komvux på grundläggande nivå, på gymnasial nivå och i sfi (exkl. komvux som särskild utbildning).

Källa: Skolverkets jämförelsetal – elever och kursdeltagare – kalenderåret 2021.

Av figur 4.4 framgår att det är betydligt vanligare att eleverna studerar hos en enskild utbildningsanordnare på entreprenad i kommuner som räknas somorstäder, pendlingskommuner näraorstäder eller som större stad. Det finns även en stor variation mellan olika län när det gäller andelen utbildning på entreprenad, från lägst 10,1 procent (Blekinges län) och 15,2 procent (Örebro län), till högst 76 procent (Stockholms län) och 82,6 procent (Jämtlands län).²³⁶ Spridningen mellan enskilda kommuner är ännu större.

Det finns olika typer av regional samverkan kring komvux

Samverkan inom komvux är inte reglerad på samma sätt som inom gymnasieskolan. I avsnitt 4.1.3 beskrivs olika sätt, mer eller mindre formaliserade, för kommuner att samverka för att anordna utbildning.

²³⁶ Skolverkets jämförelsetal – elever och kursdeltagare – kalenderåret 2021.

Den mest formaliserade samverkan är, precis som för gymnasieskolan, kommunalförbund. År 2021 var det åtta kommunal- eller gymnasieförbund som var huvudmän för och bedrev komvux:

- Sölvesborgs-Bromöllas kommunalförbund
- Hälsinglands utbildningsförbund
- Jämtlands gymnasieförbund
- Kalmarsunds gymnasieförbund
- Kunskapsförbundet Väst
- Lapplands kommunalförbund
- Sydnärkes utbildningsförbund
- Västerbergslagens utbildningsförbund, VBU.

Samverkan kan också ske i form av gemensamma nämnder mellan flera kommuner. Enligt KLIVA-utredningen är det sannolikt en mindre vanlig samverkansform än kommunalförbund, men det förekommer gemensamma nämnder för komvux.²³⁷

För att söka statsbidraget för regionalt yrkesvux finns, som tidigare nämnts, krav på samverkan.²³⁸ Bidraget kan sökas från Skolverket för olika typer av utbildningar.²³⁹ Yrkesutbildning och yrkesutbildning i kombination med sfi eller svenska som andraspråk var två delar som bidragsåret 2022 söktes av samtliga 290 kommuner. Kommunerna samverkar om dessa utbildningar i 47 olika kommunkonstellationer där den minsta består av 3 kommuner och den största av 16 kommuner.

4.4 Friskolesektorns framväxt och struktur

Vid sidan av den offentliga skolverksamheten driver enskilda huvudmän fristående skolor. Fristående skolor har gått från att vara ett marginellt fenomen till att utgöra en stor del av skolväsendet. Men inom

²³⁷ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

²³⁸ 20 § förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

²³⁹ De olika utbildningar som bidraget kan sökas för omfattar i grova drag yrkesutbildning/yrkesvux, yrkesutbildning/yrkesvux i kombination med sfi eller svenska som andraspråk, lärlingsutbildning/lärlingsvux, lärlingsutbildning/lärlingsvux i kombination med sfi eller svenska som andraspråk samt yrkesförarutbildning.

friskolesektorn är skillnaderna stora och ägarform, inriktning och storlek varierar mellan huvudmän och skolor.

I detta avsnitt ger utredningen en översiktlig bild av friskolesektorns framväxt och struktur i Sverige i dag.

4.4.1 Det har skett en kraftig tillväxt av fristående skolor sedan 1990-talet

I mars 1992 lade regeringen fram den proposition om valfrihet och fristående skolor som brukar betecknas som friskolereformen.²⁴⁰

Fristående skolor hade funnits under lång tid i det svenska skolsystemet, men reglerna för att få statligt stöd hade varit snåriga och det var bara ett fåtal skolor som fick statsbidrag. Skolorna finansierade i stället sin verksamhet med avgifter, ideellt arbete, frivilliga bidrag och kommunala bidrag. Det statliga stödet till fristående skolor som förekom motiverades utifrån ett samhällsintresse; skolorna kunde komplettera det allmänna skolväsendet och på så sätt bidra till samhällsnytta.²⁴¹

Friskolereformen innebar en starkare betoning av individens rätt att välja. Målet med friskolereformen var största möjliga frihet för barn och föräldrar att välja skola. För att detta skulle vara en realistisk möjlighet måste fristående skolor i allt väsentligt få samma villkor och ekonomiska förutsättningar som kommunala skolor. Rätten att välja beskrevs i propositionen som viktig i ett fritt samhälle. Men regeringen såg också andra skäl till ökad valfrihet. Valfriheten kunde

- vitalisera skolan och skapa ökat engagemang
- främja mångfald i skolan
- stimulera kvalitetshöjande tävlan
- ge incitament för kostnadseffektivitet och utveckling av nya och effektivare arbetsmetoder som kunde spridas.

²⁴⁰ Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

²⁴¹ Se t.ex. prop. 1950:232 *Lönereglering för lärarna vid de statsunderstödda privatläroverken*, m.m. Prop. 1962:54 *Reformering av den obligatoriska skolan* m.m. Prop. 1969:1 *Statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1969/70, bilaga 10*. Prop. 1982/83:1 *Skolor med enskild huvudman* m.m. Prop. 1983/84:118 *Fristående skolor på gymnasial nivå*.

Skolverket skulle liksom tidigare pröva och godkänna fristående skolor. Men nytt var att ett godkännande också gav rätt till bidrag. Godkända skolor skulle få resurser från kommunen som motsvarade kommunens genomsnittskostnad per elev.²⁴²

Propositionen föregicks inte av någon offentlig utredning eller något mer omfattande förarbete, utan motiverades i första hand av ett ideologiskt skifte och en annan syn på nyttan med fristående skolor. I riksdagsbehandlingen pekade oppositionen på riskerna för ökade kostnader och segregation inom skolväsendet. Utbildningsutskottet angav i sitt betänkande att man förutsatte att Skolverkets uppföljning och utvärdering skulle ta sikte på hur väl skolsystemet uppfyllde de mål som riksdagen lagt fast. Utskottet utgick också från att regeringen mycket uppmärksamt skulle följa utvecklingen när det gällde segregering på skolområdet.²⁴³

Stadig ökning av fristående grundskolor

Friskolereformen med det förändrade regelverket för ekonomisk ersättning ledde till en snabb ökning av antalet fristående skolor.

Läsåret 1980/1981 fanns det 35 grundskolor med enskild huvudman. 7 av dessa fick statsbidrag. I de 35 skolorna med enskild huvudman undervisades cirka 5 800 elever på grundskolenivå. Uttryckt i procent innebar det att 0,20 procent av barnen i skolpliktig ålder undervisades i statsunderstödda skolor med enskild huvudman och 0,38 procent i sådana skolor utan statligt stöd.²⁴⁴ I mars 1992 hade antalet statsunderstödda fristående skolor på grundskolenivå ökat till 66.²⁴⁵

Den 1 juli 1992 trädde de nya regler som innebar att alla godkända skolor också fick rätt till offentliga bidrag i kraft. Därefter vidtog en kraftig ökning av både antalet fristående skolor och andelen elever i fristående skolor.

- Läsåret 1992/1993 hade antalet fristående grundskolor ökat till 106 och antalet elever uppgick till 9 946.
- Läsåret 1993/1994 fanns det 166 fristående grundskolor som undervisade totalt 13 689 elever.

²⁴² Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

²⁴³ Utbildningsutskottets betänkande 1991/92:UbU22 *Fristående skolor*.

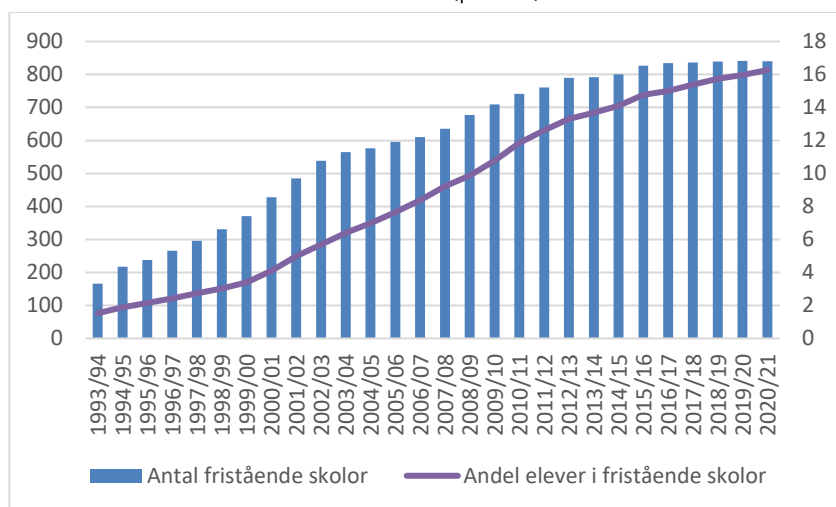
²⁴⁴ SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

²⁴⁵ Prop. 1991/92:95 *Valfrihet och fristående skolor*.

Både antalet fristående skolor och andelen av det totala antalet grundskoleelever som går i en fristående skola har sedan ökat stadigt (figur 4.5). Andelen elever ökade som mest under första delen av 2000-talet, men har planat ut under de senaste åren. Läsåret 2020/2021 uppgick antalet fristående grundskolor till 822 och antalet elever i fristående skolor till 172 321. Uttryckt i procent motsvarade det 15,7 procent av grundskoleeleverna.

Figur 4.5 **Fristående grundskolor 1993/1994–2020/2021**

Antal skolor och andel elever (procent)

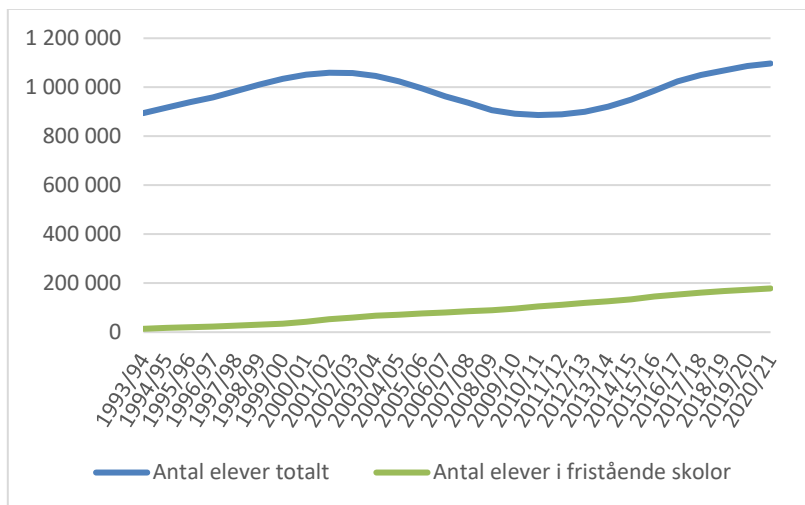


Anm.: Fram till 2016/2017 redovisades de internationella skolorna som skolor med enskild huvudman. För jämförelsens skull inkluderas de internationella skolorna även för senare år. Enligt skollagen räknas internationella skolor som en särskild utbildningsform och de kan ha enskild eller kommunal huvudman.

Källa: Skolverket: Statistik över skolenheter och elever.

Att andelen elever i fristående grundskolor stadigt har ökat, illustreras också av att antalet friskoleelever har ökat även under perioder då elevkullarna har minskat (figur 4.6).

Figur 4.6 Antalet elever totalt respektive antalet elever i fristående grundskolor över tid



Källa: Skolverkets statistik över enheter och elever.

Fristående gymnasieskolor har fått en allt större del av eleverna

De fristående gymnasieskolornas andel av eleverna har ökat mycket sedan friskolereformen. I början av 1980-talet fanns det 44 gymnasieskolor med enskild huvudman. Sammanlagt undervisade skolorna cirka 1 600 elever. Av landets samtliga gymnasieskolelever gick 0,43 procent i statsunderstödda gymnasieskolor med enskild huvudman och 0,15 procent i sådana skolor utan statligt stöd.²⁴⁶

Läsåret 2020/2021 hade antalet fristående gymnasieskolor ökat till 449. Totalt 106 213 elever undervisades i fristående gymnasieskolor vilket motsvarade 29,4 procent av det totala antalet gymnasieelever.²⁴⁷

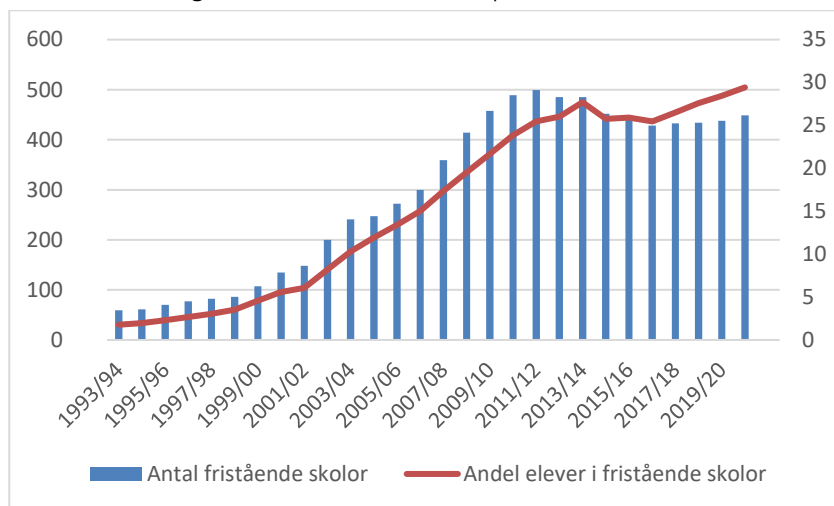
I synnerhet under de första 15 åren efter friskolereformen var tillväxten av fristående gymnasieskolor och antalet elever i dessa skolor mycket snabb. Därefter har tillväxten av skolor avstannat. Men andelen av eleverna som går i fristående gymnasieskolor har under de senaste fem åren ökat igen (figur 4.7).

²⁴⁶ SOU 1983:1 *Fristående skolor för icke längre skolpliktiga elever*. SOU 1981:34 *Fristående skolor för skolpliktiga elever*.

²⁴⁷ Statistik från Skolverket. I antalet fristående skolor ingår också de internationella skolorna.

Figur 4.7 Fristående gymnasieskolor 1993/1994–2021/2021

Antal skolenheter (vänster axel) och andel elever i procent (höger axel) i fristående skolor respektive läsår



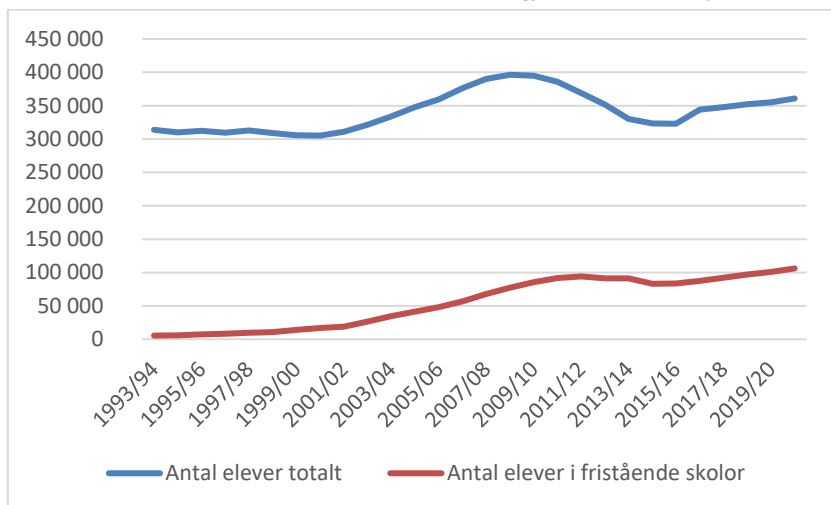
Anm.: I antalet gymnasieskolor med enskilda huvudmän ingår också de internationella skolorna.

Källa: Skolverkets statistik över enheter och elever.

De fristående gymnasieskolorna omhändertog en stor del av elevkullsökningen under början av 2000-talet och har sedan behållit eleverna även när elevkullarna har minskat (figur 4.8).

Figur 4.8 Antal elever i gymnasieskolan 1993/1994–2020/2021

Antalet elever totalt och i fristående gymnasieskolor respektive läsår



Anm.: Antalet elever i fristående gymnasieskolor inkluderar elever i internationella skolor.

Källa: Skolverkets statistik över enheter och elever.

Skolornas inriktning och ägandeform har förändrats

Vid sidan av utvecklingen mot fler skolor och elever har också karaktären på de fristående skolorna förändrats över tid.

- Före den 1 juli 1992 utgjorde konfessionella skolor och waldorfskolor de största grupperna av de statsunderstödda skolorna. Skolorna bedrevs ofta i form av stiftelser eller ideella föreningar.²⁴⁸
- Läsåret 2020/2021 hade 721 av totalt 822 fristående grundskolor en allmän inriktning, och 502 av skolorna drevs av ett aktiebolag.²⁴⁹

Under 2000-talet har det också skett en koncentration av ägandet inom friskolesektorn genom att de största aktörerna har blivit allt större. Det har skett genom förvärv av andra företag eller genom att de har startat nya skolor.

²⁴⁸ SOU 1995:109 *Likvärdig utbildning på lika villkor*.

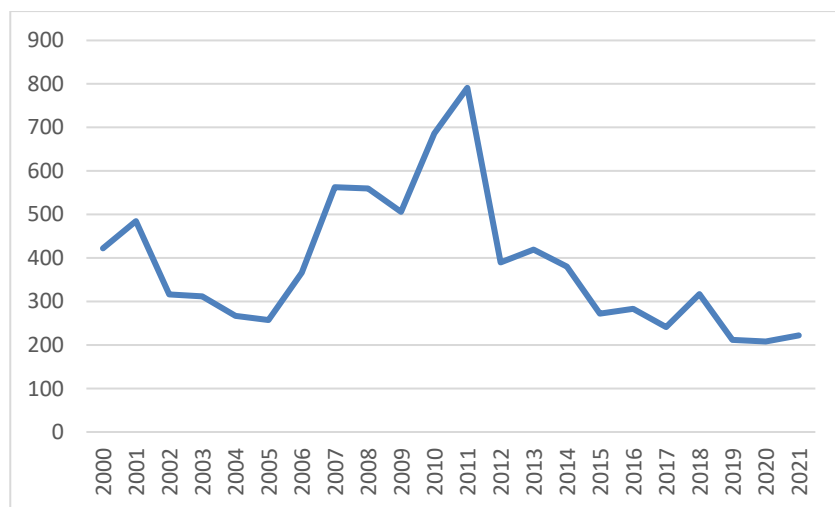
²⁴⁹ Skolverket: Grundskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 2A: Skolenheter och elever läsår 2015/16–2020/21.

Friskolekommittén presenterade i sitt betänkande 2013 en kartläggning av företagsförvärv i två stora koncerner, Academedia AB och JB Education AB. Båda koncernerna expanderade kraftigt under perioden 2006–2011. Kartläggningen visar att Academedia AB under dessa år förvärvade 17 bolag till ett anskaffningsvärde på totalt 2 190 miljoner kronor. Academedia blev därmed den största aktören på friskolemarknaden och har så förblivit.²⁵⁰

Intresset för att starta fristående skola har minskat den senaste tioårsperioden

Skolinspektionens statistik visar att antalet ansökningar om att starta eller utöka verksamheten vid en fristående skola ökade under första hälften av 2000-talet med en topp 2011, för att sedan minska igen. Inför 2021 inkom 222 ansökningar, att jämföra med 791 ansökningar 2011. Puckeln under 2010–2011 förklaras av förändrad lagstiftning som innebar att alla huvudmän som fått tillstånd innan 2010 fick ansöka på nytt. Men även i jämförelse med 2009 har antalet ansökningar minskat med 56 procent (figur 4.9).

Figur 4.9 Ansökningar om tillstånd att etablera eller utöka fristående skolor 2000–2021



Anm.: Statistiken för åren 2000–2007 är från Skolverket och kan vara framtagen på annat vis.

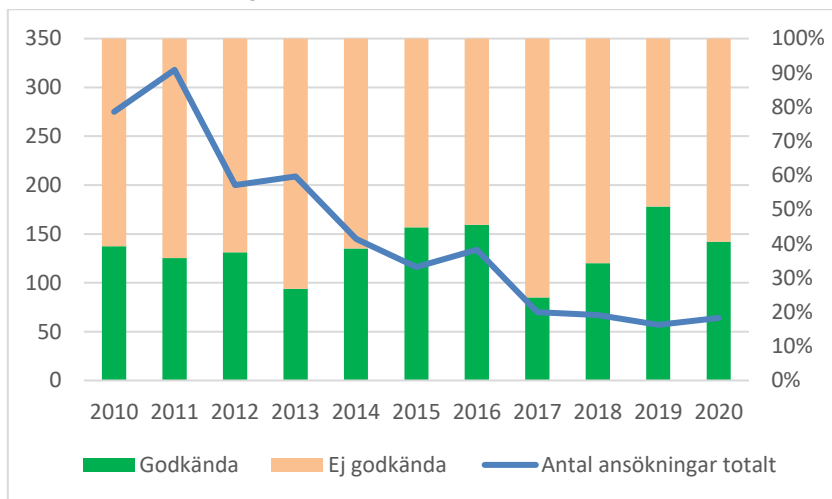
Källa: Skolinspektionens statistik över ansökningar om tillstånd.

²⁵⁰ SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället*.

Mönstren för grundskolan och gymnasieskolan skiljer sig åt något, där minskningen i antalet ansökningar skett gradvis på grundskolesidan (figur 4.10), medan antalet på gymnasiesidan legat förhållandevis stabilt efter puckeln 2011 (figur 4.11). Andelen godkända ansökningar har varierat något över tid, mellan cirka 25 och cirka 50 procent.

Figur 4.10 Ansökningar om nyetablering eller utökning av grundskola

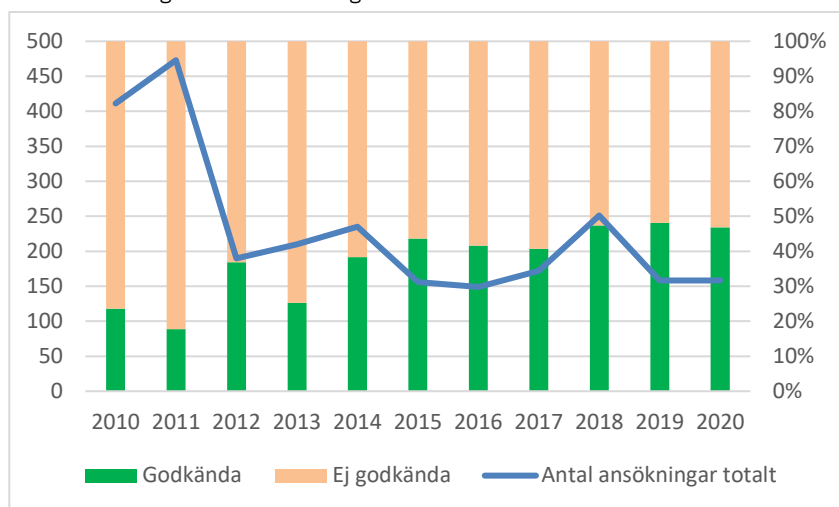
Antal ansökningar om nyetablering eller utökning av grundskola och grundsärskola samt fördelningen mellan godkända och ej godkända ansökningar 2010–2020



Källa: Skolinspektionens statistik över ansökningar och beslut om tillstånd.

Figur 4.11 Ansökningar om nyetableringar eller utökning av gymnasieskola

Antal ansökningar om nyetablering eller utökning av gymnasieskola och gymnasiesärskola samt fördelningen mellan godkända och ej godkända ansökningar 2010–2020



Källa: Skolinspektionens statistik över ansökningar och beslut om tillstånd.

Det är vanligare att redan etablerade aktörer får godkänt på sin ansökan än helt nya aktörer. I 2020 års ansökningsomgång utgjorde befintliga huvudmän 75 procent av de beviljade ansökningarna om nyetablering. 23 av 36 ansökningar kom från de stora koncernerna.

Skolinspektionen har sedan 2013 tagit fram statistik på ansökningar från befintliga respektive nya huvudmän. Under hela den perioden har den stora majoriteten (mellan 73 och 97 procent) av de beviljade ansökningarna kommit från befintliga huvudmän.²⁵¹ En stor del av tillväxten på friskolemarknaden kan därmed förklaras med att redan etablerade aktörer har vuxit.

²⁵¹ Skolinspektionen (2020): *Beslut om ansökningar att starta eller utöka fristående skola – läsåret 2021/22.*

Den vanligaste avslagsgrunden för både ansökningar om utökning och nyetablering för läsåret 2021/2022 var ”Elevprognos och ekonomiska förutsättningar”. Av 93 avslagna ansökningar fick 65 ansökningar avslag till följd av otillräckligt elevunderlag. Denna avslagsgrund innebär att sökanden inte har visat att elevunderlaget är tillräckligt stort för att verksamheten ska kunna bedrivas långsiktigt enligt det inlämnade budgetförslaget.²⁵²

Fristående skolor är koncentrerade till storstadsområdena

De fristående skolorna är ojämnt spridda över landet och koncentrerade till storstadslänen. Läsåret 2020/2021 fanns 60 procent av de fristående grundskolorna i Stockholms, Västra Götalands eller Skåne län (figur 4.12). Den största andelen elever i fristående grundskolor fanns i området runt Mälardalen, i Stockholms, Södermanlands och Uppsala län (figur 4.13).

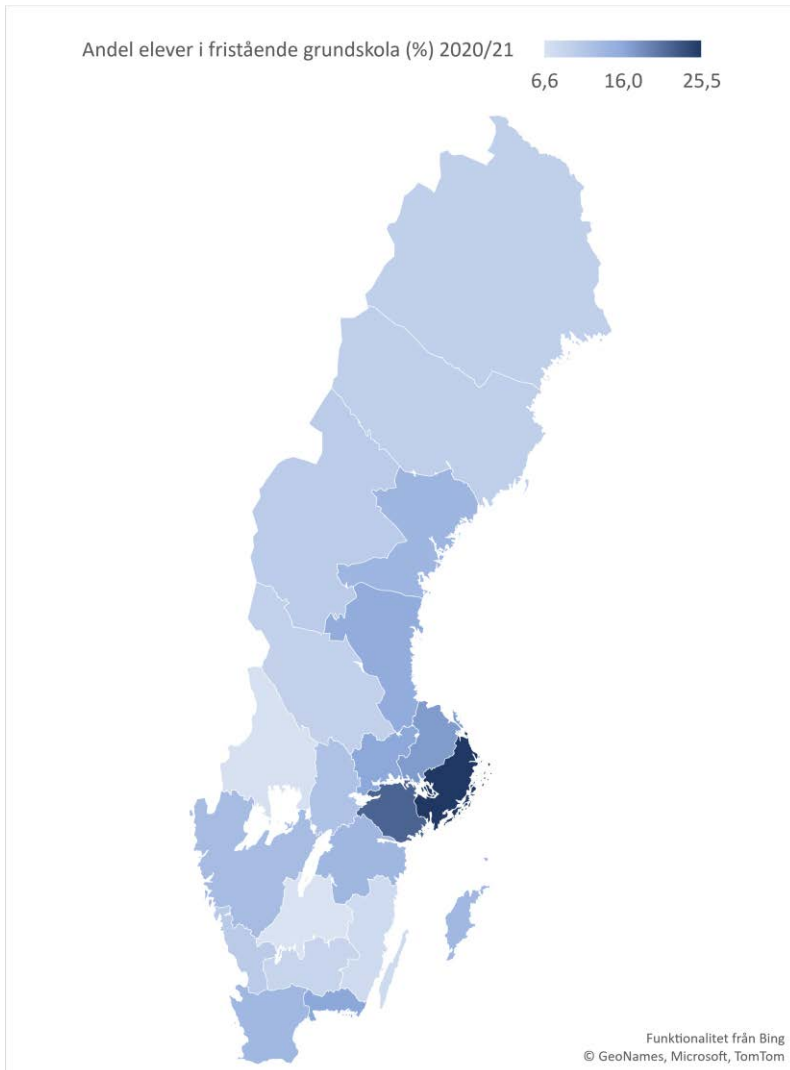
Skillnaderna mellan storstad och landsbygd är stora. Etableringen av fristående skolor följer i stort sett samma mönster som befolkningen i övrigt, men med en ännu större koncentration till befolkningstäta delar av landet. Friskoleleverna utgör en fjärdedel av eleverna i storstäderna, men endast var tjugonde elev på landsbygden.²⁵³

²⁵² Ibid.

²⁵³ Skolverkets statistik över elever per årskurs och huvudman.

Figur 4.13 Elever i fristående grundskolor 2020/2021

Andel (%) av eleverna i respektive län som gick i en fristående grundskola 2020/2021



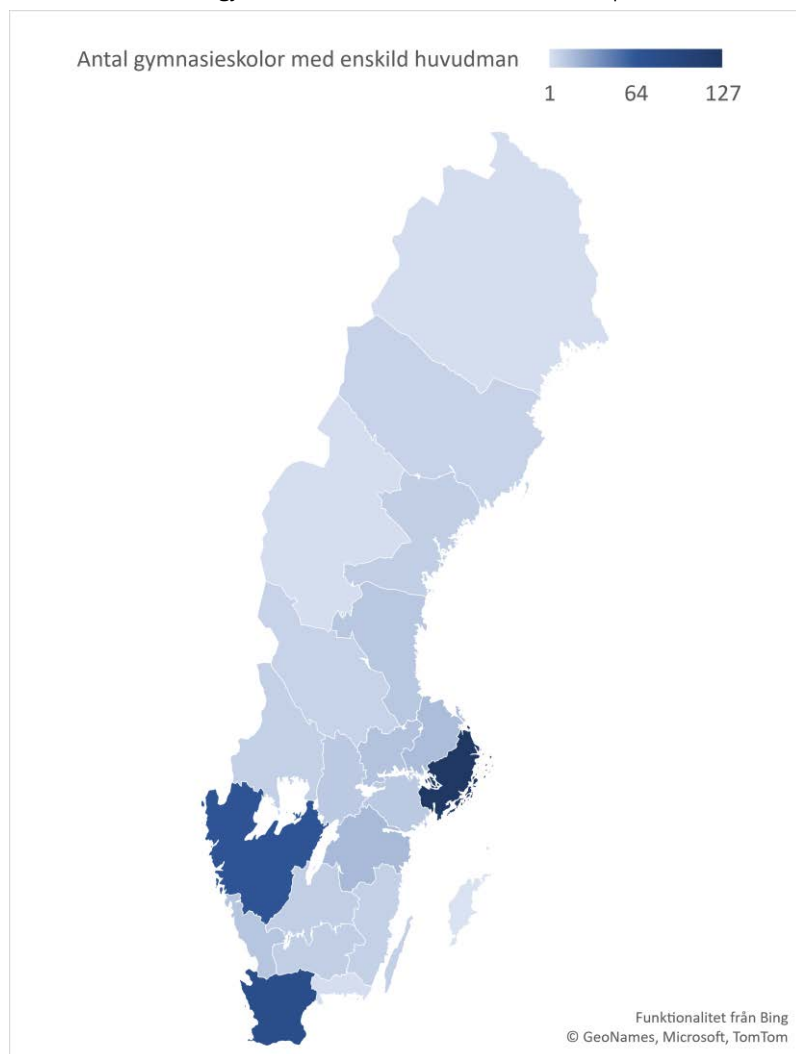
Källa: Egna bearbetningar av statistik från Skolverket: Grundskola-Elever-Riksnivå. Tabell 2D: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, kommunala skolenheter och Tabell 2G: Skolenheter och elever läsåret 2020/21, fristående skolenheter.

Den geografiska koncentrationen är ännu tydligare på gymnasiesidan. Fristående gymnasieskolor finns bara i omkring var tredje kommun, men i de kommuner där det finns fristående gymnasieskolor samlar

de i genomsnitt lika många elever som de kommunala huvudmännen (figur 4.14 och 4.15).²⁵⁴

Figur 4.14 Antal fristående gymnasieskolor

Antal gymnasieskolor med enskild huvudman per län

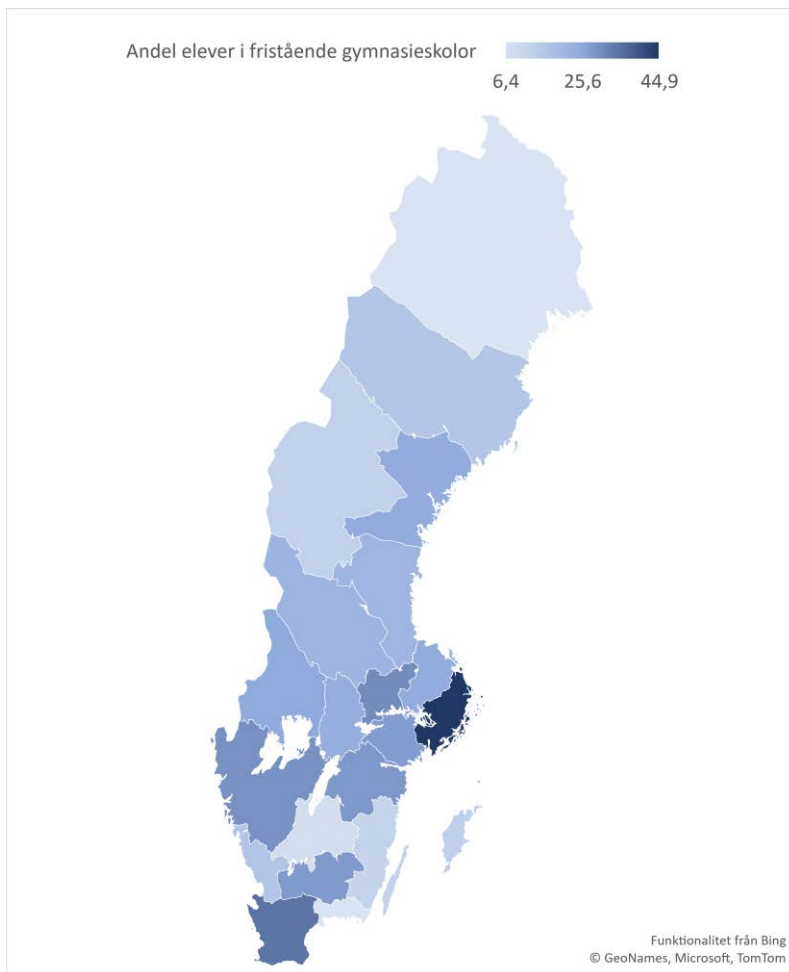


Källa: Egna bearbetningar av statistik från Skolverkets jämförelsedatabas.

²⁵⁴ Skolverket: Gymnasieskolan – Elever – Riksnivå. Tabell 4A: Skolor och elever samt antal elever bosatta i annan kommun läsåren 2011/12–2020/21.

Figur 4.15 Elever i fristående gymnasieskolor 2020/21

Andelen gymnasieelever (%) i respektive län som går i en skola med enskild huvudman



Källa: Egna bearbetningar av statistik Skolverkets jämförelsedatabas.

Etablering vanligare i områden med hög utbildningsnivå och hög andel med utrikes bakgrund

En studie av fristående grundskolors etablering under perioden 2000–2009 visade att fristående skolor, allt annat lika, oftare tenderade att startas i områden med hög utbildningsnivå eller områden med hög andel födda utanför Västeuropa. Studien fann också att fristående

skolor oftare etablerades i kommuner som inte styrdes av en vänstermajoritet, samt i skolområden där de förväntade totala intäkterna var högre, men mera sällan i skolområden där de förväntade totala lokal-kostnaderna var högre.

Studien fann inget stöd för att vinstdrivande huvudmän i större utsträckning skulle söka sig till områden med hög utbildningsnivå och förväntade höga intäkter. Båda dessa samband drevs snarare på av de fristående skolor som inte var organiserade som aktiebolag.²⁵⁵

Den faktiska möjligheten att välja skiljer sig åt mellan olika delar av landet

Expansionen av fristående skolor innebär att fler elever har fått möjlighet att välja skola. Beräkningar från Riksrevisionen visar att 2008 hade 55 procent av alla elever i årskurs 1–9 minst en relevant fristående skola inom fem kilometers fågelavstånd från sitt hem, medan 65 procent av eleverna hade motsvarande valmöjlighet 2020. Men valmöjligheterna har inte ökat på samma sätt överallt. I omkring 100 kommuner har valmöjligheterna under motsvarande period varit oförändrade eller minskat.²⁵⁶

4.4.2 Många enskilda huvudmän är små och några är riktigt stora

Den typiska fristående skolan har en allmän pedagogisk inriktning, drivs av ett aktiebolag och finns i en storstadsregion. Men variationen är stor. Medan de flesta av de enskilda huvudmännen är huvudman för enstaka skolor och ett fåtal elever, kan de största huvudmännen mäta sig med större kommuner när det kommer till skolverksamhetens omfattning.

²⁵⁵ Angelov, Nikolay & Edmark, Karin (2016): *När skolan själv får välja – om friskolornas etableringsmönster*. IFAU 2016:14.

²⁵⁶ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

Den typiska fristående skolan har allmän pedagogisk inriktning

Den övervägande majoriteten av de fristående skolorna har en allmän pedagogisk inriktning. Det gäller i synnerhet för gymnasieskolorna, där 98 procent av eleverna går i en skola med allmän inriktning (tabell 4.7). Kategorin allmän inriktning är dock väldigt bred och omfattar även exempelvis skolor med särskild ämnesprofil, såsom musikskolor. Även skolor med annan pedagogisk profil än Waldorf, exempelvis Montessori, ingår i kategorin allmän inriktning.²⁵⁷

Tabell 4.7 Antal fristående skolor och elever 2020/2021

Skolenheter och elever per skolform och inriktning

Antal skolor och elever	F-klass	Grundskola	Gymnasieskola	Grundsär	Gymnasiesär
Antal skolenheter	588	822	449	35	31
Antal elever, varav på enheter med inriktning	13 893	172 321	106 213	731	558
– Allmän	12 163	157 068	104 451	i.u.	i.u.
– Konfessionell	1 072	9 848	837	i.u.	i.u.
– Waldorf	658	5 405	316	i.u.	i.u.
– Internationell	–	–	609	–	i.u.

Anm.: Internationella skolor kan ha både kommunal och enskild huvudman och utgör inte en del av skolväsendet utan är en särskild utbildningsform. För grundskolan redovisas de som en särskild typ av huvudman i statistiken, men för gymnasieskolan ingår de bland de enskilda huvudmännen.

Källa: Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2020/21.

Många fristående skolor är små

Av de 822 fristående grundskolorna läsåret 2020/2021 hade 297 skolor färre än 100 elever. Det motsvarade över en tredjedel av alla fristående grundskolor. Färre än var tionde skola hade 500 elever eller fler. 4 skolor hade fler än 1 000 elever. Samtliga dessa fyra tillhörde Internationella engelska skolan. Bland de fristående gymnasieskolorna hade 238 skolor, motsvarande lite fler än hälften av skolorna, färre än 200 elever (tabell 4.8).

²⁵⁷ För en kartläggning av skolor med klassificeringen ”allmän inriktning”, se Riksrevisionen (2022): Skolpengen – effektivitet och konsekvenser. RiR 2022:17.

Tabell 4.8 Antal elever per skolenhet i fristående grund- och gymnasieskolor 2020/2021

Antal fristående grundskolor och gymnasieskolor med elever inom intervallet

Antal elever per skolenhet	Grundskola	Gymnasieskola
–49	153	33
50–99	144	63
100–199	197	142
200–299	130	97
300–499	126	76
500–999	68	36
>1 000	4	2
Totalt	822	449

Källa: Skolverket: Grundskola-Elever-Riksnivå. Tabell 3C: Skolenhetsstorlek läsåret 2020/2021, fristående skolenheter. Uppgifterna om gymnasieskolor är beräknade utifrån Skolverkets statistik över antalet elever på skola och huvudman i gymnasieskolan läsåret 2020/2021.

Aktiebolag är den vanligaste driftsformen

De flesta fristående skolor drivs i dag i form av aktiebolag. Bland gymnasieskolorna är det den helt dominerande formen. Bland grundskolorna är även ekonomiska föreningar, exempelvis föräldra- eller personalkooperativ, förhållandevis vanliga, liksom ideella föreningar och stiftelser (tabell 4.9, figur 4.16 och figur 4.17).

Tabell 4.9 Enskilda huvudmän efter driftsform

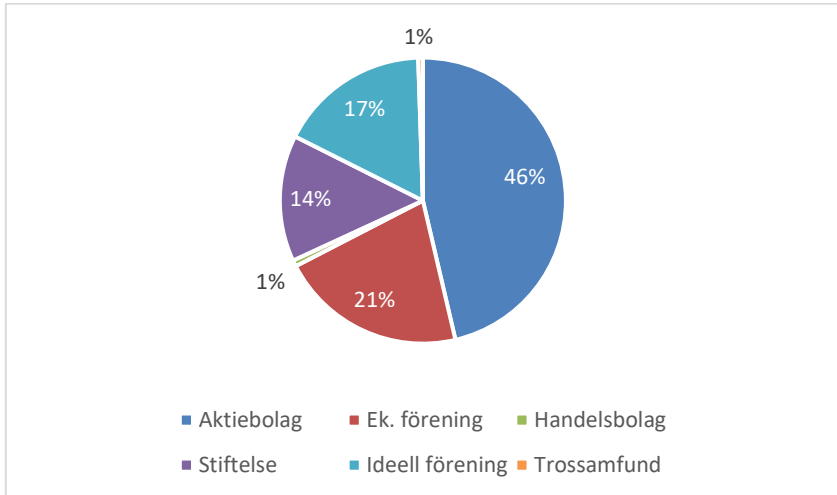
Huvudmän efter skolform och driftsform

Antal enskilda huvudmän	Förskoleklass	Grundskola	Gymnasieskola	Grundsär	Gymnasiesär
Aktiebolag	206	266	163	29	19
Ek. förening	121	121	4	6	2
Handelsbolag	3	4	1		1
Stiftelse	68	82	27	6	9
Ideell förening	93	98	11	4	1
Trossamfund	3	3			
Totalt	494	574	207	45	32

Källa: Skolverkets skolenhetsregister, kopia 2021-03.

Figur 4.16 Driftsform för enskilda huvudmän som driver grundskolor

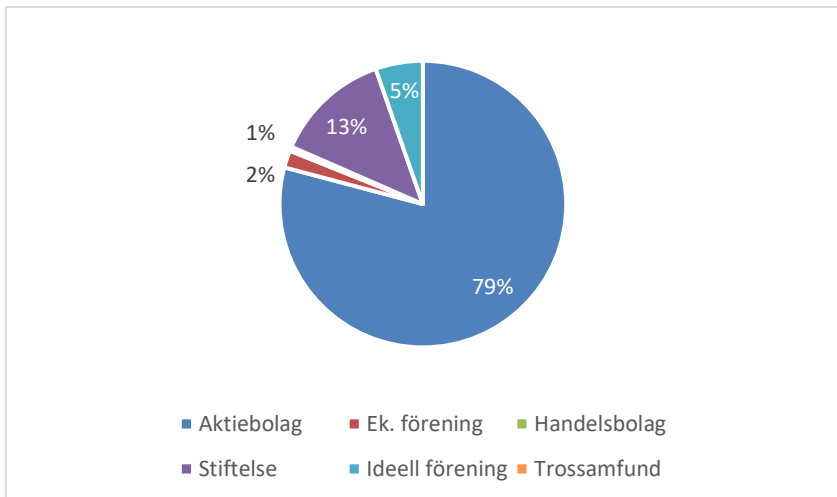
Andel i procent



Källa: Skolverkets skolenhetsregister, kopia 2021-03.

Figur 4.17 Driftsform för enskilda huvudmän som driver gymnasieskola

Andel i procent



Källa: Skolverkets skolenhetsregister, kopia 2021-03.

Om man ser till andelen elever är aktiebolagens dominans kraftig även för grundskolan. De huvudmän som driver fyra eller fler grundskolor är uteslutande aktiebolag. Det innebär att över 70 procent av

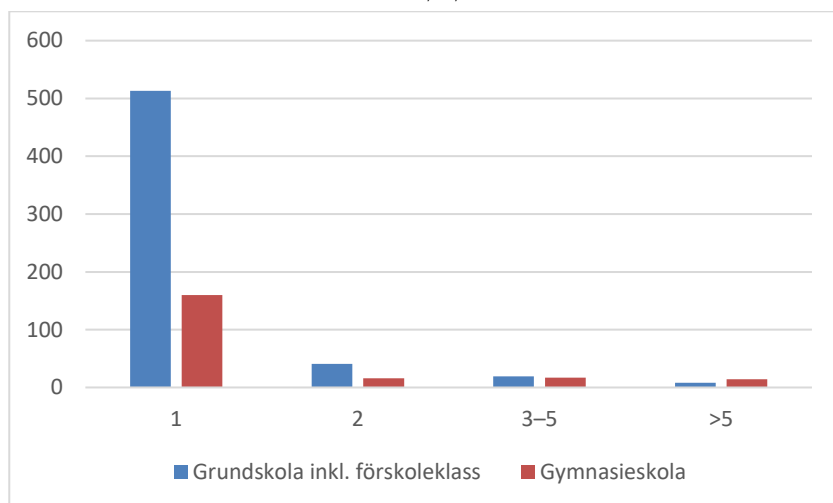
eleverna i en fristående grundskola läsåret 2020/2021 gick i en skola som drevs av ett aktiebolag.²⁵⁸ Motsvarande andel för gymnasieskolan var 87 procent av eleverna.²⁵⁹

Majoriteten av huvudmännen driver bara en skola

De flesta enskilda huvudmän driver bara en skola. Av de 581 enskilda huvudmän som under läsåret 2019/2020 hade elever i någon av årskurserna F–9 var det 513 huvudmän som bara hade en skolenhet (88 procent). Åtta av huvudmännen med elever i någon av årskurserna F–9 hade fler än fem skolenheter (figur 4.18).

Figur 4.18 Antal skolenheter per huvudman i grund- och gymnasieskola

Enskilda huvudmän med 1, 2, 3–5 eller fler enheter 2019/2020



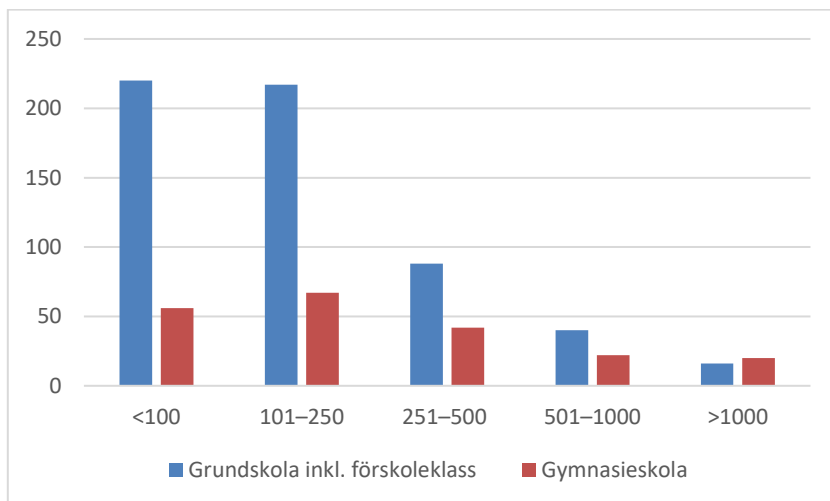
Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets statistik över antalet elever i grundskolan respektive gymnasieskolan per huvudman och per skolenhet läsåret 2019/2020.

Av det följer att den övervägande majoriteten av de enskilda huvudmännen också har relativt få elever. Tre fjärdedelar av huvudmännen på grundskolesidan hade 250 elever eller färre. På gymnasiesidan hade knappt 60 procent 250 elever eller färre (figur 4.19).

²⁵⁸ Skolverkets statistik över antalet elever per huvudman i grundskolan läsåret 2020/2021.

²⁵⁹ Statistik från Skolverket i e-post 2022-08-30.

Figur 4.19 Antal elever per enskild huvudman i grund- och gymnasieskola
Antal huvudmän med olika elevantal 2019/2020



Källa: Skolverkets statistik över antalet elever per huvudman i grundskolan respektive gymnasieskolan läsåret 2019/20.

De största huvudmännen räknat i antal skolenheter på grundskole- sidan 2019/2020 var Pysslingen (45 skolenheter), Internationella engelska skolan (36 skolenheter) och Kunskapsskolan (29 skolenheter). Dessa är också de enskilda huvudmän som hade flest elever. Allra flest hade Internationella engelska skolan, med lite fler än 26 000 elever i förskoleklass och grundskola. Av alla skolhuvudmän, kommunala och enskilda, är det bara de tre storstadskommunerna som har fler grundskoleelever än Internationella Engelska Skolan.

På gymnasiesidan var Thorengruppen störst med drygt 6 700 elever fördelat på 25 skolenheter, följt av Praktiska med 6 200 elever på 33 skolenheter.

Även om de flesta enskilda huvudmän är små, går en stor del av eleverna i skolor som drivs av stora skolhuvudmän. För både grundskolan och gymnasieskolan gäller att de tio största huvudmännen samlar lite mindre än 40 procent av eleverna. Koncentrationen blir ännu större i och med att flera av huvudmännen i sin tur ingår i större koncerner.

Flera av huvudmännen ingår i större koncerner

Statistiken över skolhuvudmän antyder en ganska splittrad sektor med många väldigt små aktörer. Men ägarstrukturen bland de fristående skolorna är komplex. I praktiken ingår många huvudmän i koncerner med gemensam ägare.

För kommunala skolor har det ingen större betydelse om man talar om huvudman eller ägare, eftersom kommunen både är huvudman och ägare. Men för fristående skolor kan huvudman och ägare vara olika saker. Enskilda huvudmän kan vara bolag, föreningar, stiftelser, registrerade trossamfund eller enskilda individer. Skolhuvudmän som är företag kan i sin tur ha en eller flera ägare. Ägarna kan antingen vara privatpersoner eller andra företag. En skolhuvudman som till majoriteten ägs av ett företag ingår i en koncern.²⁶⁰

Både större och mindre skolhuvudmän ingår i koncerner. Det innebär att strukturen på friskoleområdet inte är fullt så fragmenterad som huvudmannastatistiken antyder. Samtidigt varierar också koncernerna i storlek. När Skolverket undersökte privata aktörer på skolområdet 2013 ägde nästan samtliga koncerner bara en huvudman (63 av 75), varav de flesta endast drev en grundskola. Men den stora majoriteten av eleverna gick i koncernskolor som tillhörde koncerner med minst två huvudmän.²⁶¹ Störst bland koncernerna är Academedia som bland annat äger 2 av de 5 största huvudmännen på grundskoleområdet, Pysslingen och Vittra. På gymnasiesidan äger Academedia en rad olika skolbolag, inklusive 5 av de 10 största huvudmännen.²⁶²

Snårig ägarstruktur försvårar ägar- och ledningsprövning

När huvudmannen ägs av flera bolag blir ägar- och ledningskretsen betydligt större och mer komplex vilket gör det svårare att fastställa vilka som ska ingå i den krets som Skolinspektionen ska granska.²⁶³ När Internationella Engelska Skolan bytte ägare tog det som exem-

²⁶⁰ SOU 2013:56 *Friskolorna i samhället*.

²⁶¹ Skolverket (2014): *Privata aktörer inom förskola och skola. En nationell kartläggning av enskilda huvudmän och ägare*. Rapport 410.

²⁶² Uppgifterna är hämtade från Skolverkets statistik över huvudmän och elever 2019/2020 samt från Academedias årsredovisning för 2019/2020.

²⁶³ Skolinspektionen: *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande*.

pel åtta månader innan ägar- och ledningsprövningen av de nya ägarna var klar.²⁶⁴

Regeringen har uttryckt en farhåga om att företag som bedriver utbildning, eller ägarföretag som i sin tur anordnar utbildning, ska ägas eller köpas upp av aktörer som direkt eller indirekt företräder främmande makt med en inriktning som står i motsats till svenska intressen. Av denna anledning gav regeringen i augusti 2022 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att genomföra en studie avseende dels utländskt ägande och investeringar inom utbildningsväsendet, dels utländska investeringar inom folkbildningen. Syftet är att belysa risker samt att bidra till ökad kunskap och en bättre bild av utländskt direkt och indirekt ägande inom det svenska utbildningsväsendet och utländska investeringar inom folkbildningen. Uppdraget ska redovisas senast den 28 april 2023.²⁶⁵

4.4.3 De enskilda huvudmännens resurser och kapacitet varierar

Som grupp skiljer sig fristående skolor från kommunala skolor i vissa avseenden. Men friskolesektorns heterogenitet avspeglar sig också i stora skillnader mellan olika fristående skolor när det gäller bland annat personalresurser, administrativ kapacitet och ekonomi.

Fristående skolor har ofta mer resursstarka elever

Elevers socioekonomiska bakgrund som bland annat framgår av föräldrars utbildningsnivå, födelseland och invandringsålder, har en stor betydelse för elevernas möjligheter att bli behöriga till gymnasieskolan. Inom ramen för Långtidsutredningen 2019 analyserade forskare hur sannolikheten att gå i fristående skola varierade med elevernas bakgrund. Analysen visade att elever med goda förutsättningar är överrepresenterade på fristående grundskolor. Bland de 5 procent av eleverna

²⁶⁴ *Dagens Nyheter* 2021-07-02: "Nya ägarna av Engelska skolan godkända – efter åtta månader". www.dn.se/sverige/nya-agarna-av-engelska-skolan-godkanda-efter-atta-manader/ (hämtad 2022-02-18).

²⁶⁵ Regeringen (2022): *Uppdrag att genomföra en studie*. Regeringsbeslut 2022-08-18. U2022/02771.

som går på skolor med de absolut bästa förutsättningarna går cirka 50 procent på en fristående skola.²⁶⁶

Statistiska centralbyrån (SCB) tar på uppdrag av Skolverket fram ett socioekonomiskt index som visar på skattad sannolikhet för grundskoleelever att bli behöriga till gymnasieskolan. Enligt modellen förväntas i genomsnitt 11,6 procent av eleverna vid fristående grundskolor inte bli behöriga till gymnasieskolan, att jämföra med 13,9 procent i riket som helhet och 14,3 procent vid kommunala skolor.²⁶⁷

När det gäller elevsorteringen till fristående gymnasieskolor ser den olika ut beroende på program. Långtidsutredningens analyser visade att sannolikheten inom de högskoleförberedande programmen att gå i fristående gymnasieskola är relativt likartad för elever med både starka och svaga förutsättningar, medan elever med starka förutsättningar inom yrkesprogram har en översannolikhet att gå i en fristående skola.²⁶⁸

Benägenheten att använda skolvalet varierar mellan elevgrupper

En anledning till sorteringen av resursstarka elever till fristående skolor är skolvalet. Enligt Långtidsutredningens analyser är det i första hand starka elevgrupper som har haft intresse av och möjlighet att använda skolvalet till fristående skolor, medan valet till kommunala skolor inte samvarierar med elevens bakgrund i samma utsträckning.²⁶⁹

För att minska sorteringen av elever utifrån socioekonomiska faktorer i grundskolan föreslog Skolkommissionen 2017 att skolvalet ska bli obligatoriskt för alla.²⁷⁰ Utredningen om en mer likvärdig skola har därutöver föreslagit att ansökan och beslut om skolplacering ska ske i ett nationellt skolvalssystem.²⁷¹ Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2022²⁷² att ett sådant gemensamt skolvalssystem skulle införas, men förslaget avvisades av riksdagen.²⁷³ Regeringen föreslog också under våren 2022 att fristående skolor inte

²⁶⁶ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

²⁶⁷ SCB: Socioekonomiskt index för 2021 per huvudman.

²⁶⁸ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

²⁷¹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resursfördelning*.

²⁷² Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*. Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning.

²⁷³ Bet. 2021/22:UbU1, rskr. 2021/22:46.

längre ska kunna använda kötid som urvalsgrund. Inte heller detta förslag har fått stöd i riksdagen.²⁷⁴ Som tidigare nämnts har Skolverket därefter fått ett uppdrag att föreslå ett gemensamt skolvalssystem med utgångspunkt i dagens principer för urval.²⁷⁵

Elevernas förutsättningar varierar mellan huvudmän

Även om elever vid fristående skolor i genomsnitt har goda socioekonomiska förutsättningar, finns det skillnader mellan olika enskilda huvudmän.

De minsta enskilda huvudmännen, med mindre än 50 grundskoleelever, har elever som i genomsnitt har svårare socioekonomiska förutsättningar än den genomsnittliga grundskoleeleven. Enligt SCB:s modell beräknas i genomsnitt 15,7 procent av eleverna hos de minsta enskilda huvudmännen inte bli behöriga till gymnasieskolan.

För de största enskilda huvudmännen, med fler än 400 elever, är förhållandet det motsatta. De har elever som har betydligt mer gynnsamma förutsättningar än elever i genomsnitt: endast 9,6 procent av eleverna på sådana skolor beräknas inte bli behöriga till gymnasieskolan.²⁷⁶

Fristående skolor har färre behöriga lärare men spridningen är stor

Generellt sett är lärarbehörigheten lägre på skolor med enskild huvudman än på kommunala skolor. Enligt Skolverkets personalstatistik hade 63,5 procent av grundskollärarna (omräknat till heltidstjänster) hos enskilda huvudmän legitimation och behörighet i minst ett undervisningsämne. Motsvarande andel hos de kommunala huvudmännen var 72,2 procent. I gymnasieskolan var lärarbehörigheten över lag högre. 75 procent av lärarna hos enskilda huvudmän hade legitimation och behörighet i minst ett undervisningsämne jämfört med 85,5 procent hos kommunala huvudmän.²⁷⁷ Men skillnaderna mellan olika enskilda huvudmän är stora.

²⁷⁴ Prop. 2021/22:158 *Ett mer likvärdigt skolval*. Bet. 2021/22:UbU33, rskr. 2021/22:406.

²⁷⁵ Regeringen (2022): *Uppdrag om ett gemensamt skolvalssystem*. 2022-06-30. U2022/02561.

²⁷⁶ SCB: Socioekonomiskt index för 2021 per huvudman.

²⁷⁷ Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. Dnr 2021:433.

- Inom grundskolan varierade läsåret 2020/2021 andelen lärare (heltidstjänster) med pedagogisk högskoleexamen från 6 till 100 procent. Ekonomiska föreningar hade en högre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen än huvudmän som har en annan juridisk form. De hade också en högre andel lärare med legitimation och behörighet i minst ett undervisningsämne.²⁷⁸
- Bland huvudmän för gymnasieskolan varierade andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen från 11,1 procent till 100 procent. Stora huvudmän hade i genomsnitt en högre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen än små huvudmän. På motsvarande sätt hade ideella föreningar och stiftelser en högre andel lärare med pedagogisk högskoleexamen än huvudmän som drivs som aktiebolag.²⁷⁹

Värt att notera är att när Skolverket tar fram uppgifter om behöriga lärare ingår enbart de lärarkategorier som omfattas av legitimationskravet. Lärarkategorier som är undantagna från legitimationskravet, exempelvis lärare vid skolenheter som bedriver annan undervisning på engelska än språkundervisning²⁸⁰ är alltså inte inkluderade. När det gäller uppgifter om ”Legitimation och behörighet i minst ett ämne” är de huvudmän som enbart har skolor som har tillstånd från Skolinspektionen att anordna delar av undervisningen på engelska undantagna i redovisningen. Det innebär att det exempelvis saknas uppgifter från Internationella Engelska Skolan.

Lärartätheten varierar också mellan huvudmän

Den genomsnittliga lärartätheten på grundskolor med enskilda huvudmän läsåret 2020/2021 var 13,2 elever per lärare, vilket var en något lägre lärartäthet än på kommunala grundskolor där det gick 12 elever per lärare.²⁸¹ Men skillnaderna mellan de enskilda huvudmännen var större än mellan de kommunala. Lärartätheten bland de enskilda huvudmännen varierade från mindre än 1 elev per lärare till över 20 elever

²⁷⁸ Skolverket: Grundskolan – Personalstatistik. Per huvudman. Läsåret 2020/2021.

²⁷⁹ Skolverket: Gymnasieskolan – Personalstatistik. Per huvudman. Läsåret 2020/2021.

²⁸⁰ 2 kap. 17 § skollagen.

²⁸¹ Skolverket: Grundskola-personal-riksnivå, Tabell 4A: Pedagogisk högskoleexamen, heltidstjänster och lärartäthet läsåren 2011/12–2020/21.

per lärare. Över lag hade mindre huvudmän något högre lärartäthet än större huvudmän.²⁸²

På gymnasieskolor med enskild huvudman gick det 2020/2021 14,5 elever per lärare, att jämföra med 11,6 elever per lärare på kommunala gymnasieskolor.²⁸³ Skillnaderna mellan huvudmän var stora. Den högsta lärartätheten hade små huvudmän som bedriver gymnasieverksamhet i kombination med någon slags behandling eller omsorg. Den lägsta lärartätheten fanns hos de största huvudmännen.²⁸⁴

Kapaciteten för ledning och styrning varierar med storleken

De enskilda huvudmännen varierar i storlek och organisation, och det gör också deras förutsättningar och kapacitet att bedriva en skolverksamhet av god kvalitet. En liten huvudman har bättre möjligheter till daglig insyn i och personlig kännedom om verksamheten än en större huvudman, vilket kan vara positivt. Men resurserna för ledning och administration är samtidigt mindre. Ett område där detta har visat sig är huvudmännens benägenhet att söka statsbidrag, där små, enskilda huvudmän oftast är de som avstår från att söka.²⁸⁵

När Skolinspektionen 2014 sammanfattade sina erfarenheter av huvudmäns styrning mot målen var slutsatsen att det hos små, enskilda huvudmän som saknade administrativ överbyggnad fanns en tendens till för stor fokusering på konkreta händelser i skolan och muntligt beskrivna erfarenheter, snarare än ett dokumenterat och strukturerat kartläggningsarbete. Sådana huvudmän riskerade enligt Skolinspektionen att inte få den överblick som behövs för att få syn på sina utvecklingsbehov.²⁸⁶

Det finns också enskilda huvudmän med en mycket stor administrativ kapacitet. Enligt Skolinspektionens granskning av styrningen mot målen hade de enskilda huvudmännen som fanns i ett större företag ofta, men inte alltid, mycket god kunskap om sina skolors resultat och ett välutvecklat kvalitetsarbete som förankrats på alla nivåer i organisationen.²⁸⁷

²⁸² Skolverket: Grundskolan – Personalstatistik. Per huvudman. Läsåret 2020/2021.

²⁸³ Skolverket: Gymnasieskolan – Personal – Riksnivå. Tabell 4A: Pedagogisk högskoleexamen, heltidstjänster och lärartäthet läsåren 2012/13–2020/21.

²⁸⁴ Skolverket: Gymnasieskolan – Personalstatistik. Per huvudman. Läsåret 2020/2021.

²⁸⁵ Se t.ex. Statskontoret (2021): *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Slutrapport. 2021:2.*

²⁸⁶ Skolinspektionen: *Årsrapport 2014.*

²⁸⁷ Ibid.

Huvudmän som förlorar tillståndet är ofta små

I vissa fall leder brister i kompetens och kapacitet till att huvudmännen inte får fortsätta sin verksamhet. Sedan 2010 har Skolinspektionen haft möjlighet att återkalla godkännandet för enskilda huvudmän med fristående skolor med allvarliga brister. Det innebär att skolan stängs. Under perioden 2010–2019 återkallade Skolinspektionen godkännandet i ett trettiotal fall, vilket medförde att 23 verksamma skolor och ett fritidshem sammantaget har stängts.

De fristående skolor som stängts har i regel varit små och huvudmännen har ofta haft bara en skola. Många av dessa huvudmän har varit små eller medelstora. Till största delen har skolorna funnits i Stockholm och Göteborg. Det är också där det finns flest fristående skolor.²⁸⁸

Större huvudmän har större ekonomiska marginaler

Uppgifter om de enskilda huvudmännens ekonomiska förhållanden är inte offentliga på samma sätt som kommunernas ekonomi. Men myndigheter och olika offentliga utredningar har vid några tillfällen kartlagt de enskilda huvudmännens ekonomiska förutsättningar.

Det är i första hand de största företagen som gör stora vinster

Välfärdsutredningen fann 2016 vid sin analys av företag som verkade inom den offentligt finansierade välfärden att de genomsnittliga rörelsemarginalerna inte var anmärkningsvärt höga. Men eftersom kapitalbehoven var små räckte de till god genomsnittlig kapitalavkastning jämfört med tjänstesektorn i övrigt. Avkastningen för totalt kapital, eget kapital och operativt kapital på utbildningsområdet var högre än för tjänstesektorn som helhet. Spridningen mellan välfärdsföretagen var stor.

Inom utbildningssektorn var det framför allt de största utbildningsföretagen som gjorde vinster som enligt Välfärdsutredningens beräkningar översteg marknadspriset på kapital (Weighted Average

²⁸⁸ Skolinspektionen: *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande.*

Cost of Capital), det vill säga den avkastning som behövs för att kunna få lån eller attrahera investerare.²⁸⁹

Intäkterna varierar mellan huvudmän, men också mellan år

De stora skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan olika enskilda huvudmän var också något som Skolinspektionen uppmärksammande när myndigheten 2017 redovisade sina erfarenheter rörande de enskilda huvudmännens ekonomiska stabilitet. En slutsats var att de totala intäkterna varierade mycket mellan de enskilda huvudmännen. Det fanns huvudmän som omsatte ett par miljoner kronor och andra som omsatte flera miljarder kronor. Ett stort antal huvudmän hade intäkter mellan 0 och 30 miljoner kronor. Skillnaderna berodde enligt Skolinspektionen främst på antal elever men också på om huvudmannen även bedrev annan verksamhet i samma företag.

Skolinspektionens granskning visade också att huvudmännens rörelseresultat ofta varierar mellan olika år, bland annat till följd av varierat elevantal. En fjärdedel av de granskade huvudmännen hade en verksamhet som inte bar sina kostnader det studerade året. Övriga hade en verksamhet som bar sig. De flesta, knappt två tredjedelar, hade rörelsemarginaler mellan 0 och 10 procent och ungefär en sjuandedel hade rörelsemarginaler som översteg 10 procent.

Såväl återkommande förlustår som väldigt hög lönsamhet kan föranleda ökad tillsyn från Skolinspektionen, eftersom båda dessa förhållanden kan innebära en risk att huvudmannen inte satsar tillräckligt i skolverksamheten.²⁹⁰

Rektorer på fristående skolor upplever en bättre ekonomisk situation

Rektorer på fristående skolor upplever att de har en bättre ekonomisk situation än sina kommunala kolleger. När Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund ställde frågor till 700 högstadierektorer angav nästan 80 procent av rektorerna som ledde fristående skolor att de hade redovisat ett överskott eller en budget i balans de senaste

²⁸⁹ SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden*.

²⁹⁰ Skolinspektionen (2017): *Ekonomisk stabilitet hos enskilda huvudmän inom skolväsendet*. PM. Dnr 01-2017:5084.

tre åren. Motsvarande siffra för kommunala skolor var drygt hälften, 52 procent.

En anledning till den mer gynnsamma ekonomiska situationen kan vara skillnader i elevunderlag. Enligt undersökningen fanns det en positiv samvariation mellan föräldrarnas utbildningsbakgrund och skolans förmåga att hålla budget. Mer än hälften av rektorerna för fristående skolor i undersökningen ledde skolor med ett mycket gynnsamt elevunderlag.²⁹¹

²⁹¹ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *En alltmer uppdelad skola. 700 högstadierektorer om skolans likvärdighet och framtid.*

5 Skolans ledning och drift

I ett skolsystem med statligt huvudmannaskap ska staten inte bara styra skolan utan även agera huvudman för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux). Det innebär att staten tar över stora delar av det ansvar som kommunerna har i dag.

I detta kapitel beskriver utredningen hur ledning, styrning och daglig drift av skolan är organiserad och fungerar i dag, med betoning på de kommunala huvudmännen och skolorna. Vi redogör också för hur kommunerna hanterar sitt uppdrag som hemkommun.

5.1 Roller och ansvar i skolans lokala styrkedja

De övergripande ansvarsförhållandena inom den kommunala skolverksamheten regleras i skollagen¹ och kommunallagen.² Lagstiftningen slår fast vilka funktioner och kompetenser som ska finnas och vilket ansvar respektive del av kommunens organisation har, både i egenskap av huvudman och i egenskap av hemkommun. Men inom dessa ramar har kommunerna stor frihet att själva välja sin organisation. Både politiker, tjänstepersoner och professioner inom skolväsendet kan också betona olika delar av sina uppdrag. Det innebär att det i praktiken ser väldigt olika ut. I detta avsnitt beskriver vi den kommunala styrkedjans olika delar.

¹ Skollagen (2010:800).

² Kommunallagen (2017:725).

5.1.1 Fullmäktige har det yttersta ansvaret för skolan

Kommunerna är huvudmän för de kommunala skolorna och komvux.³ De är också hemkommuner för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen samt lägeskommun i förhållande till fristående skolor. Statens uppdrag till huvudmannen innebär att ansvara för att utbildningen genomförs enligt de nationella styrdokumenterna för skolan, det vill säga att fördela resurser och organisera skolverksamheten så att nationella mål och riktlinjer i skollagen och andra författningar kan uppfyllas.

Kommunfullmäktige är kommunens högsta beslutande organ. Fullmäktige beslutar om mål och riktlinjer för kommunens verksamheter och fördelar ekonomiska resurser till verksamheterna. Detta ansvar och denna beslutanderätt kan inte delegeras.⁴ Det innebär att det är kommunfullmäktige som har den kommunala huvudmannens makt och ansvar – makten att ge verksamheten förutsättningar och det yttersta ansvaret för att de nationella målen nås i kommunens skolor.⁵ Det är också fullmäktige som ytterst har ansvaret för hemkommunens uppgifter enligt skollagen.

Det finns olika uppfattningar om vem som är huvudman i praktiken

Skollagen slår fast att kommunen är huvudman för skolan men vem detta åsyftar i praktiken är inte alltid klart. Skolverket undersökte 2011 det kommunala huvudmannskapet genom att intervjua politiker och tjänstepersoner på olika nivåer i åtta kommuner. Ett av resultaten var att det fanns olika uppfattningar om var i den kommunala verksamheten huvudmannaansvaret låg. Det gällde även inom en och samma kommun. Medan vissa ville lägga ansvaret på ett politiskt organ pekade andra ut förvaltningsnivån som ansvarig. Det förekom också att de intervjuade placerade huvudmannaansvaret på en specifik person, exempelvis förvaltningschefen.

Skolverkets slutsats var att innebörden av huvudmannaansvaret i praktiken verkade ha en undanskymd roll i den kommunala politiska verksamheten. Fokus låg mer på nämndens operativa ansvar än på kommunledningens yttersta ansvar för skolans kvalitet och målupp-

³ 2 kap. 2 § skollagen.

⁴ 5 kap. 1–2 §§ kommunallagen.

⁵ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.

fyllelse. Det innebar också att det fanns en separation mellan befogenhet och ansvar. Makten över ekonomin och den övergripande organisationen fanns i den högre politiska ledningen, medan ansvaret för verksamhetens kvalitet och måluppfyllelse var förlagd längre ner i organisationen. Nämndnivån och förvaltningsnivån fick ta det yttersta huvudmannansvaret för kvalitet och måluppfyllelse i kommunens skolor.⁶

Även OECD har pekat på otydligheter i ansvarsfördelningen inom kommunerna. Enligt OECD finns det stora skillnader i uppfattningarna om ansvar, både mellan personer på motsvarande position i olika kommuner och mellan personer på olika positioner i samma kommun. Det gäller dels var det yttersta ansvaret för skolans resultat och måluppfyllelse ligger, dels vad ett sådant ansvar i praktiken innebär. En iakttagelse är att gränserna mellan vem som har ansvar för att besluta om ”vad” respektive ”hur” ofta är otydliga, liksom hur ansvaret är fördelat mellan förtroendevalda och tjänstepersoner.⁷

Ansvarsförhållandena kompliceras ytterligare av att kommunen inte bara är huvudman för de kommunala skolorna, utan också i sin egenskap av hemkommun har ett övergripande ansvar för skolans planering, dimensionering och finansiering i kommunen.

5.1.2 Nämnden har verksamhetsansvar

Varje kommun ska utse en eller flera nämnder som ska fullgöra de uppgifter som anges i skollagen.⁸ Nämnden befinner sig i en position mellan kommunledningen och skolverksamheten och har både beredande och verkställande uppgifter.

Ansvar för utbildningsfrågorna kan ligga på en eller flera nämnder

Kommunerna organiserar nämnderna på olika sätt. I en del mindre kommuner ligger skolfrågorna direkt under kommunstyrelsen eller under ett utskott till kommunstyrelsen. I något större kommuner

⁶ Ibid.

⁷ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. Se också Blanchenay, Patrick, Burns, Tracey & Köster, Florian (2014): *Shifting Responsibilities – 20 Years of Education Devolution in Sweden: A Governing Complex Education Systems Case Study*. OECD Education Working Papers No. 104.

⁸ 2 kap. 2 § skollagen och 3 kap. 4 § kommunallagen.

finns det ofta en särskild utbildningsnämnd som ansvarar för utbildningsfrågorna. Men det finns också ett 70-tal kommuner som har delat upp utbildningsfrågorna på två eller fler nämnder.

Många olika varianter förekommer. I vissa fall har förskola och grundskola förts samman i en nämnd, och gymnasieskola och komvux i en annan. I andra fall är barn- och ungdomsutbildningen samlad i en nämnd, medan komvux har lagts under till exempel arbetsmarknadsnämnden. En annan variant är att förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och komvux alla har egna nämnder. För komvux förekommer även ytterligare varianter, till exempel en placering under näringslivs- och arbetsmarknadsnämnden, socialnämnden eller direkt under kommunstyrelsen. Det finns också kommuner där nämndindelningen utgår från geografiska områden, stadsdelsnämnder. Till viss del kan nämndorganisationen kopplas till kommunstorlek. Stora kommuner har oftare fler nämnder än små kommuner.⁹

Skollagen innehåller inga bestämmelser om hur kommunen ska organisera sig i förhållande till sina olika roller. Men det förekommer att kommuner lägger ansvaret för huvudmannaskapet för den egna verksamheten respektive hemkommunsansvaret på två olika nämnder. Så är exempelvis fallet i Nacka kommun, där kommunstyrelsen har ansvaret som huvudman för de kommunala skolorna, och utbildningsnämnden fullgör ansvaret som hemkommun.¹⁰

Enligt statistik från Statistiska centralbyrån (SCB) fanns det 5 055 förtroendeuppdrag i kommunala facknämnder inom barn- och utbildningsområdet 2019. Förtroendeuppdragen på utbildningsområdet utgjorde därmed omkring en femtedel av alla uppdrag i kommunala facknämnder.¹¹

Nämnden kan anta en aktiv eller passiv roll

Nämnders uppgift är såväl att verkställa beslut fattade av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige som att, utifrån verksamhetens perspektiv, ta fram underlag för beredning i kommunstyrelsen och beslut i kommunfullmäktige. I båda dessa roller kan nämnder för-

⁹ Sammanställning av uppgifter i e-post från Sveriges Kommuner och Regioner 2021-02-05.

¹⁰ Nacka kommun (2022): *Reglemente för kommunstyrelsen*. Dnr KFKS 2022/218. Nacka kommun (2020): *Reglemente för utbildningsnämnden*. Dnr FKS 2020/935.

¹¹ SCB (2020): *Förtroendevalda i kommuner och regioner 2019*. Demokratistatistisk rapport 26.

hålla sig aktiva eller passiva i olika grader. Detta visade sig i Skolverkets undersökning om kommunalt huvudmannskap i praktiken.

Undersökningen betecknade en nämnd som aktiv om den gjorde egna prioriteringar utifrån budgetramarna från fullmäktige. Passiva nämnder överlät åt förvaltningen att prioritera. På motsvarande sätt kunde en nämnd vara aktiv gentemot kommunstyrelsen och driva utbildningsverksamhetens frågor i konkurrens med andra nämnder. Eller så kunde nämnden välja att inte i första hand hävda sitt eget område utan betona rollen som en nämnd bland flera som samarbetar för den samlade kommunnyttan.¹²

Ett område där kommunens högsta politiska ledning och ansvarig nämnd kan ha olika uppfattning och delvis olika intressen är resursfördelningen. Grundskolan är kommunens mest omfattande verksamhet och har därmed den största budgeten. I Skolverkets undersökning framgick att kommunstyrelsen förväntade sig mer resultat för pengarna, medan den ansvariga nämnden såg bristande resurser som en anledning till låga resultat.¹³

Att synen på skolans resursbehov kan skilja sig åt mellan olika politiska nivåer i kommunen framgick också i Statskontorets utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. Bidraget följdes initialt av ett villkor som hindrade kommuner från att sänka sina kostnader för skolan och samtidigt ta emot bidraget. Medan de intervjuade kommunernas högsta politiska ledning såg villkoret som ett ingrepp i kommunens rätt att prioritera sina resurser utifrån kommunens samlade behov, var företrädare för ansvariga nämnder betydligt mer positiva eftersom villkoret stärkte skolans position i de interna budgetförhandlingarna och säkerställde att pengar stannade i skolan.¹⁴

5.1.3 Förvaltningen ansvarar för det operativa arbetet

Det operativa ansvaret för att under den politiska ledningen driva skolverksamheten ligger på en förvaltning, där en förvaltningschef är ansvarig inför nämnden. Förvaltningen har inget utpekade ansvar i skollagen och kommunerna bestämmer i stor utsträckning över sin

¹² Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.

¹³ Ibid.

¹⁴ Statskontoret (2020): *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan. En lägesrapport*. 2020:11.

egen förvaltningsorganisation. Undantaget är kravet på att huvudmannen ska utse en eller flera skolchefer som infördes 2018.¹⁵

Det finns olika modeller för förvaltningens organisation

Sättet att organisera förvaltningen varierar mellan olika kommuner. Förvaltningsindelningen följer inte nödvändigtvis nämndindelningen. En nämnd kan ha två förvaltningar, men en förvaltning kan också tjäna två nämnder.

Organisationen inom respektive förvaltning varierar också. Större kommuner har ofta flera administrativa nivåer och stabsfunktioner, medan det i de minsta kommunerna kan vara skolchefen själv som gör det mesta av arbetet. Det innebär också att avståndet mellan rektorn och chefen för förvaltningen kan vara olika långt. När Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet ställde frågan till rektorer om vem som var deras närmaste chef var de vanligaste svaren verksamhetschef (38 procent), skolchef/förvaltningschef (36 procent) och områdeschef (18 procent). De rektorer vars närmaste chef var en områdeschef har ett eller två steg upp till förvaltningschefen och har därmed sannolikt mer sällan kontakt med denna. Samtidigt förekom det i de minsta kommunerna att rektorn svarade att kommunchefen var närmaste chef.¹⁶

Större kommuner har också större möjligheter att organisatoriskt separera myndighetsansvaret som hemkommun från ansvaret som huvudman för den egna verksamheten. En sådan uppdelning finns exempelvis i Stockholms stad, där hemkommunens myndighetsuppgifter respektive driften av den egna verksamheten är tydligt åtskilda inom utbildningsförvaltningen.¹⁷ Som tidigare nämnts finns också kommuner som fördelar hemkommuns- respektive huvudmannansvaret på olika nämnder och förvaltningar.

¹⁵ Prop. 2017/18:182, bet. 2017/18:UbU27, rskr. 2017/18:310.

¹⁶ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

¹⁷ Se organisationen för Stockholms stad, tillgänglig på <https://start.stockholm/om-stockholmsstad/organisation/fackforvaltningar/utbildningsforvaltningen/> (hämtad 2022-07-01).

Skolchefen kan finnas på olika nivåer i förvaltningen

Enligt skollagen ska skolchefen biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten.¹⁸

Sveriges Kommuner och Regioner genomförde en enkätundersökning bland skolchefer 2019. Undersökningen visade att det finns många organisatoriska lösningar för skolchefsrollen. En vanlig variant är att skolchefen är övergripande chef för hela skolverksamheten i kommunen och har underställda verksamhetschefer (eller motsvarande). Skolchefen är då också förvaltningschef. En annan variant är att skolchefen är ansvarig för en skolform och underställd en förvaltningschef eller motsvarande som har det övergripande ansvaret för hela området.¹⁹ Inom komvux är variationen stor gällande vem som utses till skolchef. Det kan vara en förvaltningschef, till exempel arbetsmarknadsdirektören eller vuxenutbildningschefen, men även en verksamhetschef eller rektor för komvux. Av utredningens samtal med skolchefer får vi intrycket att det inte alltid är tydligt om skolchefsrollen omfattar ansvaret för egenregion, ansvaret för hemkommunens invånare eller både och.

Skolchefen agerar i spänningsfältet mellan politik och profession

En skol- eller förvaltningschef har ett komplext uppdrag och agerar i ett spänningsfält mellan politik och profession. Skolverket har beskrivit det som att förvaltningschefen har två typer av mellanställning, dels mellan kommunpolitik och skolverksamhet, dels mellan det kommunala uppdraget och det nationella uppdraget för skolan.²⁰

När Skolinspektionen granskade delegeringen inom den kommunala skolorganisationen 2021 var en av slutsatserna att skolcheferna är en viktig och fungerande länk mellan politiker och professionella. Intervjuade politiker, tjänstepersoner och skolchefer hos så gott som samtliga granskade huvudmän menade att skolchefen fyllde en sådan funktion. Rektorer och tjänstepersoner ansåg att politikernas beslut blev tydliggjorda och begripliga med hjälp av skolchefen.

¹⁸ 2 kap. 8 a § skollagen.

¹⁹ Nihlfors, Elisabet & Seven, Jabil (2020): *Skolchefer om effekter av ny lagstiftning*. Institutionen för pedagogik, didaktik och utbildningsstudier, Uppsala universitet.

²⁰ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.

Politiker menade att de via skolchefen fick en fördjupad förståelse för situationen i verksamheterna och vad som är möjligt och viktigt att utveckla. Av granskningen framgick att det sällan fanns någon dokumenterad beskrivning av skolchefens uppdrag utöver skrivningen i skollagen. De flesta skolchefer var väl insatta i hur verksamheterna fungerar och vad som behöver utvecklas och det var ofta skolchefen själv som föreslog för nämnden vad som behövde delegeras.²¹

Det finns en stor variation mellan kommuner när det gäller skolchefens roll och förutsättningar. Det kunde en grupp forskare konstatera när de undersökte skolchefens roll i olika avseenden. Mångfalden visade sig också när det gällde hur skolcheferna själva såg på sina uppgifter och uppfattade sitt uppdrag. Skolcheferna prioriterade olika, växlade mellan att ta strid för sina frågor och eftersträva harmoni samt hade olika strategier för att arbeta gentemot rektorerna.²²

5.1.4 Rektorn leder verksamheten på enheten

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska enligt skollagen ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas.²³ Rektorn ansvarar också för det systematiska kvalitetsarbetet på den egna skolenheten.²⁴ Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt.²⁵ Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller motsvarande.²⁶

En rektor får själv besluta om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.²⁷ I skolans läroplaner framgår rektorns ansvar för att organisera utbildningen och undervisningen så att eleverna får den ledning, stimulans och det stöd de behöver.

²¹ Skolinspektionen (2021): *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning*.

²² Forsberg, Eva, Nestor, Bo & Svedberg, Lars (2014): Epilog. I: Svedberg, Lars (red.). *Rektorn, skolchefen och resultaten. Mellan profession och politik*. Gleerups.

²³ 2 kap. 9 § skollagen.

²⁴ 4 kap. 4 § skollagen.

²⁵ 2 kap. 11 § skollagen.

²⁶ 2 kap. 12 § skollagen.

²⁷ 2 kap. 10 § skollagen.

Rollen som rektor är komplex

Rektorn är kommunalt anställd,²⁸ chef över personalen på skolan, pedagogisk ledare och ansvarig för att verksamheten lever upp till de nationella målen. Att rektorn på detta sätt har både ett nationellt och ett kommunalt uppdrag, samtidigt som denna ska vara chef över lärarna och leda skolans pedagogiska verksamhet, ger rektorn en komplex roll i skolans ledning.²⁹

Rektorn balanserar det nationella och det lokala uppdraget

Rektorerna ansvarar för att utbildningen i skolan lever upp till de nationella målen och kraven i författningarna. Samtidigt behöver rektorn förhålla sig till huvudmannens ekonomiska ramar och prioriteringar. Studier av rektorernas roll och arbetssituation har visat att detta är en svår balansgång, delvis präglad av misstro mellan den politiska nivån och rektorn.³⁰

I en undersökning bland rektorer och lokalpolitiker i ansvariga nämnder i hela Sverige 2013 var en av slutsatserna att 43 procent av rektorerna ansåg att politikerna i utbildningsnämnden saknade tillräcklig kompetens för att utveckla skolan. Samtidigt var det bara en knapp tredjedel av de ansvariga nämndpolitikerna som ansåg att rektorerna hade den kompetens som krävdes.

Varannan rektor upplevde också att de saknade kontroll över viktiga beslut om skolans ekonomi och personal. Endast 11 procent av rektorerna ansåg att de kunde påverka besluten i den politiska nämnden. Däremot visade rektorerna en stor lojalitet mot statens uppdrag och krav. Det fanns en hög överensstämmelse mellan de förväntningar rektorerna trodde att staten hade på dem och vad de själva ansåg vara de viktigaste arbetsuppgifterna.³¹ Resultaten låg i linje med en enkätundersökning 2005 som också kom fram till att det statliga

²⁸ Inom komvux är rektorn inte alltid kommunalt anställd vilket utvecklas senare i detta avsnitt.

²⁹ Jarl, Maria (2018): Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

³⁰ Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2013): *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS förlag. Jarl, Maria (2018): Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

³¹ Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2013): *Rektor – en stark länk i styrningen av skolan*. SNS förlag.

uppdraget vägde tyngre bland rektorerna än deras uppdrag som kommunala företrädare.³²

Att det vid tolkningen av uppdraget kan uppstå friktion mellan huvudmannen och rektorn visade också en undersökning bland nästan 700 rektorer på högstadiet som fackförbundet Sveriges Skolledarförbund genomförde 2021. Nästan en tredjedel av rektorerna för kommunala högstadieskolor svarade att de inte delade huvudmannens uppfattning om hur verksamheten bäst ska bedrivas. Mer än 40 procent av rektorerna svarade att de återkommande behöver anpassa verksamheten till snabba förändringar på ett sätt som inverkar på deras möjligheter att leverera goda verksamhetsresultat.³³

Samtidigt uppfattar många rektorer att det är svårt att leva upp till de nationella målen. När Utredningen om rektorernas arbetsituation inom skolväsendet undersökte hur rektorerna såg på möjligheterna att leva upp till skollagstiftningen angav mer än två tredjedelar att lagstiftningen uttrycker så höga ambitioner för varje enskild elevs lärande att de ekonomiska ramarna från huvudmannen troligen aldrig kan bli tillräckliga.³⁴

Rektorn rör sig i gränslandet mellan politik och profession

Fram till 1990-talets reformer var rektorn ofta förankrad i lärarkollektivet som ”den främsta bland likar”. Men enligt Utredningen om skolans kommunalisering innebar den förändrade styrningen av skolan att rektorerna utvecklades till en egen yrkesgrupp med en större betoning på rollen som kommuntjänsteperson.³⁵ När en forskargrupp 2005 undersökte rektorsrollen instämde 65 procent av de svarande rektorerna i påståendet att deras roll i en eventuell konflikt mellan skolan och kommunledningen var att företräda den politiska ledningen.³⁶

Rektorn är både chef och pedagogisk ledare för verksamheten i skolan. Traditionellt sett har det funnits ett osynligt kontrakt mellan lärare och rektorer med innebörden att rektorn ska ansvara för admi-

³² Jarl, Maria (2018): Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

³³ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola*.

³⁴ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

³⁵ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

³⁶ Jarl, Maria (2018): Det professionella är politiskt. Rektorsrollen i den decentraliserade skolan. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

nistrationen och lärarna för undervisningen.³⁷ Men ansvaret som pedagogisk ledare innebär att rektorn inte kan stanna utanför klassrummet, utan också behöver kunna föra samtal om lärares svårigheter och problem kopplade till elevernas kunskapsutveckling. Det kräver att rektorn har detaljerad information om verksamheten i klassrummet. När Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet frågade rektorer och lärare om hur rektorn utövade sitt pedagogiska ledarskap när lärare har problem i sin undervisning var det bara 9 procent av rektorerna som angav att de aktivt tog tag i sådana problem. Det var ett resultat som också bekräftades av lärare i kommunala skolor. Samtidigt kunde utredningen se att det fanns problem med lågt förtroende mellan rektorer och lärare, vilket utredningen kopplade till en skolkultur med ”negativ ledarsyn”.³⁸

Rektorsrollen inom komvux har flera dimensioner och ansvarsförhållandena är ibland otydliga

Rektorn inom komvux är pedagogisk ledare och ansvarig för att verksamheten lever upp till de nationella målen på samma sätt som inom andra skolformer. Men grundförutsättningarna för detta uppdrag påverkas av hur komvux är organiserad i kommunen. En kommunalt anställd rektor kan vara rektor för såväl en verksamhet i egen regi som en verksamhet som bedrivs på entreprenad. Men rektorn kan också finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren.

Att vara rektor för utbildningar som bedrivs i egen regi medför att både rektorn och personalen är anställda av huvudmannen, det vill säga kommunen, och att rektorn ofta är chef för lärarna och den övriga personalen i verksamheten. I och med detta leder rektorn det dagliga arbetet.

Att vara kommunalt anställd rektor för en utbildning som bedrivs på entreprenad innebär att rektorn är ansvarig för en verksamhet som bedrivs av en enskild utbildningsanordnare, som är arbetsgivare för lärarna. Hos den enskilda utbildningsanordnaren finns det då ofta en chef som leder det dagliga arbetet. Rektorn är därmed inte chef för lärarna och rektorns pedagogiska ledarskap behöver bedrivas utifrån det avtal som tecknats med den enskilda utbildningsanord-

³⁷ Berg, Gunnar m.fl. (2014): *Skolans kommunalisering och de professionellas frirum*. Bilaga 3 till SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

³⁸ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

naren samt de mer formella och informella kontakter rektorn har med chefen, lärarna och den övriga personalen hos utbildningsanordnaren.

Rektorer som ansvarar för både utbildning som bedrivs i egen regi och utbildning som bedrivs på entreprenad behöver därmed fylla två delvis olika rektorsroller. Samtidigt som rektorn leder det dagliga arbetet i den egna regin ska rektorn också styra och följa upp utbildningen utifrån avtalet om entreprenad. Om det finns flera rektorer för komvux i en kommun har rektorn ofta en snävare roll, exempelvis att endast ansvara för en skolformsdel inom den egna regin eller entreprenaden alternativt all utbildning hos en specifik enskild utbildningsanordnare.

Att vara kommunal rektor för verksamhet på entreprenad innebär särskilda utmaningar för ledarskapet

En kommunal rektor kan alltså vid utbildning på entreprenad vara pedagogisk ledare men inte chef för lärarna. KLIVA-utredningen påpekade att detta förhållande innebär att rektorn i praktiken ska ansvara för en verksamhet utan att arbetsleda personalen eller verka direkt gentemot eleverna. Det innebär en särskild utmaning, eftersom det kan behövas en fysiskt närvarande chef. Enligt KLIVA-utredningen ställs ofta krav på att den enskilda utbildningsanordnaren tillhandahåller en operativ chef, något som kan leda till otydligheter mellan chefen och rektorn.³⁹

Att vara rektor för utbildning som bedrivs på entreprenad innebär också att rektorn, utöver krav som finns i skollagen och olika förordningar, behöver styra och följa upp utbildningen utifrån det avtal som finns mellan den kommunala huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren. Skolinspektionens granskning om yrkesinriktad vuxenutbildning på entreprenad visade att det finns förväntningar på rektorn såväl att vara pedagogisk ledare i det dagliga arbetet som att ha en uppföljande och kontrollerande roll. Både huvudmän och enskilda utbildningsanordnare anser att en stöttande och kontinuerlig dialog mellan rektorn och anordnarna är en framgångsfaktor för en kvalitativ utbildning. Samtidigt pekade Skolinspektionen på att vissa huvudmän menar att det är en risk med den stödjande

³⁹ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

rektorsrollen när det också kan behövas en tydligare uppföljning gentemot kraven i avtalen.⁴⁰

Ansvarsförhållandet riskerar att bli otydligt när det finns rektorer både hos kommunen och hos den enskilda utbildningsanordnaren

Rektorn kan vid entreprenad även vara anställd av den enskilda utbildningsanordnaren. Då krävs att huvudmannen överlämnar den myndighetsutövning som hör till rektorns uppgifter till utbildningsanordnaren. Dessutom krävs att den enskilda utbildningsanordnaren har fått tillstånd av Skolinspektionen att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.⁴¹ Sådana tillstånd innebär att vissa särskilda krav gäller, bland annat på vem som får anställas som rektor.⁴² Syftet med att rektors myndighetsutövning kan överlämnas till den enskilda utbildningsanordnaren är att skapa närhet mellan rektorsfunktionen och verksamheten samt att tydliggöra ansvarsförhållandet genom att betygssättningen och utfärdandet av betyg hålls samman.⁴³

Det är svårt att få en bild av hur vanligt det är att rektors myndighetsutövning överlämnas till en enskild utbildningsanordnare. Både KLIVA-utredningen och Komvuxutredningen ställde frågan till huvudmän, men fick inget tydligt svar. Men det står klart att det förekommer i flera fall.⁴⁴

Att rektorn är anställd av den enskilda utbildningsanordnaren skapar tydligare förutsättningar för att vara pedagogisk ledare i det dagliga arbetet. Men det finns en risk att ansvarsförhållandet mellan kommunen och den enskilda utbildningsanordnaren blir otydligt. Vissa av rektorsuppgifterna kan inte lämnas över till den enskilda utbildningsanordnaren.⁴⁵ Av denna anledning finns det ofta i praktiken en kommunal rektor utöver rektorn hos utbildningsanordnaren. Detta riskerar att skapa en otydlig ansvarsfördelning som inte är förenlig med skollagens krav på en tydlig rektorsfunktion där det inte ska finnas ett delat ledarskap.⁴⁶

⁴⁰ Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2017:10217.

⁴¹ 23 kap. 6 § skollagen och 1 kap. 4 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁴² 6 kap. 3 § förordningen om vuxenutbildning.

⁴³ Prop. 2009/10:68 *Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola*.

⁴⁴ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*. SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

⁴⁵ 1 kap. 4 § förordningen om vuxenutbildning.

⁴⁶ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

5.1.5 Läraren ansvarar för undervisning och bedömning

Ansvar för undervisningen i skolan vilar på lärarna som enligt skollagen har ett övergripande ansvar för den undervisning de bedriver.⁴⁷ Huvudregeln är att bara den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen. Men det finns även vissa undantag.⁴⁸

Det är också den undervisande läraren som sätter betyg. Om läraren inte är legitimerad sätts betyget tillsammans med en legitimerad lärare.⁴⁹

Skollagen innehåller också en rad andra bestämmelser om lärares ansvar och befogenheter i olika sammanhang och situationer, exempelvis när det gäller elevers behov av extra anpassningar och särskilt stöd, utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner samt disciplinära åtgärder.

Lärares uppdrag är omfattande

Skolans kärnverksamhet är undervisning, som enligt skollagen är lärares ansvar. Men skolans uppdrag är bredare än så. Utbildningen i skolan syftar till att ge eleverna kunskaper och värden, bidra till personlig utveckling, främja social gemenskap samt förbereda för ett aktivt deltagande i samhällslivet.

Var går då gränsen för lärares ansvar och uppdrag? Många lärare uppfattar att administration, dokumentation och elevsocialt arbete tar mer tid, på bekostnad av huvuduppgiften att undervisa.⁵⁰ Lärares handlingsutrymme påverkas också av hur andra aktörer i den lokala styrkedjan uppfattar sin roll och sitt mandat. Det innebär att de professionella förutsättningarna kan variera mellan olika kommuner och huvudmän.⁵¹

⁴⁷ 2 kap. 15 § skollagen.

⁴⁸ 2 kap. 13 § skollagen.

⁴⁹ 3 kap. 16 § skollagen.

⁵⁰ Skolverket (2013): *Lärares yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Lärares Riksförbund (2021): *Lärare på bristningsgränsen. Lärares Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021*.

⁵¹ Jarl, Maria, Kjellgren, Hanna & Quannerstedt, Ann (2018): *Förändringar i skolans organisation och styrning*. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

Lärarrollen har påverkats av styrningsreformer

Lärarnas autonomi och handlingsutrymme har påverkats av de olika styrningsfilosofier och reformer som har präglat skolan de senaste 30 åren.

Kommunaliseringen av skolan skulle, inom givna ramar, ge lärarprofessionen ett ökat inflytande över undervisningens utformning. Men enligt Utredningen om skolans kommunalisering var reformen inte förankrad bland lärarna och lärarna fick inte heller det stöd de behövde för att utnyttja detta utökade handlingsutrymme.⁵²

I takt med försämrade skolresultat har en ökad statlig styrning i form av bland annat en ny skollag, reviderade styrdokument, en ny betygsskala samt högre krav på utvärdering och kontroll efter hand minskat lärarnas handlingsutrymme. Lärarnas arbetsbörda har också ökat genom ökade krav på dokumentation samt på uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling.⁵³

Samspelet mellan olika styrningslogiker påverkar lärarnas handlingsutrymme

I en forskningsantologi om skolan som politisk organisation pekar Anders Fredrikson på att skolan traditionellt har haft inslag av byråkratisk styrning genom olika typer av reglering. Men eftersom skolan är svår att styra i detalj har det också funnits inslag av professionell styrning som gett lärarna möjlighet att handla utifrån sin och sina kollegors professionella kompetens.

Decentraliseringen och avregleringen på 1990-talet medförde en ökad autonomi för lärarna. Men samtidigt ökade kraven på samarbete mellan lärare, och rektorn fick ett tydligare ansvar, vilket minskade lärarnas individuella autonomi. Under 1990-talet gjorde också marknadsstyrningen sitt intåg med en betoning av valfrihet och konkurrens där lärarna fick anta en roll som marknadsförare av sin skola och av utbildningen.⁵⁴

Under det senaste decenniet har vad Fredriksson kallar en återbyråkratisering skett av läraryrket. År 2011 infördes bland annat nya kurs- och ämnesplaner med tydligare kunskapskrav samt en ny betygs-

⁵² SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Fredriksson, Anders (2018): *Läraryrket och den politiska styrningen av skolan*. I: Jarl, Maria & Pierre, Jon (red). *Skolan som politisk organisation*. Gleerups.

skala, i syfte att både konkretisera vad eleverna ska lära sig och hur kunskaperna ska bedömas. Nya regler skulle ge en ökad enhetlighet i lärarnas arbetssätt, i enlighet med ett byråkratiskt ideal. Samtidigt har den ökade betoningen av efterkontroll genom Skolinspektionens tillsyn och granskning inneburit en ny typ av byråkratisering, där staten i stället för att precisera regler på förhand styr lärares arbete genom kontroll i efterhand. Men det finns också en fortsatt tilltro till den professionella modellen, vilket bland annat införandet av lärarlegitimation visar.⁵⁵

En starkare statlig styrning kan innebära en minskad autonomi för lärarna. Men enligt Fredriksson kan återbyråkratiseringen också komma att stärka lärarna i relation till huvudmän, rektorer, elever och föräldrar eftersom det innebär att det finns tydligare statliga riktlinjer att hänvisa till som grund för arbetssätt och beslut.⁵⁶ Ur ett lärarperspektiv har det rimligtvis betydelse vad det är staten vill styra. Att staten styr över ramarna för yrket, exempelvis i form av reglerad undervisningstid, inkräktar sannolikt mindre på det professionella utrymmet än att styra exakt vad som ska dokumenteras och hur det ska göras.

Docenten Ulf Lundström menar å andra sidan att samspelet mellan marknadens logik och byråkratins logik i form av mål- och resultatstyrning har bidragit till att ytterligare devalvera lärares professionalism och autonomi. Bra och dåliga skolor definieras utifrån betygs- och testresultat, vilket har medfört att prov, betyg och skolrankingar har blivit betydelsefulla och i högre grad än tidigare påverkar undervisningen och definitionen av kvalitet.⁵⁷ Ett exempel är de senaste årens upprepade larm från lärare om att de utsätts för påtryckningar från både vårdnadshavare och rektorer att sätta andra (högre) betyg än vad deras professionella bedömning tillåter. En fjärdedel av de lärare som besvarade Lärarnas Riksförbunds undersökning om betygsättning hösten 2021 angav att de hade blivit utsatta för påtryckningar från föräldrar och 15 procent hade fått påtryckningar från skolledare.⁵⁸

⁵⁵ 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.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Lundström, Ulf (2018): Lärares professionella autonomi under New Public Management-epoken. *Utbildning & Demokrati* 2018, vol. 27, nr 1, 33–59.

⁵⁸ Skolvärlden 2021-12-05 *Läraren: "Jag känner knappt någon som inte varit med om påtryckningar"*.

Samtidigt innebär den nya skollagen, tillsammans med skolförordningar, läroplaner och inrättandet av Skolinspektionen, att alltmer av skolans verksamhet blivit en fråga om rättstillämpning. Elever och deras vårdnadshavare har fått större möjligheter att framföra klagomål och få sin sak prövad, via anmälan till Skolinspektionen, Barn- och elevombudet eller Diskrimineringsombudsmannen.

Forskare talar i detta sammanhang om en juridifiering av skolan (se även avsnitt 3.4.3), något som kan sägas minska utrymmet för lärarens professionella roll.⁵⁹ Enligt forskaren Caroline Runesdotter har enskilda fått större möjligheter att hävda sina rättigheter gentemot skolan. Skolinspektionen har samtidigt fått skarpare verktyg för att se till att skolhuvudmän fullgör sina åtaganden. Lagar och regelverk har därmed tenderat att få en överordnad ställning i förhållande till pedagogik och didaktik. Detta är ett skifte som har fått ytterligare fart av skolans marknadsanpassning och konkurrensen mellan skolor.⁶⁰

Lagstiftningen och möjligheten att göra en anmälan är tänkt att stärka den svagare parten, eleven. Men det har samtidigt drivit på omfattningen av skolornas dokumentation för att visa att de gjort vad lagen och situationen kräver. Bland lärarna har också oron för att bli anmäld ökat.⁶¹ Osäkerheten om var gränserna för lärarens mandat går påverkar hur lärare vågar agera i olika situationer. En undersökning som Skolvärlden genomförde 2017 visade bland annat att 3 av 10 lärare upplevde oro för att bli anmälda av elever eller vårdnadshavare och 2 av 10 lärare hade tvekat att ingripa i en ordnings-situation på grund av rädsla för att själv bli anmäld. 3 av 10 lärare upplevde också att de saknade tillräcklig kunskap om sina rättigheter och skyldigheter vid ingripande som har att göra med att upprätthålla ordning.⁶²

I juni 2022 beslutade riksdagen om ändringar av skollagen för att förtydliga personalens befogenheter.⁶³ Sedan den 1 augusti 2022 gäller att personalen får vidta de omedelbara och tillfälliga åtgärder som är befogade för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. Detta inne-

⁵⁹ Runesdotter, Caroline (2016): Avregleringens pris? Om juridifieringen av svensk skola ur skolaktörers perspektiv. *Utbildning & Demokrati* 2016, vol. 25, nr 1, s. 95–111.

⁶⁰ Runesdotter, Caroline (2019): Juridifiering i skolan – möjligheter och risker. *Tidskriften väggval i skolans historia*, nr 2 2019.

⁶¹ Ibid.

⁶² Skolvärlden (2017): *Enkät: Så oroliga är lärarna för att anmälas*. <https://skolvärlden.se/artiklar/enketa-sa-oroliga-ar-lararna-att-anmalas> (hämtad 2022-06-29).

⁶³ Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero*. Bet. 2021/22:UbU28, rskr. 2021/22:364.

fattar en befogenhet att ingripa fysiskt för att avvärja våld, kränkningar eller andra ordningsstörningar, förutsatt att åtgärden står i rimlig proportion till sitt syfte och övriga omständigheter.⁶⁴

5.1.6 Enskilda utbildningsanordnare inom komvux utgör en särskild del i styrkedjan

Inom komvux påverkas den lokala styrkedjan av hur utbildningen organiseras – om den bedrivs av kommunen i egen regi eller läggs ut på entreprenad. Beroende på organisationsform krävs delvis olika styrning och ledning av huvudmannen. När det gäller utbildning på entreprenad är inte bara skollagen och andra bestämmelser styrande, utan också det avtal som upprättas mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren.

Huvudmannen har kvar ansvaret för utbildningen

Styrning och uppföljning av utbildning är en komplex process som försvåras ytterligare när utbildningen är förlagd på entreprenad.

I förarbetena till skollagen beskrivs att en utbildning på entreprenad fortfarande är en kommunal verksamhet i förhållande till eleverna. Det är huvudmannen som beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten.⁶⁵

Den enskilda utbildningsanordnaren utför de uppgifter inom komvux som huvudmannen har valt att lägga ut på entreprenad. Vilka dessa uppgifter är regleras i avtal.⁶⁶ Men huvudmannen har fortfarande kvar ansvaret för utbildningen och behåller huvudmannskapet för uppgifterna som utförs på entreprenad.⁶⁷ Därmed ansvarar huvudmannen för att utbildningen genomförs i enlighet med kraven i skollagen. Men Komvuxutredningen konstaterade att vissa kommuner inte har en klar uppfattning om att huvudmannskapet ligger kvar hos dem. I stället uppfattar dessa huvudmän att de även lagt över delar av huvudmannansvaret på den enskilda utbildningsanordnaren.⁶⁸

⁶⁴ 5 kap. 6 § skollagen.

⁶⁵ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

⁶⁶ 23 kap. 2 § skollagen.

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

Huvudmannen styr utbildningsanordnaren genom avtal

Styrande för de enskilda utbildningsanordnarna är framför allt det avtal som har upprättats. Avtalen utformas på olika sätt av olika huvudmän beroende på vilka uppgifter som läggs ut på entreprenad och vilka krav som huvudmannen vill ställa. Här finns en skillnad i styrningen jämfört med när verksamheten bedrivs i egen regi, något som Valfärdsutredningen har beskrivit. Vid egen regi kan huvudmannen direkt styra verksamheten genom att formulera mål och löpande förändra pågående verksamhet. Vid utbildning på entreprenad blir styrningen mer indirekt och huvudmannen kan inte styra verksamheten utöver det som framgår i avtalet.⁶⁹

Enskilda utbildningsanordnare kan bytas ut

Styrkedjan inom komvux påverkas också av att en avtalsperiod är begränsad och att enskilda utbildningsanordnare kan bytas ut. Avtalsperioderna är tidsatta eftersom ett ramavtal ofta inte får gälla i mer än fyra år.⁷⁰

Vid ett nytt avtal bryts samarbetet mellan kommunen och den enskilda utbildningsanordnaren, och elever kan tvingas byta till en annan anordnare. Korta avtalsperioder kan, enligt Skolverket, bidra till att enskilda utbildningsanordnare inte vågar satsa långsiktigt.⁷¹ Professorn Andreas Fejes med flera beskriver också att tidsbegränsade avtal ger mer osäkra anställningsförhållanden för lärare, innebär begränsade möjligheter att arbeta med kvalitetsfrågor och utveckla utbildningen samt påverkar möjligheten att bygga upp kurser som kräver dyr utrustning.⁷² Långa avtalsperioder kan å andra sidan begränsa möjligheterna för kommunerna att snabbt ställa om när nya behov uppkommer, något som Skolverket påpekade i sin lägesbedömning 2020.⁷³

⁶⁹ SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*.

⁷⁰ 7 kap. 2 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

⁷¹ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

⁷² Fejes, Andreas m.fl. (2021): *Komvux som marknad. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok*. Studentlitteratur.

⁷³ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*.

5.2 Kommunernas arbete för att tillhandahålla utbildning

I avsnitt 4.1.4 beskriver utredningen vilka lagstadgade skyldigheter kommunerna har i egenskap av att vara hemkommun för de barn, unga och vuxna som bor i kommunen. Huvudmannen, kommunal eller enskild, har ansvaret för att den utbildning man bedriver lever upp till kraven i författningarna. Men det är kommunerna i egenskap av hemkommuner som har ansvaret för att säkerställa att utbildning inom olika skolformer kommer till stånd. Planering, dimensionering och lokalisering av utbildningen är därmed frågor som kommunerna behöver hantera. Beroende på skolform behöver kommunerna ta hänsyn till olika faktorer och hantera olika utmaningar när de planerar och utformar verksamheten.

I detta avsnitt redogör vi för hur kommunerna arbetar med att planera och dimensionera utbildning inom olika skolformer. I nästa avsnitt beskriver vi hur kommunerna arbetar med andra delar av hemkommunsuppdraget. Kommunernas ansvar för att fördela resurser behandlar vi särskilt i kapitel 6.

5.2.1 Skolreformer har påverkat grundskolans planeringsförutsättningar

Kommunen ansvarar för att utbildning kommer till stånd för alla barn i kommunen som har rätt att gå i förskoleklassen, grundskolan och grundsärskolan och som inte fullgör sin skolgång på annat sätt. Det innebär att kommunen måste ha beredskap att ta emot alla skolpliktiga elever i kommunen.

Elevkullarnas storlek är den viktigaste faktorn att ta hänsyn till vid planering och dimensionering av grundskolan. Den huvudsakliga förklaringen till nedläggningar av kommunala högstadieskolor under perioden 2000–2012 var till exempel förändringar i elevkullarnas storlek.⁷⁴

Men reformerna på skolområdet under de senaste decennierna har också påverkat planeringsförutsättningarna. Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola har de senaste decenniernas skolreformer med utökade möjligheter till skolval, etablering av fristående skolor och en ersättningsmodell som innebär att resurser följer med eleven

⁷⁴ Larsson Taghizadeh, Jonas (2021): *Vilka effekter har skolnedläggningar på mottagande skolor?* IFAU rapport 2021:15.

utan fördröjning påverkat huvudmännens möjligheter att styra sin verksamhet på flera sätt:

- De utökade möjligheterna att välja skola har inneburit att kommunerna inte har kontrollen över elevernas placering på olika skolenheter. Därmed förfogar de inte över ett viktigt instrument för att exempelvis motverka segregation.
- Kommunernas långsiktiga planeringsförutsättningar påverkas också av att de har små möjligheter att påverka om och var enskilda huvudmän etablerar sig i kommunen.
- Möjligheten för eleven att med kort varsel byta skola liksom skolpengens konstruktion påverkar planeringsförutsättningarna för samtliga skolhuvudmän.⁷⁵

Elevantalet i de kommunala skolenheterna följde tidigare i första hand de långsiktiga trender som bestämdes av demografiska förändringar i respektive upptagningsområde och flyttmönstren mellan dessa. En analys som Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) låtit göra visar att de demografiska förändringarna fortfarande oftast har mycket större påverkan på efterfrågan på skolplatser än skolvalet. Men genom skolvalet har fler faktorer tillkommit. Medan de demografiska förändringarna är relativt förutsägbara och förändringar i efterfrågan kopplade till demografi kan förutsägas långt i förväg, medför skolvalet mer kortsiktiga svängningar och därmed en större osäkerhet om den framtida utvecklingen.⁷⁶

Kommunerna behöver vid sin planering av skolverksamheten och behovet av skollokaler numera ta hänsyn till friskoleetableringar, friskolekonkurser, krympning alternativt expansion av befintliga fristående skolor, pendlingsmöjligheter samt föräldrars val.⁷⁷ Utmaningen för kommunerna är att ha beredskap att erbjuda samtliga elever i kommunen utbildningsplatser, samtidigt som det i tider av lägre efterfrågan på de kommunala skolenheterna kan vara kostsamt med en alltför stor lokalyta och personella resurser per elev.⁷⁸

⁷⁵ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

⁷⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv.*

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

Kommunerna använder olika verktyg för att göra elevprognoser

Boverket har analyserat hur kommunerna anpassar arbetet med lokalplaneringen till skolvalet och konkurrensen från fristående skolor. Analysen bygger på en kartläggning av fem kommuner med stark befolkningsökning och behov av nya skollokaler.

Skolval och etablering av fristående skolor innebär att det har blivit svårare att göra elevprognoser. I vissa kommuner kan det finnas en stor osäkerhet om hur många kommunala skolplatser som kommer att efterfrågas i olika kommundelar. I andra kommuner är valmöjligheterna mer begränsade och elevrörligheten följaktligen också mindre.

För att minska osäkerheten om vilka skolor som familjer kommer att välja använder kommunerna ibland enkätundersökningar riktade till hushållen. Enkäter som syftar till att utvärdera skolorna används också som underlag till prognoserna.

I samband med nybyggnadsområden använder kommuner nyckeltal för att prognosticera skolplatsbehovet. Hur nyckeltalen utformas påverkar hur pålitliga prognoserna blir. Boverket beskriver Uppsalas prognosmodell. Kommunen hämtar underlag från befolkningsprognosen fördelad på geografiska områden. För varje geografiskt område gör kommunen sedan en analys av antalet elever som förväntas välja en fristående skola, en skola i sitt eget område respektive en skola i andra delar av kommunen.

Ytterligare ett sätt för kommunerna att minska osäkerheten i prognoserna är genom dialog och samarbete med de enskilda huvudmännen.

En viktig faktor för prognoserna är hur upptagningsområdena avgränsas. Hushållens önskemål om en annan skola än den de hänvisas till beror ibland på att gränserna för upptagningsområdena upplevs som onaturliga. I en av de studerade kommunerna är skolvalet sedan ett par år obligatoriskt och hänvisning av elever förekommer inte längre.⁷⁹

⁷⁹ Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*.

Utvecklingen går mot större skolor

Det prognosticerade skolplatsbehovet kan tillgodoses på olika sätt, genom

- användning av befintliga lokaler där den fulla kapaciteten inte är utnyttjad
- omvandling av exempelvis förskolelokaler eller gymnasieskolor till grundskola
- om- eller tillbyggnad av befintliga skolor
- nybyggnation.

Gemensamt för de kommuner som Boverket studerade var att alla planerade för betydligt större skolenheter än tidigare. Stora skolor minskar enligt kommunerna sårbarheten i skolverksamheten och ökar lokaleffektiviteten. Förutsättningarna för tillgång till lärare blir bättre. Större skolor kan också erbjuda ett större utbud och innehåll i verksamheten, vilket de studerade kommunerna menar ökar skolornas attraktivitet. Förutom att nya skolor planeras bli större bidrar tendensen att bygga ut befintliga skolor till att skolorna blir större.⁸⁰

Flexibilitet är önskvärd men svår att uppnå

Ett sätt att hantera svängningar i efterfrågan på skolplatser är att bygga flexibla skollokaler som går att anpassa till förändringar i efterfrågan över tid.⁸¹

När SKR inom ramen för sin forsknings- och utvecklingsverksamhet undersökte hur skolvalet har påverkat elva kommuners planering av sina skollokaler var en av iakttagelserna att kommunerna eftersträvar en flexibilitet i lokalanvändningen. Kommuner vill bygga skollokaler så att olika verksamheter kan nyttja lokalerna. Ett exempel är att förskolor kan använda skollokaler. På så sätt kan kommunen hantera variationer i elevkullarnas storlek.

Det är svårare att skapa flexibilitet genom att anpassa befintliga lokaler. Om det inte går att anpassa lokalytan när elevantalet minskar ökar lokalkostnaderna per elev. Ökade lokalkostnader kan vara en

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Ibid.

bidragande orsak till att det inte längre ses som ekonomiskt försvarbart att fortsätta verksamheten. Det kan i sin tur vara ett av skälen till att en skola läggs ner.

Enligt SKR:s undersökning har kommunerna i praktiken ofta svårt att anpassa den förhyrda lokalytan efter ett minskande elevantal. Svårigheterna beror dels på en begränsad frihet för de kommunala grundskolorna att själva eller genom sin förvaltning påverka den förhyrda lokalytan, dels de befintliga lokalernas brist på flexibilitet i kombination med hur kontrakten utformats.

Sammantaget leder detta till ökade kostnader för kommunen, inte bara genom att den nyttjade lokalytan per elev blir större än nödvändigt, utan även för att lokalkostnadsersättningen till de fristående grundskolorna ökar när kommunens lokalkostnader per elev ökar. Ersättningen till fristående skolor bestäms utifrån kommunens genomsnittliga lokalkostnad per elev.⁸²

Svårigheter att hitta mark för att bygga ger större avstånd till skolan

Kommuner är enligt skollagen skyldiga att vid utformningen av sin grundskola beakta vad som är ändamålsenligt från kommunikationssynpunkt för eleverna.⁸³ Av skollagen framgår också att elever i grundskolan har ett berättigat krav på en skolplacering nära hemmet.⁸⁴

Samtliga utbildningsförvaltningar i Boverkets studie arbetade med årskursrelaterade acceptanskriterier av närhet. Elever i lägre årskurser bedöms behöva en mer bostadsnära skola, medan elever i högre årskurser anses kunna förflytta sig en längre sträcka till skolan och även använda kollektivtrafik. De specifika kriterierna för att bestämma närheten till skolan varierade däremot mellan kommunerna och det förekom både kvantitativa avståndskriterier och mer kvalitativa och subjektiva kriterier, såsom gångavstånd.

Enligt förvaltningarna i studien har det blivit allt svårare att hitta platser för skolorna. I slutändan blir marktillgången styrande för skolans lokalisering. Inriktningen mot stora skolor försvårar placeringen ytterligare, samtidigt som vaga acceptanskriterier av närhet gör det svårare att bedöma vilka avstånd som kan accepteras mellan bo-

⁸² Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv*.

⁸³ 10 kap. 29 § skollagen.

⁸⁴ 10 kap. 9 § skollagen.

städerna och den närmaste skolan. Alla kommunerna i studien uppgav att de gör avsteg från de egna närhetsambitionerna.

Större efterfrågan på skolor i centrala lägen påverkar planeringen

Skolor i centrala lägen är mer attraktiva. Kommunerna i Boverkets undersökning uppgav att de anpassar lokaliseringen efter skolvalet genom att i större utsträckning placera skolor i kommunens centrala delar. Det gäller särskilt skolor med årskurs 7–9, där konkurrensen om eleverna uppfattas vara stor.

Några av de studerade kommunerna beskrev också placering av skolor i attraktiva lägen som en strategi för att öka den sociala integrationen i skolorna, eftersom skolor i mindre attraktiva områden tenderar att väljas bort av resursstarka elever. Men det var inte alla av de studerade utbildningsförvaltningarna som hade någon plan för att åstadkomma en större social blandning av eleverna i skolorna. I stället såg man social integration i skolan som en fråga om boendeintegration och därmed något som måste styras genom stadsbyggnadsprocessen och en blandning av upplåtelseformer.⁸⁵

En utmaning för centralt placerade skolor är bristen på utrymme för skolgårdar. Samtliga kommuner i Boverkets undersökning uppgav att de försökte lokalisera skolor nära en allmän park, som kompensation för bristen på skolgård.⁸⁶

Skolnedläggningar är politiskt känsliga

När SKR undersökte hur elva stora städer och pendlingskommuner arbetade med planering och lokalisering var en iakttagelse att det ofta finns en diskrepans mellan politikernas och tjänstepersonernas syn på vad som är en optimal organisation. Skolors lokalisering och eventuella skolnedläggningar är en politiskt känslig fråga, vilket innebär att mindre enheter som kanske inte är ekonomiskt och kvalitativt försvarbara ibland fått vara kvar. En centralisering av skolenheterna kan i vissa fall också medföra att skolresorna blir alltför långa, vilket gör det svårt att genomföra sådana förändringar.⁸⁷

⁸⁵ Boverket (2017): *Skolans nya plats i staden*. Rapport 2017:16.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Det fria skolvalet ur ett fastighetsperspektiv*.

I en studie av kommuners hantering av skolnedläggningar går några forskare igenom tidigare forskning om glesbygdsskolor, deras kvalitet och effektivitet samt hur en eventuell nedläggning påverkar bygden och den politiska debatten i kommunen. I flera fall är forskningsläget något oklart. Det finns studier som pekar på att skolnedläggningar riskerar att leda till mindre inflyttning eftersom bygdens attraktionskraft minskar. Skolor i glesbygd kan fungera som ett nav för sociala interaktioner, utbyte av information och sammanhållning. Men det finns också forskning som visar att skolnedläggningar inte är en orsak till utflyttning, utan snarare en konsekvens av den.⁸⁸

När det gäller kvaliteten i små glesbygdsskolor har Skolverket tidigare lyft fram att glesbygdsskolor ofta har liten omfattning av mobbning, god kontakt mellan skolan och hemmet samt en lugn studiemiljö. Nackdelarna är bland annat högre kostnader, att rektorer riskerar att få en splittrad arbetssituation eftersom de behöver ansvara för flera enheter, svårigheter med kompetensförsörjning av personal samt att kvalitets- och uppföljningsarbetet riskerar att bli lidande.⁸⁹

5.2.2 Kommuner samverkar med varandra om planering och dimensionering i gymnasieskolan

Hemkommunen ansvarar för att alla behöriga ungdomar i kommunen erbjuds utbildning på nationella program inom gymnasieskolan. Erbjudandet ska enligt skollagen omfatta ett allsidigt urval av nationella program och nationella inriktningar.⁹⁰ Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas med hänsyn till ungdomarnas önskemål.⁹¹

Kommunerna har varierande förutsättningar att själva erbjuda utbildning på de olika nationella programmen och inriktningarna. För att ändå kunna erbjuda kommunens ungdomar ett allsidigt utbud samverkar så gott som alla kommuner med andra kommuner genom avtal med en eller flera kommuner, eller i form av ett gymnasieförbund. Den vanligaste konstruktionen är ett multilateralt avtal mellan kommuner som ger eleverna från samtliga kommuner möjlighet att

⁸⁸ Fogelholm, Petra, de Fine Licht, Jenny & Esaiasson, Peter (2019): *När beslutet fattats – en studie av kommuners hantering av skolnedläggningar*. Förvaltningshögskolans rapporter nummer 150.

⁸⁹ Skolverket (2000): *Utbildningsvillkor i glesbygd*.

⁹⁰ 16 kap. 42 § skollagen.

⁹¹ 18 kap. 27 § skollagen.

söka och konkurrera om platserna på alla nationella program på lika villkor.⁹²

Planeringen och dimensioneringen har nyligen utretts av Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (se vidare avsnitt 5.2.4). Utredningen kunde bland annat se att även om det är vanligt med samverkan mellan kommuner som ger elever möjligheter att ta del av ett större utbildningsutbud, så är det ovanligt att kommuner planerar utbildningsutbudet gemensamt. De enskilda huvudmännen omfattas inte heller av kommunernas samverkansavtal och deltar sällan i diskussioner om det totala utbildningsutbudet, även om de kan vara anslutna till regionala antagningskanslier. De avgörande besluten om utbud och dimensionering fattas i stället av varje huvudman för sig.⁹³

Storstadsområden och glesbygd har olika utmaningar

Skolinspektionen konstaterade i en granskning av kommunernas styrning av gymnasieskolan att elever i olika delar av landet har väldigt olika möjligheter att välja skola, program och inriktning. I storstadsnära områden är valmöjligheterna stora. I andra delar av landet är gymnasiamarknaden lokal med bara en gymnasieskola och ett begränsat programutbud. I sådana kommuner behöver eleverna pendla eller flytta om de vill studera på ett program som inte finns i den egna kommunen.⁹⁴

I storstadsregioner lockar stadens utbud och de mindre kommunerna runt omkring får svårt att hävda sig i konkurrensen och erbjuda nationella program i egen regi. En del av kommunerna i Skolinspektionens granskning hade valt att nischa sig för att stärka sin profil. Bland de granskade kommunerna fanns både sådana som helt inriktat sig mot högskoleförberedande program och sådana som endast erbjöd yrkesprogram. I mindre kommuner i glesbygdsregioner visade Skolinspektionens granskning att många kommuner i stället eftersträvade att bredda utbudet för att få behålla så många ungdomar som möjligt i kommunen.⁹⁵

⁹² SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

⁹⁵ Ibid.

Skolverket har i en tidigare studie visat att frågan om egen gymnasieskola i en liten glesbygdskommun är komplicerad. Det finns ofta en stark önskan bland föräldrar och politiker att behålla ungdomarna på hemorten. Tillgången till gymnasieutbildning ses också som en viktig förutsättning för att folk ska vilja bo kvar eller flytta till kommunen. Det finns också ekonomiska aspekter. Från politiskt håll vill man undvika betungande interkommunala ersättningar. Men även för föräldrarna blir kostnaderna lägre om ungdomarna kan få sin gymnasieutbildning i hemkommunen. Samtidigt råder det delade meningar om vilken betydelse en egen gymnasieskola har för ungdomars benägenhet att stanna kvar i kommunen efter utbildningstiden. Många måste ändå flytta för att få högskoleutbildning eller arbete.⁹⁶

Det finns brister i matchningen mellan elevers val och arbetsmarknadens behov

Kommunerna i Skolinspektionens granskning av styrningen av gymnasieskolan angav att arbetsmarknadens efterfrågan på utbildning delvis var styrande för deras utbud av utbildning. Exempelvis förekom det att kommuner avstod från att starta program trots att det fanns ett elevunderlag, eftersom det inte fanns en lokal eller regional arbetsmarknad. På motsvarande sätt kunde kommuner i vissa fall starta utbildningar med litet elevunderlag om efterfrågan på arbetskraft fanns i kommunen. För att göra prognoser för elevunderlaget analyserade kommunerna elevernas sökmönster, i vissa fall kompletterat med analyser av sökmönstret till fristående skolor och närliggande kommuner.⁹⁷

Den övergripande slutsatsen från Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola var dock att det finns brister i matchningen mellan elevers val av utbildning och behoven på arbetsmarknaden. Den dåliga matchningen får konsekvenser för både kompetensförsörjningen till arbetslivet och elevernas möjlighet att etablera sig på arbetsmarknaden.

Enligt utredningen innebär också bristen på samordning och samverkan mellan huvudmän samt konkurrensen om elever att samhällets resurser till gymnasieskolan inte används effektivt. Exempelvis före-

⁹⁶ Skolverket (2000): *Utbildningsvillkor i glesbygd*.

⁹⁷ Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

kommer det att flera närliggande skolor erbjuder samma utbildning, trots att elevgrupperna är små.⁹⁸

5.2.3 Inom komvux varierar tillgången till utbildning

Hemkommunen har ett ansvar för att individer i behov av utbildning inom komvux ska få möjlighet till sådan utbildning. Som nämns i avsnitt 2.3.4 finns för flera delar av skolformen en rättighetslagstiftning. Rätten avser utbildning inom komvux på grundläggande nivå, komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå,⁹⁹ komvux i svenska för invandrare (sfi) samt komvux på gymnasial nivå i syfte att uppnå såväl grundläggande eller särskild behörighet till högskoleutbildning på grundnivå som grundläggande behörighet till eller särskilda kunskaper för utbildning inom yrkeshögskolan.¹⁰⁰ Det som inte är rättighetslagstiftat är således komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå¹⁰¹ samt de delar av komvux på gymnasial nivå som inte syftar till att ge behörighet till högre studier, utan exempelvis till att stärka den studerandes ställning i arbetslivet.

De rättighetslagstiftade delarna av komvux är kommunerna skyldiga att erbjuda och inget urval ska göras bland de sökande som är behöriga och har rätt till utbildningen. För övriga delar ska varje kommun erbjuda utbildning som svarar mot efterfrågan och behov.

Flexibilitet, individanpassning och den heterogena målgruppen ställer stora krav på kommunernas planering av komvux

Komvux är en flexibel utbildning som ska utgå från den enskilda individens behov, förutsättningar och erfarenheter. Det ställer höga krav på hur utbildningen erbjuds, planeras och dimensioneras. Yttre faktorer som migration, flyktingströmmar, konjunktur och arbetsmarknad påverkar behovet av utbildning. Inom komvux behöver man också kunna göra snabba omställningar, till exempel öka eller minska antalet utbildningsplatser och starta nya utbildningar, för att anpassa

⁹⁸ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

⁹⁹ Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå namn till komvux som anpassad utbildning på grundläggande nivå.

¹⁰⁰ 20 kap. 11, 11 a, 19, 19 a, 19 b och 31 §§ skollagen.

¹⁰¹ Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning på gymnasial nivå namn till komvux som anpassad utbildning på gymnasial nivå.

sig till både individuella, lokala och regionala behov. Detta innebär att målgruppen för komvux är svårare att förutsäga än för grund- och gymnasieskolan.

Målgruppen är mycket heterogen med stor spridning i ålder, utbildningsbakgrund, erfarenheter och förutsättningar. Vissa väljer att studera inom komvux för de har behov av en yrkesutbildning för att växla yrke, behöver komplettera grundskolan eller lära sig svenska. Andra väljer komvux för att komplettera studier i gymnasieskolan med en yrkesutbildning eller för att bli behöriga till högre utbildning.

Under senare tid har också målgruppen för komvux förändrats. Tidigare var komvux i huvudsak en utbildning för personer i behov av att komplettera utbildning från svensk grund- eller gymnasieskola. I dag är komvux i betydligt större utsträckning en utbildning för nyanlända och andra utrikesfödda som har behov av utbildning för att kunna få ett arbete och för att kunna delta i samhällslivet. Komvux har även fått en viktigare roll i att erbjuda individer en möjlighet till karriärväxling.¹⁰² De rättighetsbaserade delarna har haft en stor elevtillströmning de senaste åren, bland annat på grund av migration och den utökade rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux på gymnasial nivå som infördes 2017.¹⁰³

Kommunernas förutsättningar att tillhandahålla ett brett utbildningsutbud varierar

Kommunernas förutsättningar att planera och tillhandahålla utbildning utgår mycket från de delar av komvux som är rättighetslagstiftade och som kommunerna är skyldiga att erbjuda. Dessa delar har kommit att kräva alltmer resurser eftersom elevantalet har ökat och rättighetslagstiftningen har utökats till att omfatta fler delar av komvux.

Den del som inte är rättighetslagstiftad, i grova drag yrkesutbildning inom komvux, dimensioneras ofta utifrån de resurser som inte använts för de rättighetsbaserade utbildningarna.¹⁰⁴ Samtidigt ökar kraven på att tillhandahålla yrkesutbildning.

¹⁰² Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*.

¹⁰³ Prop. 2016/17:5 *Rätt till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

¹⁰⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

Tillgången till yrkesutbildning varierar stort

Det finns en ökande trend med statliga satsningar på yrkesutbildning inom komvux och både volym och utbud har ökat de senaste åren.¹⁰⁵ Kommunernas utbud av yrkesutbildning påverkas till stor del av statsbidraget för regional yrkesinriktad vuxenutbildning (regionalt yrkesvux) och villkoren för detta bidrag.¹⁰⁶

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola konstaterade att tillgången till utbildning behöver vara mer lika i hela landet. Framför allt finns det en stor skillnad mellan utbudet i större tätortskommuner och mindre glesbygdskommuner. Utbudet av yrkesutbildning i komvux är, enligt utredningen, inte tillräckligt brett och avspeglar inte behoven på hela arbetsmarknaden.¹⁰⁷

Inom komvux finns inte samma möjlighet att söka en utbildning i en annan kommun som inom gymnasieskolan, där så gott som alla kommuner samverkar med andra. Tillgången till utbildning inom komvux för den enskilda individen i en annan kommun än hemkommunen bygger på att den sökande har rätt till utbildningen, alternativt att hemkommunen betalar. Det innebär att en individ många gånger är hänvisad till den yrkesutbildning som erbjuds i hemkommunen. Flera kommuner och regioner arbetar dock, även inom komvux, för att invånare ska kunna söka utbildning i hela regionen, oberoende av i vilken kommun man är bosatt.¹⁰⁸

Det kan vara svårt för kommuner, särskilt små kommuner med mindre resurser, att erbjuda yrkesutbildningar inom komvux. Yrkesutbildningar är ofta dyra och kan ta tid att starta upp eftersom de i flera fall kräver specifika lokaler och specifik utrustning.¹⁰⁹ Dess-

¹⁰⁵ Se t.ex. Skolverket (2021): *Uppföljning av regional yrkesinriktad vuxenutbildning – Utbildning 2020 och etablering 2019*.

¹⁰⁶ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

¹⁰⁷ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

¹⁰⁸ Tillväxtverket (2022): *Slutrapport av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2021*. N2017/07839/RTS. Tillväxtverket (2020): *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322. Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2019*. Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*.

¹⁰⁹ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

utom kan det vara svårt att säkra tillgången till arbetsplatsförlagt lärande (apl) och yrkeslärare.¹¹⁰

Regeringen har i juni 2022 tillsatt en utredning om en långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna. Den ska bland annat analysera behovet av en ny utbildningsmodell för yrkesutbildningar i komvux och se över hur staten finansierar dessa. Utredningens förslag ska redovisas senast den 15 februari 2024.¹¹¹

Även i de rättighetslagstiftade delarna inom komvux varierar tillgången till utbildning

Även i de rättighetslagstiftade delarna inom komvux skiljer sig utbudet åt för den enskilda individen mellan olika kommuner. I en granskning som Skolinspektionen gjorde av komvux på grundläggande nivå framkom till exempel att trots att flera kommuner arbetar för att erbjuda ett så stort utbud av nationella kurser som möjligt, händer det alltför ofta att kommunerna inte lyckas. Detta får till följd att elever tvingas pendla, flytta eller ändra sina framtida yrkesplaner.¹¹²

Skolverket konstaterade 2018 att kommuners sätt att organisera sin utbildning och undervisning påverkade möjligheterna att delta för individer som har bristande kunskaper i svenska. Det saknades i många kommuner möjligheter att studera på kvällstid, distans eller deltid inom komvux på grundläggande nivå och i sfi.¹¹³

Andra exempel på att tillgången till utbildning varierar mellan kommuner är att elever inom komvux i sfi i vissa kommuner kan få vänta på den utbildning de har rätt till. Skolverket visade 2017 att

¹¹⁰ Se t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner (2018): *Utbud, söktryck och samverkan i yrkesvux – Kommunenkät om regionalt yrkesvux 2018*. Skolverket (2019): *Regionalt yrkesvux – uppföljning 2018*. Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2019*. Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Skolverket (2020): *Lägesbild av situationen i komvux med anledning av covid-19-pandemin*. Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning 3 – Tema kommunal vuxenutbildning*. Skolverket (2021): *Covid-19-pandemins påverkan på skolväsendet, delredovisning 4 – Komvux*. Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

¹¹¹ Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

¹¹² Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*.

¹¹³ Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning inom kommunal vuxenutbildning*.

närmare hälften av kommunerna hade längre väntetider till komvux i sfi än vad som är lagstadgat.¹¹⁴

I vissa kommuner kan eleverna inom komvux inte heller studera kontinuerligt under hela året. Eleverna tvingas då göra uppehåll i sina studier. Skolverket har kartlagt möjligheten till kontinuerlig utbildning inom komvux. Kartläggningen visade att en av fyra kommuner hade haft uppehåll i utbildningen under året. Det var vanligt att uppehållen anpassades till de lov som förekommer i grund- och gymnasieskolan, vilket kunde innebära att det fanns ett sommaruppehåll på åtta till tio veckor inom komvux.¹¹⁵

Också inom komvux som särskild utbildning skiljer sig utbudet åt mellan kommunerna, vilket ger elever olika möjligheter till utbildning. Alla elever kan inte heller studera i sin hemkommun. Skolverket har konstaterat brister i utbildningsutbudet. En del kommuner kan inte tillgodose målgruppens efterfrågan på utbildning på grund av lärarbrist, kö till kurser samt avsaknad av exempelvis yrkes- och lärlingsutbildningar, utbildning på träningskolenivå eller sfi inom komvux som särskild utbildning.¹¹⁶

Mottagande och antagning till utbildning inom komvux hanteras olika

Skillnader i tillgången till utbildning inom komvux för den enskilda individen kan även påverkas av kommunernas hantering av ansökan, mottagande (inklusive bedömning av behörighet och rätt till utbildning) samt antagning (inklusive eventuellt urval av sökande).

Eftersom utbildningen inom komvux pågår kontinuerligt görs ansökan, mottagande och antagning till utbildningen året om. Beslut om mottagande och antagning tas av den huvudman som anordnar utbildningen, och görs för varje kurs och individ. Det är en central del av myndighetsutövningen inom komvux. Mer detaljerade bestäm-

¹¹⁴ Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag att undersöka om det finns köer till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.*

¹¹⁵ Skolverket (2017): *Redovisning av uppdrag om kartläggning av kontinuerlig utbildning inom komvux.*

¹¹⁶ Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier.*

melser om mottagande och antagning ser olika ut för de olika skolformsdelarna.¹¹⁷

Urvalsreglerna till komvux behöver tillämpas vid varje antagningsfall för sig. Det kan få vissa konsekvenser för eleverna, något som Komvuxutredningen för ett resonemang om. Sökande som prioriteras vid en viss antagning kanske inte skulle ha prioriterats vid ett senare antagningstillfälle. Finansieringen för utbildningen kan även ta slut vilket gör att det inte finns några platser kvar i slutet av året.¹¹⁸

Komvuxutredningen lyfte även att kommunerna tolkar reglerna för urval och antagning olika. Sedan dess har reglerna för urval ändrats. Regeländringen trädde i kraft den 1 juli 2021, vilket gör att det ännu inte finns någon samlad bild av hur de nya bestämmelserna tillämpas.¹¹⁹

Rätten att antas till komvux på grundläggande nivå ska bedömas utifrån varje enskild sökandes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Trots detta konstaterade GRUV-utredningen att det förekom att många huvudmän hade formella förkunskapskrav.¹²⁰ Skolverket har också noterat att det förekommer att huvudmännen sätter upp språkrav eller förkunskapskrav, vilket kan begränsa den enskildas tillgång till utbildning.¹²¹

Även Skolinspektionen och Arbetsförmedlingen beskriver att den enskilda individen kan påverkas av att huvudmännen tillämpar mottagande och antagning på olika sätt.¹²² Detta framkommer också i beslut från Skolväsendets överklagandenämnd.¹²³ När det gäller komvux som särskild utbildning beskriver Skolverket att ett hinder är att kommuner inte alltid gör likvärdiga bedömningar av sökandes rätt och behörighet till utbildningen.¹²⁴

¹¹⁷ Mottagande till komvux på grundläggande nivå och som särskild utbildning på grundläggande nivå regleras i 20 kap. 13–14 §§ skollagen. Mottagande, urval och antagning till komvux på gymnasial nivå och som särskild utbildning på gymnasial nivå regleras i 20 kap. 21–23 §§ skollagen samt 3 kap. 7–8 §§ förordningen om vuxenutbildning. Mottagande till komvux i sfi regleras i 20 kap. 33 § skollagen.

¹¹⁸ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

¹¹⁹ Prop. 2019/20:105 *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*.

¹²⁰ SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

¹²¹ Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om hinder för individer med bristande kunskaper i svenska språket att delta i utbildning*.

¹²² Se t.ex. Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning – En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Arbetsförmedlingen (2018): *Flaskhalsar vid övergång till reguljär utbildning. Arbetsförmedlingen analys 2018:6*. Dnr Af-2018/0038 4714.

¹²³ Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN): Beslut 2010-12-09, dnr 10:223. Beslut 2015-04-16, dnr 2015:65. Beslut 2016-09-29, dnr 2016:428.

¹²⁴ Skolverket (2021): *Komvux som särskild utbildning – flera hinder på vägen till och under studier*.

Kommuner samverkar för att kunna tillhandahålla utbildning inom komvux

Kommunerna har varierande förutsättningar att tillhandahålla den utbildning som varje individ har rätt till och är i behov av. För att ändå kunna erbjuda ett brett utbud av utbildning förekommer olika typer av samverkan med andra kommuner. Denna samverkan kan vara mer eller mindre formaliserad och omfatta olika delar (se avsnitt 4.1.3).

När det gäller yrkesutbildning inom komvux sker regional samverkan till övervägande del inom ramen för statsbidraget för regionalt yrkesvux, något som Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola pekar på. Här väljer kommunerna själva vilka andra kommuner de ska söka statsbidraget och genomföra utbildningen tillsammans med samt hur de formaliserar samverkan sinsemellan. Enligt utredningen varierar omfattningen av samverkan. Det är vanligt med samverkan som ger elever möjlighet att ta del av ett större utbildningsutbud, men ovanligt att kommuner planerar utbudet gemensamt. I stället fattas de avgörande besluten om utbud och dimensionering av varje kommun för sig. En del samverkan inom regionalt yrkesvux är enbart administrativ. Då gör de samverkande kommunerna en gemensam ansökan om statsbidrag. Därefter fördelas medlen ut till varje enskild kommun, men det görs inte någon gemensam planering eller dimensionering av yrkesutbildning mellan kommunerna. Annan samverkan innehåller många fler delar, till exempel uppbyggda regionala organisationer som delar på resurser och personal samt tar ansvar för att samordna utbudet, hantera regionala yrkesutbildningsplatser och organisera strukturer för validering.¹²⁵ Denna typ av mer omfattande samverkan kan också inkludera andra delar av komvux.

I Skolverkets kontakter med huvudmän inom komvux framkommer vikten av samverkan för små kommuner, bland annat för att kunna erbjuda ett brett utbildningsutbud och kontinuerlig utbildning året om. När en stor kommun och flera små samverkar tycks den stora kommunens agerande ha väsentlig betydelse för hur väl samverkan fungerar.¹²⁶ Ytterligare faktorer som påverkar samverkan

¹²⁵ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

¹²⁶ Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*.

är skillnader i hur kommunerna organiserar komvux, gör prioriteringar och vilken ekonomi som kommunerna har.

Ett annat sätt att samverka för att öka tillgången till utbildning och bredda utbudet är via lärcentrum eller annan verksamhet som kan öka elevernas möjligheter att ta del av utbildning även om den inte bedrivs på hemorten. Via ett lärcentrum kan en elev till exempel erbjudas distansutbildning och få stöd under utbildningen. Det finns en pågående satsning på lärcentrum med ett riktat statsbidrag som kommuner i samverkan kunde söka för första gången 2018.¹²⁷ I en uppföljning av bidraget konstaterade Skolverket bland annat att lärcentrum ökar möjligheterna att ta del av utbildning genom att det byggs upp olika stödfunktioner och att nya tekniska lösningar används.¹²⁸

Ytterligare sätt att öka möjligheten att tillhandahålla utbildning inom komvux är att samverka inom kommunen, till exempel med gymnasieskolan. Sådan samverkan finns framför allt i mindre kommuner och handlar i huvudsak om att dela på resurser, till exempel lokaler och utrustning, men även lärare. Det förekommer också att elever inom komvux samläser med gymnasieelever. Samverkan med gymnasieskolan beskrivs dock ofta som problematisk eftersom skolformerna har olika förutsättningar. Den samverkan som finns tycks ofta ske på gymnasieskolans villkor och bygger i många fall på eventuell outnyttjad kapacitet inom gymnasieskolan.¹²⁹

5.2.4 Riksdagen har beslutat om en ny modell för planering och dimensionering av utbildning på gymnasial nivå

Utifrån de problem som bland annat Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola har beskrivit lade regeringen i mars 2022 fram en proposition, som antogs av riksdagen i juni 2022. Lagändringarna ska börja gälla den 1 juli 2023 och tillämpas första gången på utbildning som påbörjas 2025.¹³⁰

¹²⁷ Förordningen (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum.

¹²⁸ Skolverket (2020): *Utvärdering av statsbidrag för lärcentrum – Uppföljning 2018*.

¹²⁹ Se t.ex. SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2019*.

¹³⁰ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

Följande är beslutat:

- När en kommun, region eller enskild huvudman lägger fram vilka gymnasieutbildningar eller yrkesutbildningar inom komvux på gymnasial nivå som ska erbjudas och hur många platser utbildningarna ska ha, ska det tas hänsyn till både ungdomarnas och de vuxnas efterfrågan och arbetsmarknadens behov.
- Kommunerna ska genom avtal med minst två andra kommuner samverka om planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning i ett så kallat primärt samverkansområde.
- Det primära samverkansavtalet ska för gymnasieskolan omfatta alla nationella program och introduktionsprogrammen programinriktat val och yrkesintroduktion utformade för en grupp elever. För komvux ska avtalet omfatta yrkesämnen och sammanhållna yrkesutbildningar inom komvux på gymnasial nivå.
- Det ska vara möjligt att fritt söka till de yrkesutbildningar inom komvux som erbjuds i det primära samverkansområde som den sökande bor i.
- Ett nytt godkännande av en ansökan som enskild huvudman för gymnasieskolan ska förutsätta att utbildningen i fråga bidrar till att dels möta ungdomars efterfrågan, dels fylla ett arbetsmarknadsbehov.
- En huvudmans information om den gymnasieutbildning som huvudmannen erbjuder ska tydligt ange utbildningens inriktning och vad utbildningen kan leda till.¹³¹

Vidare ska Skolverket enligt sin instruktion ta fram regionala planeringsunderlag till stöd för planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.¹³² De första planeringsunderlagen ska finnas tillgängliga senast den 31 oktober 2023.¹³³ Se vidare bilaga 3.

¹³¹ Ibid.

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

¹³³ Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*, 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

5.3 Kommuners arbete för att barn, unga och vuxna ska ta del av utbildning

Kommunerna ansvarar alltså för att utbildning kommer till stånd, som utredningen beskrivit i föregående avsnitt. Men kommunerna har också på olika sätt ansvar för att säkra att barn, unga och vuxna har möjlighet att ta del av utbildningen och i vissa fall säkerställa att de också gör det.

Kommunerna ska besluta om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola samt ansvarar för att elever får tillgång till skolskjuts. De har ett övergripande ansvar för att bevaka att barn fullföljer skolplikten. Dessutom har kommunerna ett ansvar för att motivera unga i gymnasieåldern att slutföra en gymnasieutbildning och söka upp och motivera vuxna att delta i sådan utbildning som de har rätt till. För att hantera dessa uppgifter behöver kommunen olika typer av kompetens, men också samverka såväl med elever och vårdnadshavare som med andra samhällsaktörer.

I detta avsnitt redogör vi för hur kommunerna arbetar med de delar av hemkommunsuppdraget som på detta sätt berör både utbildningen och individen.

5.3.1 Handläggning om mottagande i grundsärskola och gymnasiesärskola kräver kompetens på flera områden

Hemkommunen ansvarar för att utreda och besluta om mottagande i grundsärskolan och för att pröva om en elev hör till gymnasiesärskolans målgrupp.¹³⁴ Utredningsarbetet kräver kompetens på flera områden och här har kommunerna tidigare fått ta emot mycket kritik.

När Skolinspektionen 2011 granskade utredningar om beslut om mottagande i grundsärskolan för 715 slumpvis utvalda elever i 30 slumpvis utvalda kommuner fick alla granskade kommuner kritik. Skolinspektionens granskning visade att handläggningen inför mottagande i grundsärskolan hade brister och inte var rättssäker. Många av de utredningar som skulle ligga till grund för beslutet att ta emot barnet hade också allvarliga brister. I vissa fall saknades de sociala och medicinska utredningarna.

¹³⁴ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

Skolinspektionens bedömning var att kvaliteten på handläggningen och underlagen till beslut om mottagande i grundsärskolan inte räckte för de bedömningar som kommunen måste göra innan ett barn tas emot i denna skolform.¹³⁵

Skolinspektionen har därefter återkommit till kommunernas arbete med mottagande i grundsärskolan vid ett flertal tillfällen. Under åren 2011–2012 kontrollerade Skolinspektionen tillsammans med Socialstyrelsen totalt 1 203 elevärenden i 58 slumpmässigt utvalda kommuner. Granskningarna ledde till att samtliga kommuner fick kritik. Kommunerna kritiserades bland annat för att de saknade rutiner för uppföljning, att vårdnadshavares medgivande saknades, att beslut om mottagande saknades, att handlingar inte registrerades, att informationen i överklagandehänvisningar inte alltid var fullständiga och att elever under längre tid än vad som är tillåtet kunde vara mottagna på försök i grundsärskolan. Nästan alla granskade elevärenden (drygt 96 procent), var bristfälliga och saknade ett komplett utredningsunderlag som ska bestå av fyra bedömningar: psykologiska, pedagogiska, medicinska och sociala. Vid en uppföljande granskning 2013 uppgav kommunerna att de hade rättat till de flesta av bristerna. Men när Skolinspektionen med hjälp av Socialstyrelsen återigen granskade 100 slumpmässigt utvalda ärenden kunde myndigheterna konstatera att mer än hälften av bedömningarna i de granskade elevärendena fortfarande var bristfälliga.¹³⁶

I årsrapporten för 2017 kunde Skolinspektionen konstatera att fler kommuner nu gjorde korrekta utredningar inför mottagande i grundsärskolan. Men fortfarande fanns det brister i omkring var femte kommun.¹³⁷

5.3.2 Skolskjutsens omfattning och organisering varierar över landet

Skolskjuts är ett ansvar för hemkommunen, som i varje enskilt fall ska bedöma om en elev har rätt till kostnadsfri skolskjuts. Skolskjuts kan utföras med allmän kollektivtrafik, av upphandlade entreprenö-

¹³⁵ Skolinspektionen (2011): *Särskolan. Granskning av handläggning och utredning inför beslut om mottagande.*

¹³⁶ 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.*

¹³⁷ Skolinspektionen: *Årsrapport 2017. Strategier för kvalitet och helhet i utbildningen.*

rer, i egen regi eller genom så kallad självskjutsning. Det finns ingen officiell statistik över hur kommunernas skolskjutsverksamhet är organiserad och genomförs. Men oavsett hur skolskjutsen utförs behöver kommunerna planera skolskjutsverksamheten och samråda med andra berörda parter.

Även om det saknas officiell statistik över kommunernas skolskjutsorganisation beskriver Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) olika sätt att organisera skolskjuts. Vissa kommuner har enligt SKR valt att låta utbildningsnämnden, skolstyrelsen eller motsvarande vara den politiska nämnd som ansvarar för hur skolskjutsen utförs. I andra kommuner ligger ansvaret hos den tekniska nämnden, plan- och byggnadsnämnden, kollektivtrafiknämnden, kommunstyrelsen eller motsvarande.¹³⁸

Kommuner har riktlinjer för vilka avstånd som berättigar till skolskjuts

De flesta kommuner har antagit ett skolskjutsreglemente där de anger vilket avstånd som ger rätt till skolskjuts för olika åldrar och årskurser. Villkoren för skolskjuts skiljer sig därmed åt mellan olika kommuner. Men oavsett kommunens generella principer är den skyldig att göra en individuell bedömning av om eleven har rätt till kostnadsfri skolskjuts.¹³⁹

Variationerna i behov och kostnader är stora över landet

De totala kostnaderna för skolskjutsen i grundskolan uppgick till nästan 3,6 miljarder kronor 2019. Det motsvarade 2,8 procent av hemkommunernas kostnader för skolan. I genomsnitt kostade skolskjutsen i grundskolan 3 320 kronor per elev 2019. Men behoven av skolskjuts och kommunernas kostnader för skolskjutsen varierar över landet, från som lägst 240 kronor per elev till som högst 21 230 kronor per elev.

Behovet av skolskjuts är intimt förknippat med kommunernas geografi och demografi. I landsbygdskommunerna var kostnaden i

¹³⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2014): *Skolskjutsboken. Trygga, säkra och kostnads-effektiva elevresor.*

¹³⁹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skelsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

genomsnitt mer än dubbelt så hög som medeltalet, 7 480 kronor per elev. I storstäderna var kostnaden mindre än hälften av medelkostnaden, eller 1 470 kronor per elev.¹⁴⁰

5.3.3 Kommuner har inte alltid fungerande rutiner för skolpliktsbevakningen

Ansvar för att uppfylla skolplikten är delat mellan huvudmannen för utbildningen, vårdnadshavarna och hemkommunen. Alla huvudmän ska se till att skolpliktiga elever i den egna verksamheten fullgör sin skolgång. Men 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 skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång är det hemkommunen som kan förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

Problematiske frånvaro är ett prioriterat område

En central del av skolpliktsbevakningen är arbetet med problematisk frånvaro och hur denna ska kunna vändas till närvaro.

Vid en tillsyn 2010 fann Skolinspektionen att många av de granskade kommunerna, kommunala skolorna och fristående skolorna hade fungerande rutiner för skolpliktsbevakning. Trots det hade de granskade skolorna i genomsnitt två till fyra elever med stor ogiltig frånvaro i årskurserna 7–9. Skolinspektionen såg brister på kommunal nivå rörande bland annat kommunens rutiner för skolplacering. Det fanns också brister i hur kommunen tog ansvar för att eleverna verkligen går i skolan. Flera kommuner saknade en samlad bild av frånvarosituationen vid kommunens skolor. När det gällde de fristående skolor som ingick i tillsynen kände dessa vanligen till att de har en skyldighet att anmäla frånvaro till hemkommunen. Men det var inte helt ovanligt att den fristående skolan väntade onödigt länge med att anmäla.¹⁴¹

¹⁴⁰ Skolverket: Kostnader – Grundskolan – Riksnivå. Tabell 3A: Hemkommunens kostnader 2019, Tabell 3B: Hemkommunens kostnader 2019, spridningsmått för kommuner, Tabell 3C: Hemkommunens kostnader per elev 2019, medelvärden för kommungrupper.

¹⁴¹ Skolinspektionen (2011): *Riktad tillsyn inom området skolpliktsbevakning. Om rätten till utbildning för skolpliktiga barn.*

Hösten 2015 genomförde Skolinspektionen en nationell kartläggning av hur många elever i den obligatoriska skolan som hade omfattande ogiltig frånvaro. Resultaten visade att åtminstone 20 000 elever hade en ogiltig frånvaro som innebar en risk för skolmisslyckande och framtida utanförskap. Skolinspektionen genomförde också en kvalitativ granskning av skolors arbete med elever med omfattande frånvaro. Den samlade slutsatsen var att alla elever med omfattande frånvaro inte fick den hjälp de behövde för att kunna komma tillbaka till skolan och fullgöra utbildningen. Skolor agerade för sent, de analyserade inte de bakomliggande orsakerna till frånvaron och elevhälsan glömdes bort i arbetet.¹⁴²

Utredningen om problematisk frånvaro såg brister i hemkommunernas arbete

I samband med att Skolinspektionen presenterade sin kartläggning av frånvaron i grundskolan tillsatte regeringen en utredning för att kartlägga elevers problematiska frånvaro i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. Utredaren fick också i uppdrag att analysera orsakerna till frånvaron och föreslå hur skolans arbete med att främja närvaro och vidta åtgärder vid frånvaro kan förbättras.

Utredningen om problematisk frånvaro presenterade sitt betänkande i december 2016. Man såg flera brister i hur kommuner och andra huvudmän samt hemkommuner fullgjorde sina skyldigheter när det gällde att bevaka skolplikten. Många huvudmän saknade en samlad bild av frånvaron och många hemkommuner saknade rutiner för en heltäckande skolpliktsbevakning. Utredningen konstaterade att många hemkommuner inte hade kännedom om hur skolplikten uppfylldes för alla elever som bodde i kommunen. Det gällde framför allt elever som gick i andra kommuners grundskolor och elever i fristående skolor. Trots en lagstadgad skyldighet rapporterade fristående skolor inte alltid till hemkommunen när elever uppvisade omfattande frånvaro. Samtidigt saknade kommuner och statliga huvudmän skyldighet att rapportera till hemkommunen när elever i deras utbildningar hade en omfattande frånvaro.¹⁴³

¹⁴² Skolinspektionen (2016): *Omfattande frånvaro. En granskning av skolors arbete med omfattande frånvaro.*

¹⁴³ SOU 2016:94 *Sakenad! Uppmärksamma elevers frånvaro och agera.*

Till följd av utredningen infördes en ny reglering i skollagen om bland annat rektorns skyldighet att utreda frånvaro. Ändringen trädde i kraft den 1 juli 2019.¹⁴⁴ Skolverket har också tagit fram rekommendationer för arbetet med att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro. Rekommendationerna riktar sig till huvudmän, rektorer samt till lärare och annan personal.¹⁴⁵

Skolverket har utrett frågan om ett nationellt frånvaroregister

En återkommande kritik mot skolhuvudmännen i arbetet med skolpliktsbevakningen är brister i närvaro- och frånvaroregistreringen.

På uppdrag av regeringen har Skolverket utrett möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister. Skolverkets utgångspunkt i arbetet har varit att kunna redovisa nationell statistik över elevfrånvaro. Sådan statistik ger en nationell bild av elevfrånvarons omfattning och möjliggör jämförelser mellan skolor, huvudmän och regioner. Statistiken kan också ge underlag för longitudinella uppföljningar och analyser kopplade till olika bakgrundsvariabler. Ökad kunskap om frånvarons omfattning kan också vara användbar för Skolverket och andra aktörer, såsom skolhuvudmän och skolor, bland annat för att kunna genomföra olika riktade insatser i syfte att förebygga frånvaro och främja närvaro.

Grundat på uppdraget har Skolverket föreslagit att myndigheten ska inhämta uppgifter på individnivå från skolhuvudmännen. Datainsamlingen är tänkt att utföras av Statistiska centralbyrån (SCB) på samma sätt som för Skolverkets övriga statistik. Skolverket ska förvalta registret och möjliggöra att det används. En förutsättning är dock att uppgiftsskyldigheten för skolhuvudmän regleras liksom vilka uppgifter som ska lämnas. För att det ska bli möjligt att redovisa statistikuppgifter på huvudmanna- och skolnivå behövs också en sekretessbrytande regel för uppgifterna för enskilda huvudmän.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Lagen (2018:1098) om ändring i skollagen. För motivering, se prop. 2017/18:182 *Samling för skolan*.

¹⁴⁵ Skolverket: *Rekommendationer för arbetet med att främja närvaro samt förebygga och åtgärda frånvaro*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/rekommendationer/rekommendationer-framja-narvaro-och-forebygga-franvaro (hämtad 2022-08-29).

¹⁴⁶ Skolverket (2021): *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*.

Kommunerna hanterar undantag från skolplikten på olika sätt

Skollagen ger kommunerna möjlighet att medge olika typer av avsteg från skolplikten. Det handlar om regler för ledighet, medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt och varaktig vistelse utomlands. Under 2019 granskade Riksrevisionen skolpliktsbevakningen med fokus på just detta. Syftet var att granska om regeringen och statliga myndigheter har säkerställt att det existerande regelverket och tillämpningen av det fungerar enligt lagstiftarens intentioner.

Riksrevisionens slutsats var att lagstiftningen inte är tydlig när det gäller undantagen från skolplikten. Det får bland annat till följd att kommuner tolkar bestämmelserna olika och att besluten blir beroende av var eleven bor. Vidare menade Riksrevisionen att både Skolinspektionen och Skolverket inom ramen för sina respektive uppdrag borde kunna agera för att minska osäkerheten hos kommunerna.¹⁴⁷

Efter kritiken från Riksrevision genomförde Skolinspektionen en tematisk tillsyn av kommunernas ansvar för skolplikt, ledigheter med mera. Tillsynen visade på brister i kontrollen av vilka barn som är folkbokförda hos respektive kommun och att barnen i sin tur är inskrivna vid en skolenhet. Tillsynen visade också att beslut fattas utan underlag. Det gällde beslut om att elever varaktigt vistas utomlands och att skolplikten därmed upphör, att skolplikten ska fullgöras på annat sätt samt beviljande av längre ledighet. Det fanns också omfattande brister i motiveringen av fattade beslut.¹⁴⁸

5.3.4 Det kommunala aktivitetsansvaret förutsätter samverkan

Kommunerna har ett ansvar för att ungdomar erbjuds gymnasieutbildning. Men kommunerna har också ett ansvar för ungdomar i gymnasieåldern som inte går i gymnasieskolan. Kommunernas aktivitetsansvar innebär en skyldighet att löpande hålla sig informerad om hur ungdomarna sysselsätter sig och erbjuda dem lämpliga individuella åtgärder. I första hand ska åtgärderna syfta till att motivera ungdomarna att påbörja eller återuppta en utbildning.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Riksrevisionen (2019): *Undantag från skolplikten – regler, tillämpning och tillsyn*. RiR 2019:37.

¹⁴⁸ Skolinspektionen (2020): *Kommunernas ansvarstagande för skolplikt och ledigheter med mera – en tematisk tillsyn*.

¹⁴⁹ 9 kap. 29 § skollagen.

Begreppet aktivitetsansvar infördes i skollagen 2015 och innebar ett förtydligande av kommunernas ansvar att erbjuda lämpliga åtgärder till ungdomarna. Tidigare hade det hetat att kommunerna hade ett informationsansvar.

Nästan 60 000 ungdomar omfattades av aktivitetsansvaret 2020/2021

Skolverket samlar sedan 2015 in och redovisar uppgifter om ungdomar som omfattas av kommunernas aktivitetsansvar. Två gånger per år ska kommunerna lämna uppgifter om varje individ som omfattas av aktivitetsansvaret till Skolverket för uppföljning och utvärdering. Uppgifterna ska dels ge ökad kunskap om de ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret, dels presentera de eventuella åtgärder som kommunerna erbjuder och där ungdomarna deltar.

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.¹⁵⁰

Skolverkets allmänna råd poängterar vikten av tydlig ansvarsfördelning och samverkan

Kommunerna är fria att organisera arbetet med aktivitetsansvaret på det sätt de finner bäst. Men Skolverket ger i sina allmänna råd vissa rekommendationer. Enligt Skolverket bör hemkommunen bland annat

- se till att det finns en ändamålsenlig organisation med en tydlig ansvarsfördelning och en strukturerad handlingsplan för arbetet med aktivitetsansvaret
- identifiera vilka myndigheter och andra aktörer som kan vara aktuella att samverka med inom ramen för aktivitetsansvaret
- skapa förutsättningar och ha ändamålsenliga rutiner för samverkan såväl inom kommunen som med berörda myndigheter och andra aktörer.¹⁵¹

¹⁵⁰ Skolverket (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar Perioden 2020/2021*.

¹⁵¹ Skolverket (2016): *Skolverkets allmänna råd. Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar*.

Kommunerna organiserar arbetet på olika sätt

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kartlade under 2021 kommunernas arbete med aktivitetsansvaret. I drygt hälften av kommunerna låg det huvudsakliga ansvaret inom utbildningsområdet. Vanligast var att ansvaret låg direkt under utbildningsförvaltningen, men det förekom också att det låg hos den rektor som var ansvarig för introduktionsprogram eller gymnasieskola, eller hos ett gymnasieförbund. I jämförelse med en tidigare kartläggning 2016 hade andelen kommuner med ansvaret inom arbetsmarknadsförvaltningen minskat något.¹⁵²

SKR har pekat på behovet av att aktivitetsansvaret samordnas med både utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor i kommunen och lyft fram vikten av tydliga mål och av uppföljning. Enligt SKR finns det dock fördelar med att huvudansvaret ligger hos utbildningsförvaltningen, eftersom huvudsyftet är att motivera till utbildning.¹⁵³

Kommunerna har varierande resurser och kompetens för att arbeta med aktivitetsansvaret. När Skolverket 2020 studerade arbetet med övergångar mellan gymnasieskolan och komvux i nio kommuner var det vanligast att personerna som arbetade inom aktivitetsansvaret var studie- och yrkesvägledare. Även andra yrkesgrupper hade denna uppgift och deras gemensamma nämnare var att de antingen hade en utbildning som var kopplad till barn och ungdomar eller hade erfarenhet av arbete med barn och ungdomar.

Beroende på kommunens storlek varierade antalet personer som arbetade med aktivitetsansvaret. I ett par kommuner fanns det bara en person som arbetade med detta, vilket gjorde organisationen sårbar och personberoende.¹⁵⁴

Kommuner har fått kritik för brister i styrning och organisering

Skolinspektionen granskade kommunernas arbete med aktivitetsansvaret under 2018. Granskningen visade på brister i flera avseenden och en svag styrning.

- Många kommuner hade bristfälliga arbetssätt för att hålla sig informerade om målgruppen och säkerställa att samtliga ungdomar i målgruppen identifierades och kontaktades.

¹⁵² Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.

¹⁵³ Ibid.

¹⁵⁴ Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskolan och komvux*.

- Många kommuner erbjöd inte ett tillräckligt varierat och flexibelt utbud av insatser, särskilt när det gällde olika studiealternativ.
- Många kommuner hade ett bristfälligt arbete med att dokumentera, följa upp och utvärdera insatserna på individnivå.

Skolinspektionen identifierade också flera positiva exempel på kommunernas arbete med insatser till målgruppen. Men den övergripande slutsatsen var att de flesta av de granskade kommunerna saknade en tillräckligt aktiv och tydlig styrning och ledning av aktivitetsansvaret. Dessutom var många kommuner fortfarande i en uppstartsfas i arbetet. Bristerna i uppföljning och utvärdering innebar att kommunerna inte hade kännedom om huruvida verksamheten var ändamålsenligt organiserad, hade tillräckliga resurser eller nådde resultat. Den bristande styrningen av aktivitetsansvaret kunde enligt Skolinspektionen till stor del förklaras av att arbetet inte hade prioriterats.¹⁵⁵

Det är en utmaning att identifiera ungdomarna

En utmaning i arbetet med aktivitetsansvaret är att identifiera ungdomarna. Skolinspektionens granskning visade att kommunerna i flera fall hade bristfälliga arbetssätt för att löpande hålla sig informerade om målgruppen, inte minst i samband med kritiska övergångar, till exempel mellan grundskolan och gymnasieskolan. I vissa fall saknade kommunerna också bra it-system för stöd i arbetet. Alla kommuner var inte heller tillräckligt aktiva när det gällde att upprätta en samverkan med skolor och andra kommuner för att säkerställa att information om avhopp når kommunen i ett tidigt skede.

I SKR:s kartläggning 2021 fick kommunerna ange hur lätt eller svårt de tyckte det var att identifiera ungdomarna. 72 procent av kommunerna ansåg att det var mycket eller ganska enkelt att samla information om vilka ungdomar som omfattas av aktivitetsansvaret. Däremot var det bara 23 procent som ansåg att det var enkelt att få kontakt med ungdomarna, och 43 procent uppgav att det tvärtom var mycket eller ganska svårt.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Skolinspektionen (2018): *Att motivera ungdomar tillbaka till utbildning*.

¹⁵⁶ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.

Aktivitetsansvaret kräver samverkan, både internt och externt

Arbetet med aktivitetsansvaret kräver samverkan både inom kommunen och mellan kommunen och andra aktörer. Det är något som både myndigheter och kommunerna själva pekar på.

De flesta av kommunerna i SKR:s kartläggning samverkade med socialtjänsten och gymnasieskolan i det förebyggande arbetet inom aktivitetsansvaret. En övervägande majoritet samverkade också med grundskolan.

I arbetet med att erbjuda insatser inom aktivitetsansvaret var kommunens arbetsmarknadsförvaltning, introduktionsprogrammen och komvux de vanligaste samverkansparterna. En majoritet samverkade också med folkhögskolor och näringslivet. De aktörer som flest kommuner önskade mer samverkan med var hälso- och sjukvården samt barn- och ungdomspsykiatrien.

När det gäller samverkan med Arbetsförmedlingen ansåg kommunerna över lag att den varken fungerade bra eller dåligt. SKR noterade dock att kommunernas betyg på samverkan med Arbetsförmedlingen hade sjunkit mellan 2016 och 2021. Framför allt var det storstäder och storstadsnära kommuner som var missnöjda.¹⁵⁷

Enligt Skolverket finns det mycket som tyder på att de kommuner som har en god samverkan med relevanta aktörer når mer framgång i arbetet inom aktivitetsansvaret. Trots att det sker mycket samverkan, är Skolverkets bedömning att många kommuner behöver utveckla sin samverkan.¹⁵⁸

Kommuner vill ha statligt stöd

Många kommuner, både stora och små, efterfrågar statligt stöd i sitt arbete med aktivitetsansvaret. Det gäller stöd till både erfarenhetsutbyte och kompetensutveckling av personal. Kommunerna anser också att de behöver vägledning från nationella myndigheter i detta arbete.¹⁵⁹

Som tidigare nämnts är en utmaning för kommunerna att de ibland saknar välfungerande it-system. Skolverket har därför föreslagit att kommunerna kostnadsfritt ska få tillgång till de uppgifter som finns i den nationella betygsdatabasen Beda. Skolverket bedömer

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskola och komvux*.

¹⁵⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Kommunernas aktivitetsansvar 2021*.

att det troligen skulle underlätta identifieringen av ungdomarna inom aktivitetsansvaret.¹⁶⁰

5.3.5 Kommuner uppvisar ibland brister i ansvaret för vissa uppgifter inom komvux

Inom komvux har hemkommunerna ansvar för vissa uppgifter före eller i början av en individs studier. Hemkommunen ska informera om möjligheterna till utbildning inom komvux, aktivt verka för att de som tillhör målgruppen deltar i utbildningen och motivera dem att delta.¹⁶¹ Hemkommunen ansvarar också för att upprätta en individuell studieplan för eleven och för initial studie- och yrkesvägledning (se avsnitt 4.1.4).¹⁶²

Det uppsökande arbetet behöver utvecklas i vissa kommuner

Kommunerna har ett långtgående ansvar för att målgruppen för komvux får den utbildning de behöver och har rätt till. Men flera kommuner har fått kritik från Skolinspektionen för att inte göra tillräckligt i det uppsökande arbetet. Brister har påvisats i mer än var femte kommun 2017, strax under var femte kommun 2018 och i ett fåtal kommuner 2019.¹⁶³

KLIVA-utredningen konstaterade att den aktivt uppsökande verksamheten mot målgruppen för komvux i sfi behöver utvecklas och att rutiner behöver utarbetas för verksamheten. Enligt utredningen arbetar de flesta kommuner med olika insatser som kan betecknas som passiva, exempelvis information på kommunens webbplats. Dessa mer passiva insatser kan vara värdefulla för de individer som söker information på eget initiativ, men enligt KLIVA-utredningen

¹⁶⁰ Skolverket (2021): *Övergången mellan gymnasieskola och komvux*. Skolverket (2018): *Förstudie om betygsdatabas för rätten till behörighetsgivande utbildning inom komvux*.

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

¹⁶² 20 kap. 8 § skollagen och 2 kap. 16 § förordningen om vuxenutbildning.

¹⁶³ Skolinspektionen: *Statistiktabeller: Regelbunden tillsyn 2019 (detaljerad)*.

www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2019/ (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: *Statistiktabell:*

Regelbunden tillsyn 2018 (detaljerad). www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2018/ (hämtad 2022-06-05).

Skolinspektionen: *Detaljerade tabeller, brister på skol- och huvudmannanivå: Huvudmannatillsyn 2017*. www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/ (hämtad 2022-06-05).

behövs det i flera kommuner mer aktiva insatser för att nå de individer som behöver mer stöd.¹⁶⁴

Det finns brister i hemkommunens arbete med de individuella studieplanerna

Skolinspektionen har återkommande konstaterat att det finns brister i kommuners arbete med att upprätta en individuell studieplan för varje elev inom komvux och för att planen innehåller de uppgifter den ska. Varje år är det ett antal kommuner som inte lever upp till författningarnas krav inom området.¹⁶⁵

Att de individuella studieplanerna ofta är av låg kvalitet framkom i Skolinspektionens granskning av komvux på gymnasial nivå. Flera viktiga uppgifter, som elevers mål med utbildningen samt tidigare studie- och yrkeserfarenhet, saknades. I och med detta uppfylls inte syftet med de individuella studieplanerna och de blir inte ett verktyg för att planera och genomföra en undervisning anpassad efter elevens behov och förutsättningar.¹⁶⁶ Även KLIVA-utredningen har visat att de individuella studieplanerna har brister. Här gäller det komvux i sfi där det ofta saknas mål med studierna och där studierna inte alltid är tidsatta.¹⁶⁷

Den initiala studie- och yrkesvägledningen av hemkommunen kan förbättras

Studie- och yrkesvägledning är en viktig del av komvux. För just komvux har inte bara huvudmannen utan även hemkommunen ett ansvar för att erbjuda studie- och yrkesvägledning. Hemkommunens ansvar

¹⁶⁴ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

¹⁶⁵ Skolinspektionen: *Statistiktabeller: Regelbunden tillsyn 2019 (detaljerad)*. www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2019/ (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: *Statistiktabell: Regelbunden tillsyn 2018 (detaljerad)*. www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2018/ (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: *Detaljerade tabeller, brister på skol- och huvudmannanivå: Huvudmannatillsyn 2017*. www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/ (hämtad 2022-06-05).

¹⁶⁶ Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå. Tematisk kvalitetsgranskning*. Dnr 2017:10217.

¹⁶⁷ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

gäller individer som avser att påbörja en utbildning, alltså initial studie- och yrkesvägledning innan utbildningen är påbörjad.¹⁶⁸ Under utbildningstiden vilar ansvaret på huvudmannen (se avsnitt 5.5.3 och 5.5.4).

KLIVA-utredningen visade att kommunernas initiala studie- och yrkesvägledning främst är informativt inriktad. Detta grundar sig sannolikt på en tanke om att mer vägledning kommer att erbjudas senare och att individen inte är mottaglig för mer omfattande vägledning i ett så tidigt skede av utbildningen.¹⁶⁹

Skolinspektionen har konstaterat att vissa kommuner inte ser till att den som avser att påbörja studier inom komvux erbjuds studie- och yrkesvägledning. Under åren 2017–2019 var det varje år några kommuner som uppvisade brister i detta avseende.¹⁷⁰ Men Skolinspektionen har bara granskat hemkommunernas erbjudande av initial studie- och yrkesvägledning och inte kvaliteten i den.

5.4 Huvudmännens kapacitet för styrning, ledning och kvalitet

Som framgår av tidigare avsnitt har hemkommunen ett ansvar både för att utbildning kommer till stånd och för att säkra att barn, unga och vuxna har möjlighet att ta del av utbildningen. Men när det gäller utbildningens kvalitet och resultat är det huvudmannens ansvar. För att verksamheten i skolan ska fungera på bästa sätt och ge barn, unga och vuxna den utbildning och den skolmiljö de har rätt till behöver lärarnas undervisning, rektorns ledarskap och huvudmannens ansvarstagande hänga ihop i en fungerande lokal styrkedja.

¹⁶⁸ 20 kap. 10 a och 30 §§ skollagen. Detta gäller individer som avser påbörja komvux i sfi, på grundläggande nivå och som särskild utbildning på grundläggande nivå.

¹⁶⁹ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

¹⁷⁰ Skolinspektionen: *Statistiktabeller: Regelbunden tillsyn 2019 (detaljerad)*.

www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2019/ (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: *Statistiktabell: Regelbunden tillsyn 2018 (detaljerad)*. www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2018/ (hämtad 2022-06-05). Skolinspektionen: *Detaljerade tabeller, brister på skol- och huvudmannanivå: Huvudmannatillsyn 2017*. www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2017/ (hämtad 2022-06-05).

På senare år har både svenska och internationella utredningar pekat på den ojämna och delvis bristande kapaciteten hos huvudmännen att leda och utveckla utbildningen.¹⁷¹

I detta avsnitt redogör utredningen för hur de lokala styrkedjorna fungerar med utgångspunkt i huvudmannens ansvar för att systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Vid ett eventuellt förstatligande skulle staten ta över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux från kommunerna. Fokus i beskrivningen ligger därför på de kommunala huvudmännen, men vi gör också vissa jämförelser mellan olika typer av huvudmän. Möjligheten till relevanta jämförelser påverkas dock av att tillgången till data om de enskilda huvudmännen är sämre än för de kommunala huvudmännen.

5.4.1 Komplexa organisationer ger stora variationer i styrning

Kommunerna har olika förutsättningar vad gäller geografi, demografi och ekonomi (se avsnitt 4.2). Skillnader i tillgång till kompetens och administrativa resurser påverkar hur kommunerna kan arbeta. När Skolinspektionen 2014 sammanfattade sina erfarenheter från fem års verksamhet var också en av slutsatserna att variationen mellan kommuner när det gäller styrningen av skolan är stor. Men skillnaderna i styrning kan inte enkelt förklaras av skillnader i exempelvis storlek. Skolinspektionen pekade också på den komplexitet som följer av att kommuner är politiskt styrda organisationer, i jämförelse med till exempel fristående skolkoncerner som mer renodlat arbetar med skolfrågor.¹⁷²

Lokala politiska mål skymmer ibland de nationella målen

Att skolan styrs både nationellt och lokalt innebär att mål och prioriteringar kommer från flera håll. Skolverkets granskning av huvudmannaskapet i praktiken visade att kunskapen om de nationella målen för skolan varierade mellan olika organisatoriska nivåer i kommunen. Förvaltningschefer var ofta väl förtrogna med målen, medan kun-

¹⁷¹ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*. SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

¹⁷² Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.

skapen hos nämndordföranden varierade. Den bild som kommunens högsta ledning gav av målen för skolverksamheten var enligt Skolverket mer påverkad av generella beskrivningar och av egna eller andras personliga intryck.¹⁷³

Att många huvudmän har egna visioner och mål med en ibland mycket svag anknytning till det nationella uppdraget för skolan visade också Skolinspektionens granskning av styrningen av grundskolan 2015. Visioner som formulerades av kommunfullmäktige var ofta knutna till kommunens utveckling generellt och visade inte alltid tydligt var utbildningens nationella mål kom in. Det tydde, enligt Skolinspektionen, på att huvudmännen inte tillräckligt satte sig in i de centrala målen i nationella styrdokument för skolväsendet.¹⁷⁴

De övergripande visionära målen på fullmäktigenivån bryts ofta ner i mer strategiska och operativa mål på lång och kort sikt i form av en målhierarki. I praktiken blir det rektorerna som ska hantera mängden mål som kommer från olika organisatoriska nivåer. Detta kan upplevas som frustrerande och svårt att hantera, i synnerhet om huvudmannens mål är svagt kopplade till de nationella målen.¹⁷⁵

Det finns tecken på att konflikterna mellan nationella och lokala politiska mål har minskat något på senare år. När Skolinspektionen 2021 granskade delegeringen inom den kommunala skolorganisationen förekom det att tjänstepersoner och rektorer beskrev att de tidigare haft över hundra kommunala mål att förhålla sig till. Men antalet mål hade enligt de intervjuade minskat och krockarna mellan nationella mål och kommunala mål hade dämpats. I flera kommuner uppgav också de intervjuade att de kommunala målen hade anpassats för att harmoniera med de nationella målen. Skolchefer, förvaltningspersonal och rektorer beskrev detta som en lättnad och en förutsättning för att de skulle kunna arbeta både med de nationella målen och med de kommunala målen utifrån sin professionella kompetens. Men det fanns ett par kommuner där det fortfarande fanns många och detaljerade mål.¹⁷⁶

¹⁷³ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

¹⁷⁴ Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*. Rapport 2015:01.

¹⁷⁵ Ibid.

¹⁷⁶ Skolinspektionen (2021): *Huvudmannens styrning genom tydlighet i delegering och uppföljning*.

5.4.2 Oklarheter i ansvar påverkar styrningen

Det systematiska kvalitetsarbetet förutsätter en fungerande lokal styrkedja

Huvudmannen ansvarar för att kontinuerligt och systematiskt planera, följa upp och utveckla utbildningen. Rektorn har motsvarande uppdrag på enhetsnivå. Huvudmannens och rektorns uppdrag att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete förutsätter en fungerande lokal styrkedja inom huvudmannens organisation.

Skolverket har i en kunskapsöversikt över det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan lyft fram vad som kännetecknar ett väl fungerande kvalitetsarbete:

- Lärarna följer upp och utvärderar elevers kunskapsresultat på individ- och gruppnivå. De får utrymme att diskutera och reflektera över pedagogiska frågor och anpassar sin undervisning efter vad de egna analyserna visar.
- Rektorn har god kännedom om den pedagogiska verksamheten och efterfrågar elevernas resultat. Rektorn följer upp resultaten på grupp- och skolnivå och gör tillsammans med lärarna nödvändiga analyser.
- Huvudmannen efterfrågar skolornas resultat och anpassar stöd och resurser utifrån en analys av resultaten. Huvudmannen tillhandahåller också centrala stödfunktioner som avlastar rektorn.¹⁷⁷

Om styrkedjan inte fungerar kan resultatet bli brister i likvärdighet och kvalitet. En riskfaktor är om roller och mandat inte är tydliga. Det kan i så fall leda till att ingen riktigt tar ansvar för skolans resultat.

Skolverkets kunskapssammanställning om det systematiska kvalitetsarbetet visade att det ibland uppstår en otydlighet i ansvarsfördelningen mellan kommunens högsta ledning, som beslutar om ramar och resurser för verksamheten, och den operativa ledningen i form av nämnd och förvaltning. Kommunledningen uppfattar sig inte alltid som ytterst ansvarig för skolverksamheten, utan betraktar de nationella målen som ett ansvar för de professionella inom skolan. Samtidigt uppfattar inte heller alltid nämnd- och förvaltningschefer

¹⁷⁷ Skolverket (2020): Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete. Bilaga 2 till Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

att de är ansvariga för brister i måluppfyllelse, eftersom villkoren för skolan beslutas högre upp i styrkedjan.¹⁷⁸

Ett delegerat ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet kan bli otydligt

Kvalitetsarbete ska bedrivas på både huvudmänna- och enhetsnivå. Om huvudmannen delegerar sitt ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet till enheterna är det svårt att få överblick över den samlade verksamheten. När Skolinspektionen granskade kommuners styrning av gymnasieskolan var en iakttagelse att gymnasieskolan hos många av de granskade huvudmännen till stor del var organiserad som självstyrande enheter där ansvaret för utbildningens måluppfyllelse och kvalitet var delegerat till rektorerna. Bristande kunskap om utbildningen på de olika enheterna medförde bland annat att huvudmännen hade svårt att ta hänsyn till eventuella skillnader i elevernas förutsättningar på olika skolor vid fördelningen av resurser.¹⁷⁹

Det förekommer att rektorn till följd av tids- och kompetensbrist delegerar ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet på skolan till lärare, annan personal eller en särskilt utpekad kvalitetsgrupp. Skolverkets kunskapssammanställning om det systematiska kvalitetsarbetet visade att det delegerade ansvaret ofta är otydligt och att rektorn inte heller alltid följer upp ansvaret i tillräcklig grad.¹⁸⁰

Kommunikationen inom styrkedjan fungerar inte alltid

För att huvudmannen ska kunna bedriva ett fungerande kvalitetsarbete behöver kommunikationen inom den lokala styrkedjan fungera. En av huvudslutsatserna i Skolinspektionens sammanfattade rapport från fem års verksamhet var att arbetet fungerade relativt bra i många skolor, men att det fanns stora skillnader inom skolorna och mellan skolor hos samma huvudman. Det talade enligt Skolinspektionen för att elever inte får en likvärdig utbildning. En anledning var enligt Skolinspektionen brister i dialogen kring undervisning och trygg-

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

¹⁸⁰ Skolverket (2020): *Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete*. Bilaga 2 till Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

het och studiero, dels mellan lärare och rektor, dels mellan rektor och huvudman. En annan slutsats var att många huvudmän och rektorer inte tog det kompensatoriska uppdraget på tillräckligt stort allvar.¹⁸¹

Att det ofta finns brister i kommunikationen mellan olika delar av den lokala styrkedjan var också en slutsats som Skolverket drog när de sammanställde befintlig kunskap om huvudmannens systematiska kvalitetsarbete:

- Den högsta ledningen i kommunen, fullmäktige och kommunstyrelsen, får oftast begränsad information om skolornas utveckling. För en bättre styrning mot de nationella målen behövs återkoppling till kommunfullmäktige från nämnder och förvaltning. De resultatredovisningar och analyser som görs skulle kunna fungera som ett underlag för kommunikation men verkar ofta stanna hos förvaltningen. Det förekommer att förvaltningschefen återrapporterar en del av underlaget för nämnden, men underlaget presenteras sällan för fullmäktige.
- Förvaltningschefer och nämndordförande har ofta svårt att få gehör för sina synpunkter och behov hos den högsta politiska ledningen. Nämndledamöter anser att de kan påverka inriktningen på kommunens skolor, men inte att rektorer kan påverka nämndens beslut. Dessa brister i kommunikationen mellan olika nivåer i styrkedjan leder till att huvudmannen saknar underlag om verksamhetens utveckling.
- Kommunikationen mellan rektorer och personal är ibland dålig. Lärare involveras inte när rutiner implementeras och de får sällan chans att diskutera måluppfyllelse.¹⁸²

Även Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet såg brister i styrkedjan staten – huvudmannen – huvudmannens förvaltning – rektorerna – lärarna. Utredningen menade att huvudmännen och de ledande tjänstepersoner som företräder huvudmännen i större utsträckning behövde följa upp rektorernas arbete och tydliggöra de krav som finns på förändringar i styrningen och ledningen av de enskilda skolorna. Men huvudmannen behövde också ge stöd till

¹⁸¹ Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.

¹⁸² Skolverket (2020): *Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete*. Bilaga 2 till Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

rektorerna. Över lag behövde samspelet, stödet, ledningen och styrningen utvecklas inom hela styrkedjan. Utredningen såg också ett stort behov av att utveckla kunskapen om det nationella uppdraget hos skolvårdsmännen och de tjänstepersoner som är chefer över rektorerna.¹⁸³

Bristande dialog i styrkedjan från den ansvariga nämnden till rektorsnivån var också något som Skolinspektionen pekade på i sin granskning av huvudmännens styrning av grundskolan.¹⁸⁴

Fristående skolor har en rakare styrkedja än kommunala skolor

Till skillnad från kommunala skolor har fristående skolor inga lokala politiska mål eller någon lokalpolitisk styrning att förhålla sig till. Skolverksamheten behöver inte heller på samma sätt som i en kommun konkurrera om resurser med andra verksamheter. Det innebär en något enklare styrkedja.

Skolinspektionen pekade i sin granskning av huvudmännens styrning av grundskolan på att stora enskilda huvudmän i jämförelse med kommuner ofta hade en mer genomtänkt dialog mellan huvudman, verkställighetschefer och rektorer, där alla var införstådda med arbetsprocessen för ledning och styrning.¹⁸⁵

När Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund ställde frågor till 700 högstadierektorer om deras arbetssituation uppfattade rektorer vid fristående skolor att avståndet till huvudmannen i viktiga frågor var kortare än vad deras kommunala kolleger gjorde. Det gällde både styrningen av resurser och de långsiktiga förutsättningarna rent allmänt. Förbundens slutsats var att rektorer för fristående verksamheter ofta har kortare beslutsvägar och ett tydligare mandat.¹⁸⁶

Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet kom till liknande slutsatser i sina undersökningar. På en enkätfråga om huruvida ansvar och befogenheter följs åt angav mer än tre fjärdedelar av de tillfrågade rektorerna på fristående skolor att de ansåg att de gjorde det, medan de kommunala rektorerna upplevde en hög grad av åtskillnad mellan ansvar och befogenheter.¹⁸⁷

¹⁸³ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

¹⁸⁴ Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*.

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola*.

¹⁸⁷ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

5.4.3 Uppföljning och analys av kunskapsresultat är ett problemområde

Tydliga roller och fungerande kommunikation är två förutsättningar för ett fungerande kvalitetsarbete. Andra viktiga komponenter är metoder för att mäta och följa skolans resultat samt tid och kompetens för att analysera resultaten och utforma relevanta insatser. Alla dessa delar kan utgöra utmaningar för huvudmännen. Fler än nio av tio kommuner i Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2009–2013 fick kritik för att de inte planerade, följde upp och utvecklade sina verksamheter systematiskt och kontinuerligt. Enligt tillsynen hade huvudmännen ofta inte en tillräcklig bild av vilken kvalitet som utbildningen höll och vilka behov eleverna och skolorna hade. Huvudmannen missade ofta att följa upp måluppfyllelsen i vissa ämnen i de årskurser i grundskolan där betyg inte sätts. För vissa verksamheter, som de olika skolformerna inom särskolan och sfi, kunde huvudmannen helt sakna uppföljning av kunskapsresultaten.¹⁸⁸ Styrning och utveckling har också under senare år varit ett område där en stor andel huvudmän har brister vid den regelbundna tillsynen. Bristerna består av såväl uppföljning och dokumentation som analys och genomförande av nödvändiga utvecklingsåtgärder.¹⁸⁹

Huvudmän följer upp verksamheten på olika sätt

Huvudmän följer upp verksamheten med olika metoder. Skolverkets kartläggning av systematiskt kvalitetsarbete i grundskolan 2020 visade att nio av tio huvudmän hade regelbundna dialoger med verksamheterna, sju av tio samlade in skriftlig dokumentation samt fyra av tio gjorde regelbundna besök i verksamheterna och följde dem genom digitala uppföljningssystem. Andelarna var över lag högre bland kommunala huvudmän än bland enskilda huvudmän. Det är också vanligt att huvudmännen använder enkäter till vårdnadshavare för att bedöma kvaliteten i verksamheten, även om det enligt Skolverket kan ifrågasättas om vårdnadshavare har den insyn i verksamheten som krävs för att bedöma utbildningens kvalitet.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Skolinspektionen (2014): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja viktig för förbättrade kunskapsresultat*.

¹⁸⁹ Skolinspektionens statistik över regelbunden tillsyn.

¹⁹⁰ Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

Analysen av resultaten är en stor utmaning

Skolverkets kartläggning av det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan visade att huvudmännen ofta är kritiska till sin egen förmåga att analysera resultat och aktiviteter. Enligt huvudmännen varierar också enheternas förmåga att analysera sina resultat. Enheterna kan redovisa olika kvantitativa mått men inte alltid analysera hur den egna undervisningen bidrar till lärande och måluppfyllelse. Varierande kvalitet i underlagen från enheterna kan påverka likvärdigheten, om det innebär att huvudmannen saknar rättvisande underlag för att exempelvis fördela resurser utifrån behov.¹⁹¹ Samtidigt visade Skolverkets kunskapssammanställning om kvalitetsarbetet i grundskolan att både rektorer och huvudmän ibland förklarar kunskapsresultat med den enskilda elevens förutsättningar, snarare än utifrån kvaliteten på skolans ledning och undervisningsmetoder.¹⁹²

Skolinspektionens granskning av kommuners styrning av gymnasieskolan visade att huvudmännen samlade in mycket information på olika sätt. Men analysen saknades i flera fall. Till exempel följde huvudmännen upp utfallet av budget, men det var mindre än hälften av kommunerna som utvärderade hur skolenheterna använde resurserna för att öka måluppfyllelsen.¹⁹³

Brist på tid är en faktor som huvudmännen själva lyfter som en anledning till utebliven analys. Men också behov av ökad kompetens när det gäller analysarbetet.¹⁹⁴ Att analyskompetensen behöver höjas var också en av slutsatserna i ett flerårigt forskningsprojekt kring skolans styrning och ledning. Enligt forskarna kom analysen ofta inte längre än till jämförelser av frekvenser och de såg ett behov av mer utbildning eller rekrytering av kompetens i metod och analys.¹⁹⁵

¹⁹¹ Ibid.

¹⁹² Skolverket (2020): Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete. Bilaga 2 till Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

¹⁹³ Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Nihlfors, Elisabet & Johansson, Olof (2015): *När nationell policy möter lokala genomförandeenor. Rapport med fakta och kommentarer från ett VR-finansierat forskningsprojekt 2009–2015*.

Insatser är inte alltid anpassade till skolornas olika behov

Om analysen saknas har huvudmannen inget underlag för att fatta beslut om utvecklingsinsatser baserade på utbildningens resultat.¹⁹⁶ När Skolinspektionen granskade grundskolor som under en längre tid uppvisat låga kunskapsresultat var en iakttagelse att huvudmännen sällan genomförde kraftfulla insatser baserade på en tydlig problembild. Huvudmännen lade ofta ansvaret för skolans utveckling på rektorn men utan att ge rektorerna ett stöd som var utformat efter de behov som fanns på skolan. Vid flera av de granskade skolorna fick rektorn i stort sett samma stöd från huvudmannen som skolor med goda studieresultat, och det var inte tillräckligt för rektorerna. En anledning till den bristande träffsäkerheten i insatserna var frånvaron av en orsaksanalys av skolans resultat.¹⁹⁷ Skolinspektionen kunde också konstatera att trots att brister i undervisningen var den mest återkommande förklaringen till de dåliga resultaten som huvudmän och rektorer lyfte fram, var det bara ett fåtal av de granskade huvudmännen som hade genomfört riktade utvecklingsinsatser för att stärka rektorns arbete med att utveckla undervisningen. Det undervisningsnära utvecklingsarbetet låg i stället helt på rektorn och skolans inre organisation.¹⁹⁸

Den problembild som Skolinspektionen visar påminner om den som Skolverket iakttagit inom ramen för satsningen Samverkan för bästa skola. Enligt Skolverket finns det ofta brister i hur huvudmannen leder och organiserar det systematiska kvalitetsarbetet. Huvudmännen utgår inte alltid från en analys av skolornas resultat, vilket innebär att deras beslut inte alltid stämmer överens med de behov som finns på respektive skola. En risk är att skolhuvudmannen beslutar om generella utvecklingsinsatser för alla skolor när den enskilda skolan egentligen skulle behöva utveckla något annat.¹⁹⁹

¹⁹⁶ Skolinspektionen (2018): *Kommuners styrning av gymnasieskolan*.

¹⁹⁷ Skolinspektionen (2021): *Långvarigt låga kunskapsresultat. Grundskolor som under 10 år haft en hög andel elever utan godkända betyg i alla ämnen*.

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Skolverket (2018): Kartläggning av huvudmäns arbete med att utveckla den lokala styrningen av skolan. PM 2018-06-05. Dnr 2018:301.

Uppföljning och analys inom komvux är svår för många huvudmän

Även inom komvux finns brister i huvudmännens uppföljning och analys. Skolinspektionens granskningar och olika utredningar har konstaterat att uppföljning inom komvux är svår för många huvudmän.

Huvudmännens uppföljning av komvux har fått kritik

Att huvudmän behöver utveckla sin uppföljning av komvux har återkommande konstaterats av Skolinspektionen. Exempelvis hade nästan hälften av kommunerna som ingick i Skolinspektionens regelbundna tillsyn 2018 minst en brist inom området styrning och utveckling, och under 2019 fanns brister hos nästan en fjärdedel av kommunerna.²⁰⁰ Även i de senaste årens kvalitetsgranskningar av komvux har Skolinspektionen påvisat bristande uppföljning.²⁰¹ Bristerna består i att det i flera fall saknas underlag för att utvärdera verksamheten, till exempel i form av sammanställningar av betygsresultat och uppföljningar av utbildningens effekter för eleverna. Det finns också en bristande kunskap om orsaker till låga betygsresultat och om varför avbrott sker. Kvalitativ information skulle behöva följas upp i högre utsträckning. Dessutom saknas ofta en analys av den uppföljning som ändå görs.²⁰² I utredningens kontakter med verksamma inom komvux framkommer att de ser ett behov av att den nationella statistiken för komvux utvecklas så att det finns nationella mått och nyckeltal att jämföra med.

Även KLIVA-utredningen visade på strukturella brister i styrning och ansvarsfördelning för komvux. En stor del av bristerna var kopplade till att huvudmännen inte tog ett tillräckligt stort ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet, särskilt vid entreprenad men

²⁰⁰ Skolinspektionen (2019): *Regelbunden tillsyn – statistik 2018*. Skolinspektionens statistikrapporter. Dnr 2019:1274. Skolinspektionen: *Statistiktabeller: Regelbunden tillsyn 2019 (övergripande)*. www.skolinspektionen.se/beslut-rapporter-statistik/statistik/statistik-om-regelbunden-tillsyn/regelbunden-tillsyn-2019/ (hämtad 2022-06-06).

²⁰¹ I dessa kvalitetsgranskningar har komvux som särskild utbildning inte ingått.

²⁰² Skolinspektionen (2009): *Ingen aning utan uppföljning – hur 20 kommuner följer upp sin vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2009:4. Skolinspektionen (2011): *Andamålsenlighet och resultat i svenskundervisningen för invandrare*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2011:6. Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen*. Granskning. Dnr 2011:5237. Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02. Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2018:6993. Skolinspektionen (2021): *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2020:6278.

också vid egen regi. De strukturella bristerna som fanns inom det systematiska kvalitetsarbetet medförde att de nationella målen generellt sett hade lägre styrkraft inom komvux än i övriga skolformer.²⁰³

Uppföljningen av utbildning på entreprenad är något som särskilt behöver förbättras och här är variationerna mellan kommuner stora. Detta beskrivs mer i avsnitt 5.4.5.

Komvux tenderar att hamna i skymundan

Huvudmännen följer ofta inte upp komvux i samma utsträckning som vissa andra skolformer, vilket gör att komvux tenderar att hamna i skymundan. Enligt Skolinspektionen har huvudmän som ansvarar för flera skolformer ofta fokus på exempelvis grundskolan i sin styrning och uppföljning. En konsekvens av detta, som Skolinspektionen lyfter, är att skolformer som huvudmän inte fokuserar på riskerar att åsidosättas eller nedprioriteras.²⁰⁴

Ofta hamnar ansvaret för uppföljning och utvärdering av komvux hos rektorn, något som Skolinspektionen har konstaterat i sina granskningar. Information från uppföljningen och utvärderingen förs inte vidare på ett systematiskt sätt, vilket medför att nästa nivå inte har inblick i hur verksamheten faktiskt fungerar.²⁰⁵

5.4.4 Stora och små huvudmän arbetar på olika sätt

Det finns inget självklart samband mellan huvudmannens storlek och hur väl styrning och ledning fungerar. Däremot kan storleken påverka hur man arbetar.

²⁰³ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

²⁰⁴ Skolinspektionen: *Årsrapport 2018 – Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning.* Dnr 2018:8449. Skolinspektionen: *Årsrapport 2019 – Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande.* Dnr 2020:2478. Skolinspektionen (2021): *Studieavbrott i kommunal vuxenutbildning.* Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2020:6278.

²⁰⁵ Skolinspektionen (2012): *Grundläggande vuxenutbildning. En granskning av uppföljning och anpassning av utbildningen.* Granskning. Dnr 2011:5237. Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad.* Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2018:6993.

Stora huvudmän är mer systematiska men mindre närvarande i verksamheten

Skolverkets kartläggning av det systematiska kvalitetsarbetet i grundskolan visade att större huvudmän över lag använde fler metoder för att följa upp elevernas resultat i förhållande till de nationella målen än medelstora och små huvudmän. En förklaring är att större huvudmän i högre utsträckning kan ha formaliserade rutiner och kommunikationsvägar. Däremot var det mindre vanligt att de större huvudmännen gjorde besök i verksamheterna eller engagerade lärarna i dialogen.²⁰⁶

Större huvudmän erbjöd också mer stöd till sina rektorer i kvalitetsarbetet. De kommunala huvudmän som Skolverket intervjuade inom ramen för granskningen hade alla stödfunktioner såsom utbildningsstrateger, utvecklingsledare och lektorer.²⁰⁷

Att större huvudmän erbjuder fler stödfunktioner än de som har mindre verksamheter var också en av slutsatserna från Skolverkets kunskapssammanställning om kvalitetsarbete i grundskolan.²⁰⁸ Små huvudmän, både kommuner och enskilda, har i stället större behov av att kunna vända sig till en professionell instans eller statlig myndighet för stöd.²⁰⁹

Samtidigt visade Skolverkets kartläggning att många huvudmän uppfattar att rektorerna vill ha mer stöd. Bland kommunala huvudmän uppgav en tredjedel att majoriteten av rektorerna efterfrågar mer stöd i det systematiska kvalitetsarbetet. Bland de enskilda huvudmännen var andelen något lägre, omkring en femtedel.²¹⁰

Stora huvudmän bedömde sina egna och sina enheters utvecklingsbehov som betydligt större än vad små huvudmän gjorde. Det kan bero på att de mindre huvudmännen har bättre förutsättningar för analys eftersom de ofta har direkt kunskap om sin verksamhet och vad som påverkar den. Men resultatet kan också bero på att de

²⁰⁶ Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Skolverket (2020): *Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete*. Bilaga 2 till Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

²⁰⁹ Ibid.

²¹⁰ Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

stora huvudmännen har en högre analyskapacitet och lättare inser vidden av sina utmaningar.²¹¹

Stora enskilda huvudmän har ofta ett fokus på resultatuppföljning och analys. Det har både Skolinspektionen och Skolverket uppmärksammat i sina olika undersökningar. Bland de stora kommunerna är bilden mer blandad och beror på hur medvetet respektive huvudman arbetar med sin uppföljning.²¹²

Små huvudmän arbetar mer informellt

Mindre huvudmän använder i större utsträckning olika typer av informella sätt att både följa upp verksamheten och ge stöd till rektorn. Många små, enskilda huvudmän har bara en skola och huvudmannen och rektorn kan vara en och samma person. Att ansvaret för verksamheten vilar på ett fåtal personer kan i vissa fall underlätta ansvarsfördelningen, men det kan också försvåra när huvudmannen inte har gjort klart hur ansvar och rollfördelning ska se ut.²¹³

Att leda sitt kvalitetsarbete med egen närvaro och kunskap om skolans arbete kan fungera bra för en liten enhet, men det är samtidigt sårbart eftersom det så starkt bygger på individerna som leder skolan vid en given tidpunkt.²¹⁴ Om uppföljningen inte dokumenteras kan värdefull kunskap försvinna vid personalbyten och det blir svårare att arbeta långsiktigt.²¹⁵

Statens stöd är inte anpassat till huvudmännens olika behov

Skolverket erbjuder olika typer av stöd till huvudmän i deras systematiska kvalitetsarbete. Enligt myndighetens egen kartläggning anser en majoritet av huvudmännen att Skolverkets stöd fyller deras behov. Men det finns skillnader mellan huvudmän, där framför allt de små huvudmännen uppfattar att Skolverket i alltför stor utsträckning utgår från normen om en relativt stor grundskolehuvudman.

²¹¹ Ibid.

²¹² Skolinspektionen (2015): *Huvudmannens styrning av grundskolan*.

²¹³ Skolverket (2020): Kunskapssammanställning om huvudmannens arbete med systematiskt kvalitetsarbete. Bilaga 2 till Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

²¹⁴ Skolinspektionen (2015) *Huvudmäns styrning av grundskolan*.

²¹⁵ Skolverket (2021): *Systematiskt kvalitetsarbete hos huvudmän för förskola och grundskola. En nationell kartläggning*. Rapport 2021:5.

De små huvudmännen använder också Skolverkets material i mindre utsträckning.²¹⁶

5.4.5 Utbildning på entreprenad ställer särskilda krav på huvudmännens kapacitet och kompetens

Inom komvux är det vanligt att lägga ut utbildning på entreprenad. För att den utbildning som läggs ut på entreprenad ska vara av hög kvalitet krävs att huvudmännen har kapacitet och kompetens för att upprätta avtal samt stödja och kontrollera den enskilda utbildningsanordnaren under avtalsperioden. Det finns flera utmaningar när utbildningen läggs ut på entreprenad. Vissa problem inom komvux kan härledas till just entreprenadförhållandet och svårigheter som kommunerna upplever med upphandlingen av utbildning.

Det krävs en god kompetens för att lägga ut utbildning på entreprenad

Att lägga ut utbildning på entreprenad är en lång process som kräver särskild kompetens, bland annat om regelverket kring upphandling. Återkommande beskrivs det att upphandling av utbildning kräver en annan kompetens än att erbjuda utbildning i egen regi. Upphandlande kommuner behöver veta hur förfrågningsunderlag ska utformas, specificera krav och följa upp de avtal som sedan skrivs. Kommunerna kan själva bestämma om de vill lägga ut utbildning på entreprenad, hur mycket utbildning som ska läggas ut och hur det ska göras. Detta medför att det finns en variation i hur upphandlingsprocessen utformas i olika kommuner, hur kvalitet definieras och vilka krav som ska gälla.²¹⁷

Enligt KLIVA-utredningen behövs en god beställarkompetens hos de huvudmän som har verksamhet på entreprenad. Huvudmännen behöver teckna avtal utifrån sina aktuella behov men också undvika inlåsningseffekter som hindrar att anordnaren kan tillhandahålla utbildning om behoven och målgrupperna förändras. De behöver ock-

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Holmqvist, Diana, Fejes, Andreas & Nylander, Erik (2021): Auctioning out education: On exogenous privatisation through public procurement. I: *European Educational Research Journal*, 20(1). Fejes, Andreas m.fl. (2021): *Komvux som marknad*. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). *Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok*. Studentlitteratur.

så kunna göra väl underbyggda val utifrån exempelvis vilka ersättningsmodeller som ska tillämpas och hur modellerna behöver följas upp. Utöver att göra ett gott förarbete behöver huvudmännen skapa goda förutsättningar för samarbete under avtalsperioden.²¹⁸

I sin avhandling om upphandling inom komvux skriver Diana Holmqvist att komplexiteten i verksamheten ökar med ett entreprenadsystem. Det beror på att personer med kompetens inom utbildning och personer med kunskap om marknad och ekonomi behöver samarbeta kring upphandlingen. Slutsatsen blir att det är mindre troligt att de lokalt ansvariga personerna är väl rustade för uppgiften.²¹⁹

Upphandlingarna överklagas ofta

Processen att upphandla utbildning inom komvux är komplex och upphandlingarna överklagas ofta. Fejes och Holmqvist beskriver att antalet överklaganden för varje upphandling har ökat sedan systemet infördes i slutet av 1990-talet. För att undvika överklaganden har kommunerna bland annat blivit mer detaljerade i sina förfrågningsunderlag. Intentionerna är att få bästa möjliga kvalitet till lägsta möjliga pris, men upphandling innebär ofta att priserna pressas. De priser som de enskilda utbildningsanordnarna erbjuder kan skilja sig mycket åt och det är i praktiken de anbud som erbjuder det lägsta priset som vinner upphandlingen.²²⁰

Att upphandlingar överklagas verkar, enligt Fejes med flera, framför allt vara ett problem i medelstora och större kommuner där konkurrensen mellan företag är större. Överklagandena blir kostsamma för kommuner och tar tid vilket leder till att utbildningar inte kan starta enligt plan.²²¹ Eftersom det inte är ovanligt att ett tilldelningsbeslut vid en upphandling överprövas, kan avtal inte tecknas. I praktiken blir det elevernas utbildning som påverkas.

²¹⁸ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

²¹⁹ Holmqvist, Diana (2022): *Adult Education at Auction. On Tendering-Based Procurement and Valuation in Swedish Municipal Adult Education.* Linköpings Universitet.

²²⁰ Fejes, Andreas & Holmqvist, Diana (2019): *Komvux som marknad. I: Dahlstedt, Magnus & Fejes, Andreas (red.). Skolan, marknaden och framtiden.* Studentlitteratur.

²²¹ Fejes, Andreas m.fl. (2021): *Komvux som marknad. I: Fejes, Andreas, Muhrman, Karolina & Nyström, Sofia (red.). Om vuxenutbildning och vuxnas studier – en grundbok.* Studentlitteratur.

Utöver upphandling använder kommuner också auktorisation

För att komma ifrån den komplexa upphandlingsprocessen med begränsade avtalsperioder har flera kommuner valt att försöka skapa mer långsiktighet genom att använda ett valfrihetssystem där enskilda utbildningsanordnare auktoriseras. Fejes med flera beskriver att auktorisation började användas under 2010-talet. Alla enskilda utbildningsanordnare som uppfyller kommunens uppställda krav får i ett sådant system erbjuda kurser inom komvux och de kan ansluta sig till systemet kontinuerligt. Kommunen överläter sedan till eleverna att välja utbildningsanordnare.

Vid auktorisation behöver varje kommun själv besluta om vilka kriterier de enskilda utbildningsanordnarna behöver uppfylla för att bli auktoriserade. Detta skiljer sig från förfarandet inom grund- och gymnasieskolan där det är staten som avgör vilka fristående skolor som får etablera sig utifrån vissa premisser.²²² Per Andersson och Karolina Muhrman pekar i sin forskning på svårigheter vid ett auktorisationssystem. När kommunen inte kan neka en enskild utbildningsanordnare som uppnår auktorisationsvillkoren att erbjuda utbildning kan många anordnare erbjuda samma kurser. Detta leder till att vissa enskilda utbildningsanordnare kan ha få elever och att det blir konkurrens om eleverna. Vid en sådan överetablering finns en risk att enskilda utbildningsanordnare går i konkurs.²²³ Detta kan i sin tur drabba de enskilda eleverna.

Rättsläget är oklart när det gäller både upphandling och auktorisation

För att kunna lägga ut utbildning på entreprenad, oavsett vilken modell som huvudmannen väljer, krävs juridisk kompetens. Samtidigt är rättsläget inte klargjort i alla delar. Det gäller såväl upphandling som auktorisation.

Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad bedömde att det inte finns någon skyldighet att upphandla utbildning inom bland annat komvux. Enligt utredningen kan komvux anses vara en sådan icke-ekonomisk tjänst

²²² Ibid.

²²³ Andersson, Per & Muhrman, Karolina (2021): Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education* 2021, Vol. 0(0).

av allmänt intresse, som har undantagits från EU:s upphandlingsdirektiv och därmed inte behöver upphandlas enligt EU-rätten.²²⁴

I den efterföljande propositionen gjorde regeringen däremot en annan bedömning. Enligt regeringen bör tolkningen av EU-rätten avgöras i rättstillämpningen. Innan frågan har prövats rättsligt menade regeringen alltså att det är svårt att avgöra om utbildning måste upphandlas eller inte.²²⁵

KLIVA-utredningen konstaterade att rättsläget under en längre tid har betraktats som osäkert. Det har gjorts olika bedömningar av om utbildning inom komvux måste upphandlas eller inte, och de auktorisationsbaserade valfrihetssystem som flera kommuner använder saknar uttryckligt rättsligt stöd i den svenska lagstiftningen. KLIVA-utredningen valde därför att ta in ett rättsutlåtande från professorn i förvaltningsrätt vid Uppsala universitet Olle Lundin. Enligt utlåtandet är det upphandlingsrättsliga regelverket med största sannolikhet tillämpligt på komvux. Dessutom framgår av utlåtandet att det är både möjligt och önskvärt att auktorisation och liknande valfrihetssystem inom komvux får en tydlig författningsreglering.²²⁶

Små kommuner har större svårigheter kopplat till entreprenad

För mindre kommuner är det en särskilt stor utmaning att lägga ut utbildningen på entreprenad. I små kommuner saknas ofta resurser för att upphandla och följa upp utbildningen. Men det kan också vara svårt att få enskilda utbildningsanordnare att lämna anbud när elevantalet är litet.²²⁷

Fejes och Holmqvist bekräftar bilden att storstadskommuner får fler anbud medan mindre kommuner kan ha svårt att få in några anbud alls.²²⁸ Holmqvist beskriver att små kommuner och kommuner där mindre resurser avsätts till utbildningen kan ha svårt att erbjuda en kvalitativ utbildning jämfört med mer välbärgade kommuner. Kom-

²²⁴ SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

²²⁵ Prop. 2019/20:127 *Fjärrundervisning, distansundervisning och vissa frågor om entreprenad*.

²²⁶ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

²²⁷ Skolverket (2019): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildningen 2019*.

²²⁸ Fejes, Andreas & Holmqvist, Diana (2019): *Komvux som marknad*. I: Dahlstedt, Magnus & Fejes, Anderas (red.). *Skolan, marknaden och framtiden*. Studentlitteratur.

muner med större resurser har bättre förutsättningar att genomföra mer attraktiva upphandlingar och erbjuda en högre ersättning.²²⁹

Betygsrätten används ibland som en förutsättning för entreprenad

Ett verktyg som allt oftare används som en del i upphandlingen av komvux på entreprenad är att kräva att den enskilda utbildningsanordnaren har betygsrätt. Det innebär att den enskilda utbildningsanordnaren fått tillstånd från Skolinspektionen att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg. Komvuxutredningen föreslog bland annat att betygsrätt skulle vara ett villkor för att kunna överlämna uppgifter inom komvux på entreprenad.²³⁰ KLIVA-utredningen gjorde däremot bedömningen att det finns principiella brister och oklarheter i reglerna om betygsrätt, vilket gör att systemet inte kan användas som utgångspunkt för en tydligare styrning och ansvarsfördelning.²³¹

Avtalen stödjer inte alltid en kvalitativ utbildning

Avtalen mellan en huvudman och en enskild utbildningsanordnare blir styrande för hur utbildningen bedrivs. Huvudmannen behöver därför utforma avtalen så att de stödjer en kvalitativ utbildning.

Avtalens utformning skiljer sig åt från kommun till kommun, vilket kan vara ett problem i sig. För Skolinspektionen kan det försvåra att följa upp utbildning utifrån olika avtal för olika kommuner. Enligt Skolverket kan enskilda utbildningsanordnare ha svårt att följa avtal med olika huvudmän samtidigt, eftersom villkoren ser olika ut. De olika avtalen kan också förhindra att elever ges en likvärdig utbildning.²³²

Kvaliteten i avtalen har dessutom kritiserats. I granskningar har Skolinspektionen konstaterat att avtalen ofta är allmänt hållna och inte ger stöd för styrning och uppföljning av utbildningen. Inte heller anges kvalitetskrav i tillräcklig omfattning. Olika granskningar har

²²⁹ Holmqvist, Diana (2022): *Adult Education at Auction. On Tendering-Based Procurement and Valuation in Swedish Municipal Adult Education*. Linköpings Universitet.

²³⁰ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

²³¹ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

²³² Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildningen 2020*.

också visat att huvudmannen i vissa fall inte har kännedom om när ett avtal upprättats eller vilka krav som ställts. Det förekommer även att avtal slutits vid en upphandlingsenhet, utan att rektorn med pedagogisk kompetens och förståelse för utbildningsformen involverats.²³³

Det är, enligt Valfärdsutredningen, en utmaning att formulera styrningen i avtal. En risk är att krav på kvalitet formuleras alltför juridiskt och byråkratiskt. Det är visserligen möjligt att ställa vissa struktur- och processkrav, exempelvis vad gäller personalens formella kompetens och olika former av rutiner. Men många andra kvalitetsaspekter är svårare att fånga. Under en avtalsperiod är huvudmannens möjlighet att styra verksamheten begränsad till vad som framgår av avtalet.²³⁴

Beroende på hur avtalen är formulerade kan det alltså vara svårt för huvudmännen att styra och utveckla utbildningen. I stället kan det bli en diskussion om vad som står i avtalet och inte. Enligt KLIVA-utredningen är det inte ovanligt att det primära styrdokumentet för den enskilda utbildningsanordnaren blir upphandlingsunderlaget och inte skollagen och andra skolförfattningar.²³⁵

Det finns behov av att stärka huvudmannens styrning och uppföljning av utbildning på entreprenad

Kommunerna har ett ansvar att kontrollera och följa upp verksamhet som är utlagd på entreprenad.²³⁶ När det gäller uppföljningen av komvux på entreprenad är variationerna mellan kommuner stora. Komvux-utredningen pekar på att kommunerna inte klarar av denna omfattande uppföljningsskyldighet.²³⁷ Ju fler enskilda utbildningsanordnare en huvudman har utbildning hos desto mer omfattande blir också uppföljningsskyldigheten. Särskilt när det gäller ett auktorisations-system är det vanligt att utbildning bedrivs hos många enskilda utbildningsanordnare. Vissa kommuner har personer anställda för att endast följa upp utbildning på entreprenad, medan andra ger detta ansvar till rektorn. Det förekommer också att flera kommuner tillsammans kan granska och följa upp utbildningen på entreprenad.

²³³ Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2018:6993. Skolinspektionen (2015): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*. Kvalitetsgranskning. Rapport 2015:02.

²³⁴ SOU 2017:38 *Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning*.

²³⁵ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

²³⁶ 10 kap. 8 § kommunallagen.

²³⁷ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

Andersson och Muhrman lyfter i sin forskning att många kommuner inte har vidtagit några specifika åtgärder utifrån sitt uppföljningsarbete, trots att många rektorer vittnar om att det finns kvalitetsproblem och till och med fusk hos vissa enskilda utbildningsanordnare. En förklaring som lyfts är att det är svårt att få en överblick över de kurser som bedrivs på entreprenad och därmed garantera en god kvalitet i dem. Specifikt lyfts att det är svårt att följa upp klagomål från elever och fusk med betygssättning. När åtgärder vidtas utifrån kvalitetsbrister kan de handla om att upprätta handlingsplaner, utfärda böter, avbryta antagning eller säga upp avtalet. Det händer också att kommuner väljer att i stället erbjuda kurserna i egen regi.²³⁸

Att det finns behov av att stärka uppföljningen av utbildning på entreprenad är något som också Skolinspektionen har konstaterat. Enligt myndigheten verkar många huvudmän inte ha övervägt hur uppföljningen behöver utformas för att säkerställa en ändamålsenlig styrning av utbildningen på entreprenad.²³⁹

5.5 Huvudmännens organisering av utbildningen och den dagliga driften

Skolans författningar reglerar bara delvis hur utbildningen ska organiseras och drivas. Utrymmet för lokala lösningar är stort. Den faktiska organiseringen av utbildningen varierar därför både mellan huvudmän och mellan olika delar av utbildningen. Det innebär samtidigt att även elevernas tillgång till olika funktioner och kompetenser inom ramen för utbildningen kan variera.

I detta avsnitt redogör utredningen för hur huvudmännen har organiserat driften av utbildningen och hur den fungerar i olika avseenden. Den dagliga driften av utbildningen innefattar alla beslut som huvudmannen, skolledningen, lärarna och den övriga personalen behöver fatta på en vardaglig basis för att hantera verksamheten och de behov som uppstår. Men fokus i vår framställning ligger på huvudmannens ansvar och beslut. Vid ett eventuellt förstatligande skulle staten ta över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux från kommunerna. Redogörelsen är därför i första hand inriktad på

²³⁸ Andersson, Per & Muhrman, Karolina (2021): Marketisation of adult education in Sweden. *Journal of Adult and Continuing Education* 2021, Vol. 0(0).

²³⁹ Skolinspektionen (2019): *Yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning på entreprenad*. Tematisk kvalitetsgranskning. Rapport Dnr 2018:6993.

de kommunala huvudmännen, men vissa delar är generella för alla huvudmän. Möjligheten till relevanta jämförelser mellan olika typer av huvudmän påverkas dock av att tillgängliga data inte alltid gör skillnad mellan olika typer av huvudmän.

5.5.1 Den dagliga driften omfattar hela skolans verksamhet

Som tidigare nämnts är skolans kärnverksamhet undervisning. Men inom den dagliga driften ryms också andra delar av utbildningen som ska bidra till att skapa förutsättningar för undervisningen samt för elevernas lärande och måluppfyllelse. Det ska finnas ändamålsenliga lokaler, det ska finnas material till undervisningen, personalens löner ska betalas ut, det ska finnas scheman och en tjänstefördelning för lärarna, eleverna ska få skolmåltider, skolan ska vara trygg, föräldrarna ska få svar på sina frågor, det ska göras utredningar om elevers behov av särskilt stöd, det ska finnas vikarier när personal är sjuka eller deltar i kompetensutveckling och så vidare. Den dagliga driften handlar alltså om mer än att genomföra undervisningen.²⁴⁰

5.5.2 Den dagliga driften utgår från undervisningen

Verksamheten i skolan utgår från undervisningen och mötet mellan lärare och elev. Övriga aktiviteter och processer ska skapa förutsättningar för undervisning, lärande och utveckling. Den närmare utformningen av undervisningen är ett ansvar för läraren. Men det sätt på vilket huvudmannen organiserar utbildningen får också betydelse för undervisningen.

Lärarna uppfattar att de har fått mindre tid för undervisningsrelaterade uppgifter

När Skolverket 2012 kartlade grundskolläraarnas yrkesvardag tog arbetet med undervisningsprocessen i genomsnitt cirka 60 procent av lärarnas totala arbetstid. Att genomföra undervisning var den arbetsuppgift som lärarna rapporterade att de använde mest tid till, i genom-

²⁴⁰ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

snitt 34 procent av arbetstiden. Planering av undervisningen samt bedömning och dokumentation av elevers kunskapsutveckling tog enligt lärarna i genomsnitt drygt 10 procent vardera av den totala tiden. Återkoppling tog i genomsnitt 3 procent av lärarnas tid.²⁴¹ Lärare vid kommunala skolor använde mindre tid till undervisningsprocessen än sina kolleger vid fristående skolor. Skillnaden var i genomsnitt 3 procentenheter.²⁴² I jämförelse med andra länder lägger svenska lärare också en mindre del av sin tid på undervisning (se vidare avsnitt 7.3.5).²⁴³

Minskad administration ska frigöra tid för undervisningsprocessen

En stor del av diskussionen om lärarnas uppdrag handlar om hur mer tid kan frigöras för undervisningsrelaterade uppgifter, främst genom att minska administrationen. Det administrativa arbetet uppfattas av lärarna som det största arbetsmiljöproblemet i skolan.²⁴⁴ Flera utredningar har under det senaste decenniet haft i uppdrag att föreslå hur lärarnas administration ska kunna minska och vissa förändringar har också gjorts i regelverket.²⁴⁵ Detta beskriver utredningen i avsnitt 7.3.5.

Avlastande personal ska ge mer tid till undervisningsrelaterade uppgifter

Samtidigt som kraven på lärarna har ökat har det också uppstått en brist på utbildade lärare. Ett sätt att hantera bristen och värna lärarnas undervisning är att förstärka skolans organisation med personal som avlastar lärarna från andra uppgifter. På senare år har det även

²⁴¹ Skolverket (2013): *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*.

²⁴² Skolverket (2015): *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*.

²⁴³ Skolverket (2018): *TALIS 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Delrapport 1*.

²⁴⁴ Lärarnas Riksförbund (2021): *Lärare på bristningsgränsen. Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021*.

²⁴⁵ Se t.ex. Ds 2013:23 *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*. SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*. Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan – Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.

införts riktade statsbidrag till skolan avsedda för denna typ av personalförstärkningar.²⁴⁶

En kartläggning av läraravlastande personal i kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor 2018 visade att skolorna anställt cirka 9 000 personer för sådana arbetsuppgifter. I genomsnitt fanns 1,25 tjänster på varje grundskola och 2,06 tjänster på varje gymnasieskola som var anställda för att avlasta lärarna. Vissa yrkesgrupper hade ett elevfokus, exempelvis elevassistenter som gav stöd till elever i klassrummet. Andra grupper hade yrkestitlar som var tydligare inriktade mot att avlasta lärare, till exempel lärarassistenter och mentorer. En stor del av den avlastande personalens arbetsuppgifter handlar om att hantera social problematik och skapa trygghet i skolan. Andra uppgifter riktar sig mer mot att ge enskilda elever eller grupper av elever stöd i undervisningen. De avlastande tjänsterna kan även hantera administrativa arbetsuppgifter samt uppgifter som innebär att kommunicera med vårdnadshavare och myndigheter.²⁴⁷

Enligt en granskning från Skolinspektionen uppfattar lärare att arbetet från läraravlastande personal bidrar till att lärarna kan fokusera mer på arbete kopplat till undervisningen (se vidare avsnitt 7.3.5).²⁴⁸

Rektorer har ont om tid för sitt pedagogiska ledarskap

Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet. Men rektorernas förmåga och förutsättningar att utöva detta pedagogiska ledarskap har länge ifrågasatts. Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet konstaterade att staten har haft ambitionen att stärka rektorernas pedagogiska ledarskap under flera decennier men utan att nå fram. Ett återkommande bekymmer har varit rektorernas arbetsbelastning och administrativa börda.

När samma utredning studerade hur rektorer använder sin tid var det tydligt att en betydande del av rektorernas arbete handlar om att vara en kommunal tjänsteperson och hantera skolenhetens administration. De arbetsuppgifter som mer aktivt och i en snävare be-

²⁴⁶ Förordningen (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser, förordningen (2018:49) om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling och förordningen (2019:551) om statsbidrag för anställning av lärarassistenter.

²⁴⁷ Lindqvist, Per m.fl. (2021): *(Lärar)avlastande yrkesgrupper – Var går gränserna? En studie om nya fördelningar av och förhandlingar om arbete i skolan*. En rapport från Forum för professionsforskning 2020:1. Linnéuniversitetet.

²⁴⁸ Skolinspektionen (2021): *Läraravlastande tjänster. Fokus på grundskolans årskurs 7–9*.

märkelse stödjer elevers lärande och det som sker i barngrupper och klassrum utgjorde en mindre del av rektorns arbete.²⁴⁹

Det finns också en uppfattning bland rektorer att det administrativa arbetet har tryckts nedåt i skolororganisationen, från kommunernas förvaltningar till skolnivån. Det innebär att rektorernas arbetsbörda har ökat och att tiden till det pedagogiska ledarskapet har minskat.²⁵⁰

Rektorer behöver huvudmannens stöd

I skollagen från 2010 tydliggjordes rektorns ansvar för sin organisation. Det är rektorn som genom sin ledning och samordning av det pedagogiska arbetet beslutar om enhetens inre organisation och fattar de beslut som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen och andra författningar.²⁵¹

Rektorerna har behov av stöd från huvudmannen för att kunna utföra sitt uppdrag. Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet undersökte hur huvudmannens stöd till rektorerna hade utvecklats i och med införandet av den nya skollagen. Drygt 60 procent av huvudmännen, representerade av chefer och ordföranden med ansvar för skolan, uppgav att de hade gjort förändringar i syfte att underlätta rektorernas arbete. Men bara hälften så stor andel av kommunernas rektorer, drygt 30 procent, upplevde att förändringarna var gjorda i syfte att underlätta för dem. En anledning till diskrepansen var att det organisatoriska stödet till rektorn främst hade förstärkts på förvaltningsnivå. Enligt rektorerna hade det i vissa fall lett till mer arbete för rektorn i form av rapporteringskrav och tidskrävande möten. Rektorerna ville i stället ha en förstärkning av det organisatoriska stödet vid skolenheten.²⁵²

I ett forskningsprojekt om skolledares arbetsmiljö var ett av resultaten att många rektorer var nöjda med de stödfunktioner som finns på huvudmannanivå, men att de önskade mer service och mindre kontroll från dessa funktioner. Enligt rektorerna fanns det ekonomiavdelningar, personalavdelningar och kvalitetsavdelningar som var mer inriktade på att data ska levereras in till avdelningarna, än att fungera som stöd för olika typer av analyser av exempelvis elevresul-

²⁴⁹ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

²⁵⁰ Lärarförbundet (2014): *Låt skolledare fokusera på att vara skolledare*.

²⁵¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

²⁵² SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

tat, ekonomi, frånvaro eller annat som rektorer behöver för att leda och styra sin verksamhet.²⁵³

5.5.3 Funktioner och kompetenser inom utbildningen kan organiseras både lokalt och centralt

Förutom undervisning inrymmer som tidigare nämnts den dagliga driften andra delar av utbildningen. Skolans författningar reglerar vilka funktioner och kompetenser som ska finnas inom ramen för utbildningen, men ger stort utrymme för huvudmannen och rektorn att bestämma hur utbildningen ska organiseras. Hur exempelvis elevhälsan, måltidsverksamheten och studie- och yrkesvägledningen är organiserad varierar därför mellan olika huvudmän.

Stora delar av den dagliga driften av utbildningen hanteras av verksamheten på enheten, men olika centrala funktioner är vanliga

Rektorn ansvarar för att organisera verksamheten på skolenheten och för att utveckla utbildningen. Det innebär att stora delar av den dagliga driften är rektorns ansvar. Rektorn leder och samordnar det pedagogiska arbetet. Men även studie- och yrkesvägledning och delar av elevhälsan är ofta placerad på enheten under ledning av rektorn, liksom frågor om lärverktyg och skolbibliotek.

Samtidigt förekommer det att huvudmän samlar kompetens centralt i gemensamma funktioner som flera skolor kan utnyttja, exempelvis inom elevhälsa och studie- och yrkesvägledning. Det är även vanligt med en kombination av funktioner på central nivå och skolnivå. En variant är att en medarbetare har sin anställning centralt i kommunen, men att tjänsten är förlagd till och delad mellan flera mindre skolor, som var och en är för liten för att bära en heltidstjänst.

²⁵³ Persson, Roger m.fl. (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Arbets- och miljömedicin Syd, rapport 4/2021.

Central elevhälsa och köp av tjänster inom elevhälsan är förhållandevis vanligt inom grund- och gymnasieskolan

Inom elevhälsan är det förhållandevis vanligt med centralt anställd personal som arbetar mot flera grund- eller gymnasieskolor. Det gäller i synnerhet den vårdgivande personalen.

I Sveriges Kommuner och Regioners uppföljningar av hur elevhälsan var organiserad i de kommunala grundskolorna 2021 angav 76 procent av kommunerna att de hade centralt anställda skolsköterskor. 74 procent uppgav att detsamma gällde skolpsykologer och 65 procent att det gällde kuratorer.²⁵⁴ I samtliga fall innebar det en ökning jämfört med motsvarande andelar 2018.²⁵⁵ I 45 procent av kommunerna fanns det också centralt anställda skolläkare. Skolsköterskor var också anställda av skolorna, något som förekom i 27 procent av kommunerna. Däremot var det ovanligt att psykologerna var anställda av skolorna och när det gällde skolläkarna förekom det inte alls.²⁵⁶

Den pedagogiska personalen finns ofta på skolan. Specialpedagoger fanns anställda både centralt (i 56 procent av kommunerna) och på skolorna (i 79 procent av kommunerna). Speciellärare var däremot nästan alltid anställda på skolorna (i 93 procent av kommunerna).²⁵⁷

Skolläkare och psykologer är yrkesgrupper som inte alltid finns anställda inom elevhälsan på vare sig enhets- eller huvudmannanivån, utan som kommunen eller skolan köper tjänstetimmor av. Över hälften av kommunerna (55 procent) köpte tjänstetimmor av skolläkare och lite mer än en femtedel (22 procent) köpte tjänstetimmor av psykologer 2021.

I mindre kommuner är det vanligare att elevhälsopersonalen är centralt anställd. Möjligheterna att anställa och erbjuda heltidstjänster kan skilja sig åt bland annat beroende på kommunens och skolornas storlek. Geografiska avstånd och många små skolor påverkar hur tjänsterna behöver utformas.²⁵⁸

²⁵⁴ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021.*

²⁵⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2018.*

²⁵⁶ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021.*

²⁵⁷ Ibid.

²⁵⁸ Ibid.

Köp av tjänstetimmar är särskilt vanligt i mindre städer och tätorter och i landsbygdskommuner.²⁵⁹ När Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven genomförde en enkätundersökning till kommuner om köp av tjänstetimmar 2019 fann man att kommunala huvudmän köpt in timmar motsvarande 20 årsarbetskrafter skolläkare, 13 årsarbetskrafter skolsköterskor, 26 årsarbetskrafter psykologer och 2 årsarbetskrafter kuratorer.²⁶⁰

Elevhälsa inom komvux är inte reglerad och organiseras på olika sätt

Inom komvux får huvudmannen anordna elevhälsa för sina elever men är inte skyldig att göra det.²⁶¹ Därmed skiljer det sig åt mellan huvudmän om, och på vilket sätt, detta görs.

En del huvudmän har samlat stödresurser inom elevhälsa eller stödteam, där det kan finnas specialpedagoger samt studie- och yrkesvägledare men även studiecoacher, kuratorer, modersmålsstödjare, studiehandledare och andra stödfunktioner utifrån behov som finns hos eleverna inom komvux. Ett annat exempel är att det finns en studieverkstad eller studiehall dit olika resurser är kopplade för att ge elever extra stöd. Ytterligare exempel är när komvux och en arbetsmarknadsenhet inom en kommun eller Arbetsförmedlingen samarbetar med gemensamma stödinsatser för att vuxna som står långt från arbetsmarknaden ska komma i studier eller arbete.²⁶² Det förekommer också att flera kommuner samarbetar kring stödverksamhet eller samlar den i ett lärcentrum.

Studie- och yrkesvägledning finns ofta på skolan, men central vägledning blir vanligare

Studie- och yrkesvägledare har traditionellt sett varit anställda på den enskilda skolan. Men under de senaste decennierna har utvecklingen gått mot en samlad, central vägledning. Utredningen om en utveck-

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsor arbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

²⁶¹ 2 kap. 26 § skollagen.

²⁶² Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*.

lad studie- och yrkesvägledning identifierade i sitt arbete tre organisatoriska huvudspår för studie- och yrkesvägledningen:

1. Vägledarna är samlade i en central förvaltningsorganisation, exempelvis i ett vägledningscentrum, med en egen chef.
2. Vägledarna är anställda på en eller flera skolor med skolornas rektorer som chefer.
3. Vägledarna köps in som konsulter, ofta från bemanningsföretag.²⁶³

Utbildningsutskottet kartlade studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan 2017. Den vanligaste organisationsformen var då att studie- och yrkesvägledaren var anställd av rektorn på skolan, 38 procent av de 4 000 tillfrågade grundskole- och gymnasierektorerna angav detta. 18 procent av rektorerna svarade att huvudmannen hade samlat vägledarna centralt och 3 procent att de anlidade studie- och yrkesvägledare via bemanningsföretag vid behov. 17 procent av rektorerna uppgav att studie- och yrkesvägledaren hade en annan anställningsform eller anlidades på något annat sätt. 22 procent av rektorerna svarade att de saknade studie- och yrkesvägledare helt på skolan. Det gällde främst grundskolor med endast årskurs 1–6.²⁶⁴

Det har blivit vanligare att en studie- och yrkesvägledare arbetar på flera skolor. Dimensioneringen av studie- och yrkesvägledningen utgår ofta från behoven på högstadiet. När fler skolor organiseras som F–9-skolor och både antalet renodlade högstadieskolor och antalet högstadieelever har blivit färre innebär det att studie- och yrkesvägledarna får färre timmar på varje skola.²⁶⁵

Studie- och yrkesvägledningen inom komvux organiseras på många olika sätt

Inom komvux har en studie- och yrkesvägledare ofta ett brett uppdrag och kan vara involverad i exempelvis antagningsarbete, upprättande och revideringar av individuella studieplaner, olika typer av stöd och motiverande insatser för elever samt samverkan med andra aktörer.

²⁶³ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

²⁶⁴ Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.

²⁶⁵ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

Studie- och yrkesvägledningen i komvux kan vara organiserad på många olika sätt och finnas antingen hos den enskilda utbildningsanordnaren eller hos huvudmannen, och ibland hos båda två.²⁶⁶ Vägledningen kan vara placerad i anslutning till undervisningen eller centralt i kommunen. Ibland kan den även vara integrerad med andra kommunala verksamheter, till exempel arbetsmarknadsinsatser. Det förekommer också att personal delas med till exempel gymnasieskolan samt att flera kommuner samarbetar kring studie- och yrkesvägledningen inom komvux.

För elever som läser utbildning via enskilda utbildningsanordnare på entreprenad kan tillgången till studie- och yrkesvägledning se olika ut, beroende på vad som är reglerat i avtal mellan huvudmannen och anordnaren.

I avsnitt 5.5.4 beskrivs vissa brister i studie- och yrkesvägledningen inom komvux.

Olika organisatoriska lösningar har olika för- och nackdelar

En central organisation ger professionella miljöer men avstånd till verksamheten och eleverna

Argumenten för centrala funktioner handlar ofta om möjligheterna att samla kompetens. Enligt en kartläggning från Sveriges Kommuner och Regioner menar kommuner att en central elevhälsa har lättare att locka personal, eftersom personalen får arbeta i ett större team. En centraliserad organisation kan också underlätta kompetensutvecklingsinsatser och göra det lättare att fördela resurser utifrån behov.²⁶⁷ Det finns också studier som visar att skolläkare och psykologer föredrar en centralt organiserad elevhälsa eftersom det ger bättre möjligheter för den egna professionen.²⁶⁸ Liknande argument har framförts för en central studie- och yrkesvägledning.²⁶⁹

Men centrala organisationsmodeller kan också ha nackdelar. En centralt organiserad elevhälsa innebär att elevhälsans uppdrag och

²⁶⁶ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk.*

²⁶⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2018.*

²⁶⁸ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

²⁶⁹ Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning.* 2017/18:RFR24.

resurser hamnar utanför rektorns ansvar och beslut om skolans inre organisation, något som skolans personal kan uppfatta som en risk.²⁷⁰

Liknande risker har påtalats för studie- och yrkesvägledningen. När Skolinspektionen granskade komvux på gymnasial nivå var en av slutsatserna att i kommuner där studie- och yrkesvägledningen var centralt organiserad, och där studie- och yrkesvägledarna hade en annan chef än rektorn, var kontakten med undervisande lärare mindre. Myndigheten såg en risk för bristande samverkan och informationsutbyte mellan professionerna och därmed en förlorad helhetsbild av elevens behov och förutsättningar. Enligt Skolinspektionen kunde det till exempel innebära att eleven inte får något sammanhang i sina studier eller att lärare inte får information om huruvida det finns elever som är i behov av stöd.²⁷¹ KLIVA-utredningen menade också att de organisationsmodeller för studie- och yrkesvägledning inom komvux där vägledarfunktionen i huvudsak är centraliserad är de mest problematiska.²⁷²

En lokal organisation är verksamhetsnära men sårbar

Från rektorers och lärares perspektiv kan en lokal organisation av funktioner och kompetenser vara att föredra. När Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven besökte huvudmän och skolor var tillgänglighet och relationer till elevhälsans personal det som var viktigt för den pedagogiska personalen. Utredningen konstaterade att forskningen inte ger något entydigt svar på vilket sätt att organisera elevhälsan som är det bästa. Däremot var utredningens egen erfarenhet att det fanns ett samband mellan en större tillgång till elevhälsans personal på skolan och fler förebyggande och främjande insatser.²⁷³

Närheten till verksamheten och till närmaste i chef i form av rektorn lyfte också Vägledningsutredningen fram som en fördel med en lokal organisation för studie- och yrkesvägledningen. Studie- och

²⁷⁰ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*

²⁷¹ Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå – Granskning av huvudmäns och rektorers arbete för flexibilitet och individanpassning*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 2017:10217.

²⁷² SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

²⁷³ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

yrkesvägledare som arbetar ute på skolorna får också en bättre inblick i elevernas behov.²⁷⁴ En utmaning är att det inte alltid går att fylla en tjänst för en studie- och yrkesvägledare på små skolor där behoven av vägledning är mindre. Studie- och yrkesvägledaren får då antingen vara beredd att utföra andra uppgifter på resterande del av tjänsten eller dela sin tjänst mellan olika skolor. Delade tjänster ger enligt studie- och yrkesvägledarna själva sämre förutsättningar att bli en del av arbetsgemenskapen på skolan och fungera som ett bra stöd till övriga medarbetare på skolan.²⁷⁵

Inhyrd personal ger flexibilitet men sämre långsiktighet

Att köpa in tjänster i stället för att ha egna anställda kan vara en lösning när det är svårt att rekrytera rätt personal. Det gäller exempelvis vissa kompetenser inom elevhälsan. Men det kan vara svårt att få till ett förebyggande och främjande elevhälsoarbete för en skola som köper in tjänster per timme.²⁷⁶

5.5.4 Elevernas tillgång till utbildningens olika funktioner och kompetenser varierar mellan huvudmännen

Oavsett hur utbildningen är organiserad är det huvudmannens ansvar att utbildningens alla delar lever upp till kraven i författningarna. Skollagen reglerar bland annat att elever ska ha tillgång till elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, lärverktyg och skolbibliotek. Däremot är det inte reglerat hur många som ska arbeta i elevhälsan, vilken kompetens som bibliotekarien ska ha eller hur många timmar studie- och yrkesvägledning eleven har rätt till.

En återkommande slutsats när myndigheter, organisationer och offentliga utredningar under de senaste åren har granskat utbildningens olika delar är att elevernas tillgång till de olika funktionerna och kompetenserna varierar mellan huvudmän och skolor. Det gäller såväl kommunala som fristående skolor.

²⁷⁴ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

²⁷⁵ Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.

²⁷⁶ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

En annan återkommande slutsats i olika utredningar och rapporter är att utbildningens olika delar inte är integrerade med varandra och inte heller omfattas av det systematiska kvalitetsarbetet. Därför motsvarar de inte heller alltid elevernas behov.

Tillgången till elevhälsans kompetenser varierar

Elevernas, lärarnas och rektorernas tillgång till elevhälsans kompetenser är olika på olika kommunala skolor. Det framgick av Sveriges Kommuner och Regioners granskning 2018. På en del små skolor fanns vissa av elevhälsans yrkesgrupper fysiskt på plats endast vissa dagar i veckan och ibland enbart varannan vecka. Det var inte alltid möjligt att ha alla kompetenser placerade på varje skola och då fanns de i stället i centralorten, vilket försvårade arbetet för elevhälsans professioner.²⁷⁷ I motsvarande undersökning 2021 svarade lite fler än hälften av kommunerna att elevhälsans kvalitet var i stort sett är lika bra på alla skolor. Det var också en förhållandevis stor andel av kommunerna som angav att kvaliteten varierade relativt mycket mellan skolorna, 39 procent. Den andelen hade ökat jämfört med undersökningen 2018.²⁷⁸

I en granskning av elevhälsans hälsofrämjande arbete 2015 kunde Skolinspektionen se att tillgången till elevhälsa var otillräcklig i flertalet av de granskade skolorna. Skolornas förebyggande och hälsofrämjande arbete initierades och genomfördes ofta av lärare, utan medverkan av elevhälsans personal. Psykolog saknades också ofta helt i arbetet med förebyggande och hälsofrämjande insatser.²⁷⁹

Enligt Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har elevhälsan svårt att dels hitta ett fungerande tvärprofessionellt samarbete inom elevhälsoteamet, dels hitta sätt att involvera och samarbeta med alla på skolan i det hälsofrämjande arbetet. Samtidigt som elevhälsans personal upplever sig ensam och som en separat del av verksamheten upplever lärare att de inte kan få den hjälp de behöver av elevhälsan.²⁸⁰ Många rektorer tycker också att det är svårt att styra och leda elevhälsans arbete, eftersom det är en komplex och

²⁷⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2018*.

²⁷⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

²⁷⁹ Skolinspektionen (2015): *Elevhälsa: Elevers behov och skolans insatser*. Granskningsrapport 2015:05.

²⁸⁰ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning*.

multiprofessionell organisation som även regleras av annan lagstiftning än skollagstiftningen. Konsekvensen blir att elevhälsan inte integreras i skolans utvecklingsarbete.²⁸¹

Tillgången till stödfunktioner inom komvux varierar

Som tidigare nämnts omfattas komvux inte av skollagens krav på elevhälsa eller särskilt stöd. Men behoven finns ändå. Inom komvux med sin heterogena målgrupp har många elever behov av olika former av stöd och individuella anpassningar, både inför och under studierna.

Det finns stora brister på specialpedagogisk kompetens inom komvux, något som Komvuxutredningen visade. Enligt utredningen har stödbehovet inom komvux ökat i och med att målgruppen förändrats. Till exempel har allt fler elever bland annat neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, psykisk ohälsa och tidigare skolmisslyckanden bakom sig. För att kunna tillgodose målgruppernas behov bedömde Komvuxutredningen att kommunerna i högre grad behöver tillhandahålla sådant stöd.²⁸²

Utredningen fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning lyfte också behoven av ett stärkt stöd inom komvux på grund av den förändrade målgruppen. Dessutom pekade de på den bristande likvärdigheten i tillgången till stöd och elevhälsa.²⁸³ Även Skolverket delar denna bild utifrån sina kontakter med huvudmän inom komvux.²⁸⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten beskriver också att tillgången till stöd för elever inom komvux varierar mellan olika kommuner, i synnerhet för elever med funktionsnedsättning.²⁸⁵

Sammantaget finns det ingen tydlig nationell heltäckande bild av hur stödet inom komvux ser ut eller hur vanliga olika typer av stödfunktioner är. För att få en bättre bild av hur elevhälsa och stödverksamhet organiseras inom komvux och vilka behov som finns har Skolverket ett pågående regeringsuppdrag att kartlägga detta. Uppdraget

²⁸¹ Skolverket (2016): *Redovisning av uppdrag om att genomföra insatser för en förstärkt elevhälsa*.

²⁸² SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

²⁸³ SOU 2022:34 *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*.

²⁸⁴ Skolverket (2020): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2020*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*. Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

²⁸⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2014): *Att studera som vuxen med funktionsnedsättning – En fördjupad studie av studerandes erfarenheter*.

ska redovisas senast den 15 mars 2023.²⁸⁶ Regeringen har också tillsatt en utredning som bland annat ska analysera vilka åtgärder, till exempel förbättrad tillgång till stöd, som kan få fler elever att nå målen med sin utbildning i komvux.²⁸⁷

Styrningen av studie- och yrkesvägledningen är svag

Studie- och yrkesvägledningen är ett annat område där granskningar funnit omfattande skillnader mellan huvudmän och skolor. En av slutsatserna i Utbildningsutskottets uppföljning av studie- och yrkesvägledningen i grund- och gymnasieskolan 2017 var att det fanns en stor variation när det gällde omfattningen och kvaliteten på den studie- och yrkesvägledning som eleverna får. En viktig förklaring enligt utskottet var huvudmännens och rektorernas varierande kunskaper och engagemang i frågor som gäller studie- och yrkesvägledning. Det påverkar sättet på vilket de styr verksamheten lokalt.²⁸⁸

Att det finns brister i styrningen har också framkommit i andra studier. Skolinspektionen har pekat på att styrningen och ledningen av studie- och yrkesvägledningen är svag. Huvudmannen lämnar över ansvaret för vägledningen till rektorn som i sin tur lämnar vidare till vägledaren.²⁸⁹ Enligt Vägledningsutredningen fungerar inte formerna för att kartlägga elevernas behov tillfredställande, vilket leder till att vägledningen inte motsvarar elevernas varierande behov.²⁹⁰ Studier från Lärarnas Riksförbund har visat att studie- och yrkesvägledningen ofta ligger utanför det systematiska kvalitetsarbetet vilket leder till att resultat inte följs upp och utvärderas. Studie- och yrkesvägledare uppfattar inte heller att rektorn tar ansvar och ger förutsättningar för att studie- och yrkesvägledningen ska vara hela skolans ansvar.²⁹¹

För att stärka studie- och yrkesvägledningen i skolväsendet och bidra till att fler elever får möjlighet att göra väl övervägda utbildnings- och yrkesval har Skolverket 2020 fått i uppdrag att se över

²⁸⁶ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk. U2020/06271 (delvis), U2021/01369 (delvis), U2021/02806 m.fl.

²⁸⁷ Dir. 2022:84 *Långsiktig och behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna*.

²⁸⁸ Riksdagens utbildningsutskott (2018): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan och gymnasieskolan – en uppföljning*. 2017/18:RFR24.

²⁸⁹ Skolinspektionen (2013): *Studie- och yrkesvägledning i grundskolan*. Rapport 2013:5.

²⁹⁰ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

²⁹¹ Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning: En förutsättning för att lyckas i skolan och livet. 1 500 gymnasieelever om studie- och yrkesvägledningen de fick i grundskolan*. Lärarnas Riksförbund (2017): *Vägledning måste bli hela skolans ansvar. Så tycker vägledarna att studie- och yrkesvägledningen fungerar i praktiken*.

och utveckla befintliga digitala verktyg för studie- och yrkesvägledning. Vid genomförandet av uppdraget ska Skolverket inhämta kunskaper och erfarenheter från Arbetsförmedlingen och andra relevanta aktörer. Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2024.²⁹²

Det finns brister i studie- och yrkesvägledningen inom komvux

Inom komvux finns det brister i studie- och yrkesvägledningen, vad gäller både tillgång och kvalitet. Det här har flera tidigare utredningar berört.

- Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning konstaterade att det saknas en nationell bild av hur studie- och yrkesvägledningen inom komvux fungerar i praktiken samtidigt som det finns brister i tillgången till studie- och yrkesvägledning.²⁹³
- GRUV-utredningen konstaterade att det fanns stora skillnader mellan olika kommuner i tillgång till och organisation av studie- och yrkesvägledningen.²⁹⁴
- När det gäller komvux som särskild utbildning drog Komvux-utredningen liknande slutsatser om att studie- och yrkesvägledning av personal som har kompetens att möta elever med utvecklingsstörning²⁹⁵ varierar stort mellan kommunerna.²⁹⁶
- KLIVA-utredningen beskrev bland annat brister i huvudmännens organisation av studie- och yrkesvägledningen inom komvux, vikten av ett strategiskt arbete med studie- och yrkesvägledning i kommunerna samt risker med en centraliserad studie- och yrkesvägledning (se även avsnitt 5.5.3).²⁹⁷

²⁹² Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Statens skolverk. U2017/02303/S (delvis), U2019/00162/S, U2019/01553/S m.fl.

²⁹³ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle*.

²⁹⁴ SOU 2013:20 *Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet*.

²⁹⁵ Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

²⁹⁶ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*.

²⁹⁷ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

Det finns en bristande tillgång till och utnyttjande av skolbibliotek

Eleverna i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan ska enligt skollagen ha tillgång till skolbibliotek.²⁹⁸ Men långt ifrån alla elever har ett bibliotek på sin skola.

Enligt den nationella biblioteksstatistiken fanns det 891 enskilda skolbibliotek som hade minst 20 timmars avsatt bemanning per vecka år 2019. 817 av skolbiblioteken fanns på kommunala grund- och gymnasieskolor och 73 fanns på fristående skolor.²⁹⁹ Totalt gick 556 000 elever i grundskolan och gymnasieskolan på skolor som hade tillgång till något av de 891 skolbiblioteken med minst halvtidsbemanning.³⁰⁰ Det ska jämföras med det totala antalet elever i grund- och gymnasieskolan var fler än 1 440 000 läsåret 2019/2020.³⁰¹

I 84 kommuner saknades det helt enskilda skolbibliotek som var minst halvtidsbemannade. I 50 av dessa kommuner rapporterade folkbiblioteken att det fanns integrerade folk- och skolbibliotek. Det innebär att 34 kommuner saknade både halvtidsbemannade enskilda skolbibliotek och integrerade folk- och skolbibliotek.³⁰²

Ställt i förhållande till antalet skolenheter var de kommunala gymnasieskolorna bäst försörjda med bibliotek, med i genomsnitt 1 skolbibliotek per 4 skolenheter. De fristående grundskolorna hade den lägsta bibliotekstätheten, med 1 skolbibliotek på 20 skolenheter.³⁰³ Skillnaderna i tillgång till bibliotek avspeglar sig i Skolverkets attitydundersökningar där både elever och lärare i kommunala skolor uttrycker att de är mer nöjda med skolbiblioteket än motsvarande grupper i fristående skolor.³⁰⁴

Skolbiblioteken är inte integrerade i det pedagogiska arbetet

Skolinspektionen granskade 2018 skolbiblioteken som pedagogisk resurs. En av slutsatserna var att det fanns en stor variation mellan de granskade skolorna när det gällde såväl beståndet av böcker och

²⁹⁸ 2 kap. 36 § skollagen.

²⁹⁹ Kungliga biblioteket. *Bibliotek 2019. Offentligt finansierade bibliotek*. Sveriges officiella statistik.

³⁰⁰ SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning*.

³⁰¹ Skolverket: Samtliga skolformer och fritidshem – Barn/elever – Riksnivå. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2019/20.

³⁰² Kungliga biblioteket. *Bibliotek 2019. Offentligt finansierade bibliotek*. Sveriges officiella statistik.

³⁰³ Beräknat utifrån Skolverkets statistik över antalet elever och skolenheter. Tabell 1: Förskole- och skolenheter/fritidshem. Barn/elever läsåret 2019/2000.

³⁰⁴ Skolverket (2019): *Attityder till skolan 2018*.

media som vilken utbildning skolbibliotekarien hade, skolbibliotekariens anställningsgrad och avsatt tid för arbete med skolbiblioteket.

Granskningen visade också att skolbiblioteken i låg utsträckning var en integrerad del av skolornas pedagogiska arbete. Rektorn tog oftast ansvar för skolbibliotekets fysiska förutsättningar som lokaler, mediebestånd och bemanning. Men rektorn tog inte på samma sätt ansvar för att skolbiblioteket skulle vara en integrerad del av skolans hela pedagogiska verksamhet.³⁰⁵

Skillnaderna är stora i satsningar på läromedel

Elevers rätt till böcker och andra lärverktyg är reglerad i skollagen.³⁰⁶ Men det finns stora skillnader mellan huvudmän när det gäller inköp av läromedel.

Kommunernas totala inköp av läromedel 2019 uppgick enligt Läromedelsföretagens statistik till 717 706 000 kronor. Enligt Läromedelsföretagens beräkningar innebär det att kostnaderna för läromedelsinköp i genomsnitt utgjorde 0,6 procent av kommunernas kostnader för grundskolan. Räknat per elev kostade kommunernas inköp av läromedel 2019 i genomsnitt 660 kronor. Men bakom dessa siffror gömmer sig en betydande variation mellan kommuner, från som lägst 144 kronor per elev till som högst 2 691 kronor per elev.

När Läromedelsförfattarna i samarbete med Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet och elevorganisationerna undersökte hur läromedelssituationen såg ut var det bara en av tio lärare som ansåg att de kunde köpa in alla läromedel de behövde. Var femte tillfrågad lärare svarade att de inte kunde köpa in det mest nödvändiga. Rektorerna var över lag mer positiva till skolans möjligheter att fylla behoven av läromedel. Men även rektorer såg begränsningar av möjligheterna att köpa in läromedel, först och främst på grund av bristande ekonomiska förutsättningar.³⁰⁷

Skolinspektionen granskade under 2020 läromedelsstrategier med fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9. En slutsats från granskningen var att det i praktiken ofta är lärarna som ansvarar för att välja ut och kvalitetssäkra läromedel. Samtidigt uppgav många lärare

³⁰⁵ Skolinspektionen (2018): *Skolbiblioteket som pedagogisk resurs*.

³⁰⁶ 9 kap. 8 §, 10 kap. 10 §, 11 kap. 13 §, 12 kap. 10 §, 13 kap. 10 §, 15 kap. 17 §, 18 kap. 17 § och 20 kap. 7 § skollagen.

³⁰⁷ Läromedelsförfattarna (2020): *Rätten till kunskap. En rapport om läromedelssituationen i Sverige*.

att de inte hinner med detta uppdrag. Skolinspektionen såg en risk i att rektorerna inte i tillräcklig utsträckning ger lärare förutsättningar att kvalitetssäkra läromedel. En konsekvens av en mindre aktiv styrning kan vara att kvalitetssäkringen av läromedel blir personberoende och därmed av varierande kvalitet. I slutändan finns det enligt myndigheten en risk att elever inte möter en likvärdig utbildning av hög kvalitet.³⁰⁸

Förslag har lämnats om starkare reglering av utbildningens olika funktioner samt om utveckling av personalen

Utredningar som har identifierat brister i driften av utbildningens olika delar har ofta landat i förslag om en tydligare styrning och starkare reglering och i vissa fall ett ökat statligt ansvarstagande för delar av verksamheten. Andra prioriterade insatser rör utbildning och utveckling av personalen, något som också kommunerna efterlyser.

Starkare reglering av elevernas rätt

I flera fall har offentliga utredningar dragit slutsatsen att de stora skillnaderna mellan huvudmän och skolor när det gäller tillgången till och kvaliteten i utbildningens olika delar beror på att den nationella styrningen är för svag. Utredningarna har därför lagt förslag om tydligare reglering för att säkra likvärdig tillgång till utbildningens olika delar.

Det gäller exempelvis Vägledningsutredningen som ville se ett förtydligande av elevers tillgång till individuell karriärvägledning och tydligare krav på att individuell karriärvägledning ska erbjudas vid vissa tillfällen.³⁰⁹ Utredningen fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning har också föreslagit att elevernas tillgång till studie- och yrkesvägledning ska stärkas, bland annat genom att tydliggöra tillgången till studie- och yrkesvägledning, hur arbetet ska bedrivas och att vägledningen ska vara en del av skolans systematiska kvalitetsarbete. Utredningen har dessutom föreslagit en skyldighet att erbjuda elever som lämnar gymnasieskolan utan att ha nått examen och

³⁰⁸ Skolinspektionen (2021): *Kvalitetssäkring och val av läromedel. Fokus på samhällsorienterande ämnen i årskurs 7–9.*

³⁰⁹ SOU 2019:4 *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle.*

samtliga elever som lämnar gymnasiesärskolan ett avslutande vägledningssamtal.³¹⁰

Även Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel föreslog tydligare definitioner av både skolbibliotek och läromedel i skollagen. Därutöver ville utredningen att det skulle framgå av skollagen att skolbibliotek i första hand ska finnas på skolenheten och att de ska vara bemannade.³¹¹

Insatser för att utbilda och utveckla personal

En annan förklaring till elevers bristande tillgång till skolans olika kompetenser är att det råder brist på personal med rätt kompetens och hård konkurrens mellan huvudmän och mellan skolan och andra verksamheter. Det gäller exempelvis elevhälsan, där det har blivit svårare för kommunerna att rekrytera en del av de kompetenser och yrkesgrupper som det enligt skollagen ska finnas tillgång till. Flest vakanser återfinns bland specialpedagoger och psykologer. De främsta orsakerna är, enligt kommunerna, dels att tillgången till utbildade personer inom dessa yrkesgrupper är för låg, dels konkurrensen mellan kommunerna. Särskilt svårt att rekrytera kompetens har glesbygdsskolor och skolor i socioekonomiskt utsatta områden.³¹²

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner är den viktigaste satsningen från staten för att förbättra elevhälsan att införa statliga kompetensutvecklingsåtgärder så att skolan bättre kan möta elevers olika behov och förutsättningar.³¹³ Kommunerna ser också ett behov av att staten utbildar fler av de yrkesgrupper som ingår i elevhälsan.³¹⁴

Ett annat område där det råder kompetensbrist är studie- och yrkesvägledningen. Läsåret 2020/2021 fanns det 1 095 tjänstgörande studie- och yrkesvägledare i den svenska grundskolan, vilket motsvarade 741 heltidstjänster. Av dem hade 73 procent en studie- och yrkesvägledarutbildning. I gymnasieskolan tjänstgjorde 1 015 studie- och yrkesvägledare, motsvarande 723 heltidstjänster. 84 procent hade

³¹⁰ SOU 2022:34 *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*.

³¹¹ SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning*.

³¹² Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

³¹³ Sveriges Kommuner och Landsting (2018): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan 2018*.

³¹⁴ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Nuläge och utmaningar i elevhälsan. Elevhälsoundersökning 2021*.

en studie- och yrkesvägledarutbildning.³¹⁵ För att öka tillgången på utbildade studie- och yrkesvägledare föreslog Vägledningsutredningen dels fler platser på studie- och yrkesvägledarprogrammen, dels kompetensutvecklingsinsatser för skolans olika professioner.³¹⁶

På liknande sätt föreslog Utredningen om stärkta skolbibliotek och läromedel ett utökat antal utbildningsplatser inom biblioteks- och informationsvetenskap, eftersom det råder brist på personer med examen inom detta område.³¹⁷

5.5.5 Inom komvux är samverkan med olika aktörer en central del av driften av verksamheten

Inom komvux rör organiseringen av utbildningen inte bara huvudmannens egen verksamhet. En central del av driften av komvux handlar om att samverka med olika aktörer. Skolformens olika syften förutsätter samverkan med bland annat företrädare för arbetslivet. Samtidigt berör komvux flera politikområden – utbildning, arbetsmarknad, integration och näringsliv – och har alltmer blivit ett verktyg för att hantera olika samhällsutmaningar. Även här krävs samverkan.

Samverkan med Arbetsförmedlingen är omfattande och viktig men samtidigt utmanande

Komvux och Arbetsförmedlingen har på många sätt samma målgrupp, till exempel personer som står långt från arbetsmarknaden eller nyanlända som omfattas av etableringsprogrammet. Därför behöver samverkan med Arbetsförmedlingen vara utvecklad och omfattande. Denna samverkan är även till stora delar reglerad.

- När det gäller komvux i sfi finns ett krav i skollagen att huvudmannen i samarbete med Arbetsförmedlingen ska verka för att eleven ges möjligheter att öva det svenska språket i arbetslivet och kan kombinera sin utbildning i svenska med andra aktiviteter som arbetslivsorientering, validering, praktik eller annan utbildning.³¹⁸

³¹⁵ Skolverket. Sveriges officiella statistik. Grundskolan Personal Riksnivå. Tabell 6B: Studie- och yrkesvägledare, speciallärare och specialpedagoger läsåren 2011/12–2020/21. Skolverket. Sveriges officiella statistik. Gymnasieskola Personal Riksnivå. Tabell 6B: Studie- och yrkesvägledare läsåren 2011/12–2020/21.

³¹⁶ Ibid.

³¹⁷ SOU 2021:3 *Skolbibliotek för bildning och utbildning*.

³¹⁸ 20 kap. 25 § skollagen.

- Inom etableringsprogrammet hänvisas de individer som omfattas av den så kallade utbildningsplikten av Arbetsförmedlingen att ansöka till utbildning inom bland annat komvux.³¹⁹
- Inom statsbidraget för regionalt yrkesvux finns även ett krav på att utbildningsutbudet ska planeras efter samråd med Arbetsförmedlingen.³²⁰

Arbetsförmedlingen anordnar arbetsmarknadsutbildningar som till sitt innehåll kan ligga nära yrkesutbildningar inom komvux. Båda utbildningsformerna syftar ibland till arbete inom samma yrkesområden vilket innebär att de behöver anpassas efter de kompetenskrav som ställs. Vid planering och dimensionering av yrkesutbildning inom komvux behöver därför även hänsyn tas till Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar, och vice versa. Relationen mellan yrkesutbildningar inom komvux och Arbetsförmedlingens arbetsmarknadsutbildningar har tagits upp i flera olika sammanhang.³²¹ Även här krävs en utvecklad samverkan på flera nivåer för att utbildningarna ska komplettera varandra snarare än att konkurrera.

Samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen lyfts i flera sammanhang som problematisk och utmanande.³²² Det pågår därför flera insatser som ska underlätta och förbättra samverkan. Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua), Skolverket samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är några av de inblandade aktörerna, vid sidan av kommunerna och Arbetsförmedlingen.³²³ Arbetsförmedlingen har även i uppdrag att bland annat samverka med

³¹⁹ Lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

³²⁰ 20 § punkten 4 b förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

³²¹ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2018): *Behov av utveckling för att motverka oönskad överlappning mellan arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux*. Dnr Af-2018/0039 5057. SOU 2019:3 *Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad*. Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Yrkesutbildning i Sverige – Arbetsmarknadsutbildningens roll i utbildningssystemet*. SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Almega Utbildningsföretagen (2022): *Yrkesutbildningen i Sverige*.

³²² Se t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Anvisad att söka till reguljära studier och sen då? – Förslag till hur fler vuxna ska fullfölja en utbildning och komma i arbete*. Delegationen för unga och nyanlända till arbete: *Årsrapport 2021*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*. Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

³²³ Se t.ex. Arbetsförmedlingen (2021): *Samverkan med kommuner och Delegationen för unga och nyanlända till arbete – Återrapport*. Delegationen för unga och nyanlända till arbete: *Årsrapport 2021*. Skolverket (2019): *Redovisning av Skolverkets och Arbetsförmedlingens gemensamma uppdrag om insatser för bättre samverkan*. Arbetsförmedlingen och Skolverket (2021): *Förbättrat informationsutbyte mellan Arbetsförmedlingen och kommuner för att underlätta övergången till studier i kommunal vuxenutbildning*.

kommuner om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten på såväl strategisk som operativ nivå. Arbetsförmedlingen ska också underlätta och bistå i samarbetet mellan kommuner och fristående aktörer.³²⁴

Samverkan med regioner har blivit alltmer framträdande

På senare år har regionerna blivit allt viktigare som den aktör som har ett regionalt utvecklingsansvar i länet eller länen.³²⁵ Flera statliga satsningar har inkluderat regionerna som samverkanspart till komvux. Till exempel finns det ett krav kopplat till statsbidraget för regionalt yrkesvux att de samverkande kommunerna ska planera sitt utbud efter samråd med den regionalt utvecklingsansvariga aktören.³²⁶ När det gäller statsbidraget för lärcentrum ska Skolverket vid sin fördelning av bidraget ta hänsyn till om samråd har skett med den regionalt utvecklingsansvariga aktören.³²⁷ Tillväxtverket har haft ett uppdrag under perioden 2018–2021 att stödja de regionala utvecklingsansvariga aktörernas arbete med kompetensförsörjning till arbetslivet, bland annat inom tre utpekade fokusområden:

- Medverka i planeringen av utbud och inriktning för regionalt yrkesvux inom komvux.
- Bidra till etablering av lärcentrum.
- Bidra till att etablera effektiva strukturer för validering på regional nivå.³²⁸

Samverkan mellan regionalt utvecklingsansvariga aktörer och komvux håller på att utvecklas. Vanliga samverkansformer är olika nätverk, samverkansgrupper och träffar där olika aktörer ingår, till exempel chefer och rektorer för komvux, branschföreträdare samt myndig-

³²⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Arbetsförmedlingen, A2021/02394, A2021/02331, A2018/00242 m.fl.

³²⁵ Samtliga regioner har sedan den 1 januari 2020 det regionala utvecklingsansvaret, vilket bland annat innefattar regionala utvecklings-, tillväxt- och kompetensförsörjningsfrågor.

³²⁶ 20 § punkten 4 a förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

³²⁷ 5 § punkten 4 förordningen om statsbidrag för lärcentrum.

³²⁸ Tillväxtverket (2022): *Slutrapport av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2021*. N2017/07839/RTS.

heter. Den här typen av samverkan äger rum i samtliga regioner, men ser olika ut till sin utformning och omfattning.³²⁹

Genom den proposition som beslutats av riksdagen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning kommer regionernas roll i kompetensförsörjningen till arbetslivet att stärkas ytterligare. En grunduppgift i det regionala utvecklingsansvaret ska vara att bedöma regionens kompetensbehov inom privat och offentlig sektor på både kort och lång sikt.³³⁰ Detta kommer att möjliggöra en bättre matchning mellan utbildningen och arbetsmarknadens behov.

Samverkan med arbetslivet är viktig inom komvux

Komvux har fått en allt viktigare roll för kompetensförsörjningen till arbetslivet. Det förutsätter en nära samverkan med branscher och arbetsgivare. Samverkan handlar såväl om att planera och organisera utbildning i enlighet med det som efterfrågas på arbetsmarknaden, som om att till exempel tillhandahålla apl-platser och följa upp utbildning. Inom statsbidraget för regionalt yrkesvux finns dessutom ett krav på yrkesråd som ett forum för samråd mellan företrädare för utbildningen och arbetslivet. Yrkesrådet ska bland annat medverka till att utveckla samverkan mellan utbildning och arbetsliv samt bidra till ett lärande i arbetslivet med hög kvalitet.³³¹

För komvux i sfi anger skollagen att utbildningen ska kunna kombineras med förvärvsarbete. Dessutom anges att huvudmannen ska samråda med berörd arbetsgivare och den lokala arbetstagarorganisationen som arbetsgivaren är bunden till genom kollektivavtal. Samrådet ska handla om arbetstagarens deltagande i utbildningen och utbildningens förläggning.³³²

Skolverket beskriver att det finns ett stort behov av att utveckla samarbetet mellan kommuner och arbetsgivare när det gäller att anordna yrkesutbildningar, utbildningarnas innehåll samt genomförandet av apl och lärlingsutbildning.³³³

³²⁹ Tillväxtverket (2022): *Slutrapport av uppdraget att stödja regionalt kompetensförsörjningsarbete 2018–2021*. N2017/07839/RTS. Tillväxtverket (2020): *Regionalt tillväxtarbete 2019 – Insatser och resultat under det gångna året*. Rapport 0322.

³³⁰ Prop. 2021/22:159 *Dimensionering av gymnasial utbildning för bättre kompetensförsörjning*. Bet. 2021/22:UbU25, rskr. 2021/22:411.

³³¹ 17–18 §§ förordningen om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

³³² 20 kap. 26–27 §§ skollagen.

³³³ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Skolverket (2022): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2022 – En lägesbild av utvecklingen inom komvux*.

5.5.6 Skolans lokaler och måltider hanteras ofta gemensamt för kommunen

Flera av de frågor som rör organisationen och den dagliga driften av utbildningen återkommer även inom andra delar av den kommunala verksamheten. De hanteras därför också ofta gemensamt för hela kommunen. Det gäller exempelvis den strategiskt viktiga lokalfrågan, men även skolmåltiderna.

Lokalförsörjningen är en viktig strategisk fråga för kommunen

Lokalerna är den näst största kostnadsposten för skolan, efter undervisningen. Lokalförsörjningen är i regel inte ett ansvar för den enskilda skolan utan en viktig kommunstrategisk fråga.

Det finns i huvudsak tre organisationsformer för kommunal fastighetsförvaltning. Förvaltningen av fastigheterna kan skötas av

- verksamheten
- en anslagsfinansierad fastighetsenhet
- en hyresfinansierad fastighetsenhet.

Enligt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är den tredje varianten den mest framträdande. Skolförvaltningen hyr då sina lokaler av kommunens fastighetsenhet som förvaltar skolorna. Särskilt större kommuner har valt att bolagisera fastighetsbeståndet. Kommunen hyr då lokalerna av det kommunala fastighetsbolaget. Utöver flexibilitet ska hyressituationen även ge hyresgästen incitament till ett effektivt och resurssnålt användande vid anpassning av ytan efter det egna behovet. Dessutom syftar internhyressystemet till att ge en överblick av kommunens samlade lokalkostnader och av hur lokalerna nyttjas.³³⁴

Kommuner kan bygga och äga sina lokaler själva eller hyra lokaler av ett privat fastighetsbolag. Det förstnämnda dominerar. Men någon statistik på fördelningen mellan ägda och hyrda verksamhetslokaler i kommunerna finns inte.

³³⁴ Sveriges Kommuner och Regioner (2021): *Internhyra. Rätt incitament för effektiva lokaler.*

En variant som har uppmärksammats på senare år är att kommuner säljer sina lokaler till ett fastighetsbolag för att få in kapital, och sedan hyr samma lokaler av den nya fastighetsägaren.³³⁵ SKR har i en rapport identifierat och analyserat olika typer av finansieringsformer för kommunernas verksamhetslokaler. Slutsatsen är att alternativet att äga är mest ekonomiskt fördelaktigt för kommunen på längre sikt. De årliga kostnaderna är lägre och minskar över tid. SKR menar att det därmed behöver finnas andra vinster med att hyra lokalerna, för att kompensera för den skillnad som uppstår till ägaralternativets fördel. Vid kortsiktiga behov för att exempelvis hantera tillfälliga svängningar, är hyresalternativet mer fördelaktigt.³³⁶ Kommunsektorns största kreditgivare, Kommuninvest, har kommit till en liknande slutsats.³³⁷

Kommunerna ser ett behov av underhåll och nybyggnation

Investeringsbehovet i verksamhetslokaler är en viktig del i kommunens budget- och planeringsarbete. Det handlar om att planera såväl för investeringsutgifter och därmed finansierings- och likviditetsfrågor som för tillkommande drifts- och kapitalkostnader. Utmaningen för den strategiska lokalresursplaneringen är att matcha den framtida demografiska utmaningen med ändamålsenliga lokaler.

Många av skolans lokaler är slitna och i behov av renovering. Den kommunala sektorn byggdes ut kraftigt under 1960- och 1970-talen. 50 procent av verksamhetslokalerna är uppförda under perioden 1960–1980. I vissa fall är lokalerna i så dåligt skick att det enda alternativet är rivning.³³⁸

I Ekonomirapporten för maj 2019 beräknade SKR, baserat på enkätsvar från kommunerna, att det fanns behov av cirka 390 grundskolor och 35 gymnasieskolor bara under åren 2019–2022. Behovet motiveras dels av en ökning av barn i aktuella åldrar, dels av att gamla skolor behöver ersättas eller renoveras.³³⁹

³³⁵ *Dagens Nyheter* 2021-05-27: "Kritiserade hyresupplägg på frammarsch i kommunerna". www.dn.se/ekonomi/kritiserade-hyresupplagg-pa-frammarsch-i-kommunerna/ (hämtad 2022-02-18).

³³⁶ Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler*.

³³⁷ Kommuninvest (2022): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – viktiga överväganden för offentliga aktörer*. Kommuninvest (2021): *Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?*

³³⁸ Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Äga eller hyra verksamhetslokaler*.

³³⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (2019): *Ekonomirapporten maj 2019*.

Måltidsverksamheten hanteras ofta gemensamt i kommunen

Vissa delar av skolans verksamhet är inte unika för skolan, utan återkommer även i andra kommunala verksamheter. Det gäller exempelvis måltider, som inte bara serveras inom skolan, utan också inom andra kommunala verksamheter, såsom förskolan och äldreomsorgen. Måltidsverksamheten inom skolan är därför ofta samordnad med övrig måltidsverksamhet i kommunen under en gemensam chef.

Livsmedelsverket kartlade offentliga måltider 2018. 73 procent av de svarande kommunerna angav då att de hade en samlad organisation för måltidsverksamheten inom kommunen medan 20 procent angav att de hade en organisation som var uppdelad på förvaltningar eller liknande. 7 procent angav att de hade en annan lösning, varav flera uppgav att hela måltidsverksamheten låg ute på entreprenad.

I 89 procent av kommunerna fanns det en eller flera måltidschefer eller motsvarande. Måltidschefen är en tjänsteperson med någon form av ansvar för måltiderna i förskola, skola och äldreomsorg. Det vanligaste var att en måltidschef organisatoriskt fanns placerad i en serviceförvaltning. I kommuner som hade flera måltidschefer var dessa placerade på de förvaltningar som ansvarade för förskola och skola respektive äldreomsorg.

Kartläggningen visade också att det var relativt vanligt att det fanns ett tillagningskök på skolan. Men även om många skolor hade ett eget kök skedde planeringen av maten ofta centralt.³⁴⁰

5.5.7 Digitala lösningar för skolans administration är svåra för huvudmännen att hantera

I den dagliga driften av utbildningen ingår också administration. Administrativt arbete utgör en stor del av arbetstiden för skolans personal. Huvudmän och skolor använder många olika digitala lösningar för att hantera administrationen. Men det är samtidigt ett område som är svårt att hantera för många huvudmän.

³⁴⁰ Livsmedelsverket (2018): *Fakta om offentliga måltider 2018*.

Skolans personal lägger mycket tid på administration

Inom skolväsendet finns det många anställda som har administration som en huvudsaklig uppgift. Enligt Sveriges Kommuner och Regioners personalstatistik var 2 056 administratörer sysselsatta inom grundskolan och 947 inom gymnasieskolan i november 2020. Till det kommer ytterligare personal som också kan ha administrativa uppgifter, såsom personal som sysslar med ledningsarbete (7 535 anställda i grundskolan och 1 840 i gymnasieskolan) eller handläggare (1 206 respektive 590 anställda).

Men även lärare administrerar. Det finns ingen enhetlig definition av administration. När Skolverket 2012 undersökte lärarnas tidsanvändning var slutsatsen att cirka 13 procent av deras arbetstid gick åt till praktiskt och administrativt arbete, som att

- plocka fram arbetsmaterial, iordningställa lokaler, hantera datorer och kopiera material
- administrera elevfrånvaro, ledighetsansökningar, nationella prov, klasskassor och kontakter med sociala myndigheter
- arrangera föräldramöten, skriva veckobrev, lägga ut information på skolans webbplats samt hantera ”öppna hus”.

En annan definition av administration är att allt arbete som inte direkt hänför till undervisning eller lärande kan räknas som administrativt arbete. Med en sådan definition är det fler uppgifter som kan definieras som administrativa, exempelvis

- individuella utvecklingsplaner
- betygssättning och omdömen
- planering och genomförande av utvecklingssamtal
- hantering av uppgifter om elever och vårdnadshavare
- kommunikation med elever och vårdnadshavare
- planering och schemaläggning
- närvarohantering.

Räknat på detta sätt lade lärarna i Skolverkets undersökning 40 procent av sin tid på administration. För en utförligare beskrivning av lärares och skolledares administrativa arbete se avsnitt 5.5.2 och 7.3.5.

Brister i administrativa it-system skapar stress

För att hantera olika administrativa processer använder huvudmän och skolor ofta digitala lösningar.

Ett exempel är de digitala lärplattformar som lärare använder för att dokumentera och administrera sitt arbete. Enligt en undersökning från Lärarförbundet använder åtta av tio lärare ett sådant verktyg för att dokumentera elevernas lärande i olika avseenden.³⁴¹

Lärplattformarna syftar till att förbättra elevernas lärande. Men när Lärarförbundet undersökte lärares erfarenhet av lärplattformar fann de att lärarna i stället uppfattade att plattformarna innebar onödigt extraarbete. Lärplattformarna gav inte tillräckligt stöd för elevers lärande samtidigt som de medförde merarbete och tog onödig tid från planeringen av undervisningen. Lärare behövde fortfarande i hög grad föra egen dokumentation och många skulle inte använda plattformarna om de inte var tvungna. Tiden för planering av undervisningen reducerades som en konsekvens av detta.³⁴²

I en liknande undersökning fann Lärarnas Riksförbund att det bara var en liten andel av lärarna, cirka fyra av tio, som ansåg att digitala lösningar hade förbättrat arbetet med dokumentationen. Endast hälften av lärarna ansåg att arbetet med diverse administrativa arbetsuppgifter förbättrats via digitala lösningar. Nästan 40 procent av lärarna upplevde också att it-supporten på skolan fungerade dåligt.³⁴³ Huvudmän har i en undersökning från Skolverket påtalat att det är svårt att få leverantörer av lärplattformar och andra system att utforma lösningar som fungerar för de olika skolornas specifika behov.³⁴⁴

³⁴¹ Lärarförbundet (2019): *Stör- eller stödfunktion? En rapport om lärplattformar*.

³⁴² Ibid.

³⁴³ Lärarnas Riksförbund (2020): *Lärarna om digitaliseringen*.

³⁴⁴ Skolverket (2020): *Huvudmännens arbete med skolans digitalisering*. Rapport 2020:5.

Det finns önskemål om ökat statligt ansvar för skolans it-lösningar

Det finns en förhållandevis stor samsyn från olika aktörer inom skolan att det behövs en bättre nationell samordning av skolans it-lösningar.

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) har i en överenskommelse med regeringen åtagit sig att uppmärksamma och genomlysa övergripande behov hos huvudmännen när det gäller digitaliseringen av skolan.³⁴⁵

Ett problem som SKR har identifierat är att de olika it-tjänster och lärresurser som dagligen används i verksamheterna inte är interoperabla, det vill säga de kan inte kommunicera med varandra. Data upplevs som inlåsta i olika it-tjänster och informationsflödet fungerar inte som det borde. Det skapar frustration och ineffektivitet, och utgör en säkerhetsrisk i skolväsendets administration. Dessutom begränsar det möjligheten att använda data.

Att huvudmännen inte kommer åt verksamhetsdata kan ha olika orsaker, bland annat omoderna avtal med it-leverantörerna och bristande kunskap om upphandlingar. Men det kan också vara så att huvudmännen inte ställer krav på leverantörerna utifrån befintliga standarder och integrationslösningar.

Enligt 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. Det är ett område som enligt SKR kräver samlad expertis, stöd och en tydligare nationell samordning.³⁴⁶

Ett större nationellt ansvarstagande efterlystes också av de utredare som 2016 på uppdrag av Skolverket undersökte stödet för administration i skolan. Utredarnas slutsats var att det inte är effektivt att respektive kommun, skola eller lärare själv ska välja verktyg, hantera svåra tekniska frågor och lösa juridiska problem eller integritetsproblem. Frågor borde i stället hanteras generellt för hela skolväsendet. Det kan handla om att genomföra nationella upphandlingar av system och teknik för att påskynda och underlätta införandet av nya lösningar. Det kan också handla om att skolhuvudmännen har riktlinjer och rekommendationer att luta sig mot.³⁴⁷

³⁴⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2019): *#skolDigiplan. Nationell handlingsplan för digitalisering av skolväsendet*.

³⁴⁶ Ibid.

³⁴⁷ 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.

Krav på statliga satsningar har även lyfts fram av lärarnas fackliga företrädare. Lärarnas Riksförbund har efterlyst en nationell satsning på digitala system för skoladministration och lärardokumentation. Enligt Lärarnas Riksförbund är det inte rimligt att olika huvudmän upphandlar egna system. Det är både dyrt och onödigt krångligt med tanke på att lärarna måste lära sig nya system om de byter tjänst.³⁴⁸

Skolverket har ett samordnande uppdrag för skolans digitalisering

Skolverket är sedan februari 2020 sektorsansvarig myndighet för skolans digitalisering. Enligt sin instruktion har Skolverket ett samlat ansvar inom ramen för sitt verksamhetsområde när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet, vilket innefattar att vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda myndigheter och andra relevanta parter.³⁴⁹ Myndigheten sammanfattar det själv som att man är ansvarig för att skolväsendet på bästa möjliga sätt ska kunna ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet.³⁵⁰ Skolverket har också sedan 2018 haft i uppdrag att arbeta med att främja digitaliseringen inom skolväsendet och med att underlätta för skolor och huvudmän att ta tillvara digitaliseringens möjligheter i undervisning och administration.³⁵¹

För att främja skolväsendets digitalisering erbjuder Skolverket olika kompetensutvecklingsinsatser. Skolverket vill också driva på arbetet med standardisering för att underlätta administrationen inom skolväsendet.³⁵² Det gör myndigheten bland annat genom Forum för informationsstandardisering i skolväsendet (FFIS). Forumet leds av Skolverket och i styrgruppen ingår representanter från SKR och Swedish Edtech Industry. I forumets aktiviteter, utvecklingsforum och olika arbetsgrupper erbjuds företrädare för andra myndigheter,

³⁴⁸ Lärarnas Riksförbund (2020): *Lärarna om digitaliseringen*.

³⁴⁹ 18 § punkten 7 förordningen med instruktion för Statens skolverk.

³⁵⁰ Skolverket (2022): *Sektorsansvar för skolans digitalisering*. www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/sektorsansvar-for-skolans-digitalisering (hämtad 2022-08-29).

³⁵¹ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk. U2018/04029/GV (delvis). U2018/04617/GV. Uppdraget har sedan upprepats i regleringsbrev för åren 2019–2022.

³⁵² 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).

nationella organisationer av huvudmän, företrädare för enskilda huvudmän och leverantörer att delta.³⁵³

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.³⁵⁴

Ett förvaltningsgemensamt utvecklingsarbete leds av DIGG

Effektivisering genom digitalisering är inte en specifik skolfråga, utan berör hela den offentliga sektorn. Myndigheten för digital förvaltning, DIGG, har regeringens uppdrag att leda arbetet med att etablera en förvaltningsgemensam digital infrastruktur för att information ska kunna utbytas på ett säkert och effektivt sätt. I arbetet ingår att analysera förutsättningar för kommuner och regioner att delta i den förvaltningsgemensamma digitala infrastrukturen.

³⁵³ 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).

³⁵⁴ 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).

6 Skolsystemets finansiering och resursfördelning

Ekonomiska resurser har stor betydelse för möjligheten att tillhandahålla en likvärdig skola av hög kvalitet i alla delar av landet. Ett statligt huvudmannaskap för skolan skulle innebära att staten fullt ut finansierar och fördelar resurser till skolan.

I detta kapitel beskriver utredningen hur finansieringen och resursfördelningen ser ut i dag. Inledningsvis ger vi en övergripande bild av skolans finansiering. Därefter redogör vi för kostnaderna för skolan och hur dessa har utvecklats över tid. Vi gör också nedslag i skolan som en del av den statliga och den kommunala ekonomin och studerar relationen däremellan. Avslutningsvis redogör vi för vilka regler som gäller för resursfördelningen inom skolan i dag och studerar hur tillämpningen av dessa förhåller sig till nationellt beslutade mål om till exempel skolans kompensatoriska uppdrag.

6.1 Skolans finansiering – nuläge och historik

I detta avsnitt beskriver utredningen kort hur skolans finansiering ser ut i dag. Vi redogör också för hur finansieringen har sett ut vid tidpunkten inför, under och efter kommunaliseringen.

6.1.1 Skolan finansieras av kommunalskatt och av generella och riktade statsbidrag

Den svenska skolan är i princip helt finansierad av offentliga medel. Det är kommunerna som via kommunalskatten finansierar skolan och andra delar av kommunsektorn.¹ Därutöver får kommunerna

¹ Kommunernas rätt att ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter framgår av 14 kap. 4 § regeringsformen.

generella statsbidrag som i huvudsak fördelas utifrån det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet.² Att statsbidragen är generella innebär att de finansierar kommunernas olika verksamheter och inte är specialdestinerade till exempelvis skolan. Dessa statsbidrag disponerar alltså kommunerna fritt. Utöver kommunalskatten och de generella statsbidragen har kommuner även egna verksamhetsintäkter, finansiella intäkter samt riktade statsbidrag till skolan och andra verksamheter.

Skolväsendet inkluderar också skolformer som är statliga: specialskolan och sameskolan. Dessa finansieras via statliga anslag samt avgifter från kommunerna.

6.1.2 Grunden för dagens finansieringssystem lades i samband med kommunaliseringen

Dagens system med ett stort kommunalt finansieringsansvar för skolan etablerades 1993. Dessförinnan fanns ett kortlivat statligt sektorsbidrag som tillkom i samband med kommunaliseringen och upphörde två år senare. Innan dess finansierade staten främst specifika uppgifter i skolan.

Innan kommunaliseringen finansierades skolan genom riktade statsbidrag och kommunala skatter

Innan kommunaliseringen finansierade alltså staten specifika uppgifter i skolan genom specialdestinerade statsbidrag. Främst var det kostnader som relaterade till undervisningen. Under 1970-talet finansierade staten i princip alla lönekostnader för lärare och skolledare medan kommunerna stod för andra personalkostnader och skolans övriga kostnader.³

Driftbidraget till grundskolan bestod av ett stort antal delar

Den 1 juli 1978 infördes ett nytt statsbidragssystem för grundskolan som, med vissa justeringar, var verksamt ända fram till kommunaliseringen.

² Stödet för tillämpningen av det kommunala utjämningsystemet följer bl.a. av 14 kap. 5 § regeringsformen.

³ DsU 1987:1 *Ansvarsfördelning och styrning på skolområdet*.

Det nya systemet innebar att staten lämnade statsbidrag för driften av skolan med följande delar:

- skolledningsresurser
- basresurser
- förstärkningsresurser
- tilläggsbidrag
- stödundervisning i svenska
- hemspråksundervisning
- kallortstillägg
- finskspråktillägg
- viss praktisk lärarutbildning
- vissa socialavgifter.

Jämfört med tidigare statsbidragssystem innebar reformen att resurserna kunde användas friare och att det administrativa arbetet förenklades. Vissa specialdestinerade statsbidrag fanns kvar, men en rad av dem ersattes av bas- och förstärkningsresurserna.⁴

De tre största bidragsposterna i grundskolans statsbidragssystem var vid denna tid basresurserna, förstärkningsresurserna och bidragen till vissa sociala avgifter. Dessa bidragsposter motsvarade drygt 80 procent av det totala bidraget till grundskolan.⁵

Basresurserna utgjorde den statliga grundfinansieringen och syftade till att tillgodose generella behov som är gemensamma för alla elever. En skolenhet kunde få en eller flera basresurser. Hur många basresurser skolan fick grundade sig på elevantalet i respektive årskurs. I normalfallet utgick en basresurs till varje påbörjat 25-tal elever i årskurserna 1–3 och till varje påbörjat 30-tal elever i årskurserna 4–9. Tilldelningen av basresurser beslutades av länskolnämnderna. Basresursernas storlek fastställdes för varje årskurs med utgångspunkt i hur många undervisningstimmar eleverna i den årskursen skulle få per vecka enligt timplanen. Det fanns också en glesbygdsgaranti som

⁴ Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

⁵ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.*

innebar en ökning av basresursens storlek för små skolor i glesbygd. Basresurserna utgjorde ungefär tre fjärdedelar av statens bidrag.⁶

Förstärkningsresurserna syftade till att tillgodose särskilda behov av stöd och beräknades schablonmässigt utifrån antalet grundskoleelever i kommunen. Resurserna uttrycktes i veckotimmar per elev. Huvuddelen av förstärkningsresurserna gick direkt till kommunerna, men en mindre del gick till läns skolnämnderna för att möjliggöra differentiering mellan länen och kommunerna.⁷

Vad gäller nivån på den statliga finansieringen av grundskolan uppgick den under 1980-talet till drygt hälften av grundskolans totala kostnader.⁸

Även driftbidraget till gymnasieskolan bestod av ett stort antal delar

Liksom för grundskolan bestod statens driftbidrag till gymnasieskolan innan kommunaliseringen av flera delar:

- skolledningsbidrag
- allmänt undervisningsbidrag
- särskilt undervisningsbidrag
- särskilda lönekostnadsbidrag
- socialavgiftsbidrag.

Därutöver tillkom flera andra riktade statsbidrag, bland annat för studie- och yrkesvägledning samt gymnasial lärlingsutbildning.⁹

De största bidragsposterna i driftbidraget var det allmänna undervisningsbidraget och bidragen till sociala avgifter. Dessa utgjorde tillsammans cirka 80 procent av det totala bidraget. Det allmänna undervisningsbidraget byggde på en schabloniserad tilldelning av lärartimmar utifrån antalet elever. I praktiken handlade det alltså om ett statsbidrag för lärarlöner.

⁶ Prop. 1977/78:85 *Nytt statsbidrag till grundskolan m.m.*

⁷ Ibid.

⁸ SCB (1988): *Statistisk årsbok.*

⁹ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.*

Vid tidpunkten strax före kommunaliseringen var gymnasieskolan till 46 procent statligt finansierad, 45 procent kommunalt och 9 procent finansierad av landstingen.¹⁰

Ersättningen i kommunal vuxenutbildning byggde på statligt beslutade ramar

I statsbidragssystemet som föregick kommunaliseringen hade finansieringen av kommunal vuxenutbildning (komvux) en stark koppling till den statligt beslutade dimensioneringen av vuxenutbildningen.

Riksdagen fattade årligen beslut om dimensioneringen av vuxenutbildningen i form av en total kostnadsram. Utifrån denna ram fattade regeringen sedan beslut om riksramar för de olika delarna av vuxenutbildningen. Därefter var det Skolöverstyrelsen som fördelade riksramarna mellan de olika länen. Slutligen var det länskolnämnderna som fördelade länsramarna på de ingående kommunerna i respektive län.¹¹

Statsbidraget till komvux hade schabloniserats i slutet av 1980-talet och bestod vid tidpunkten strax före kommunaliseringen av följande delar:

- skolledningsbidrag
- undervisningsbidrag
- särskilda lönekostnadsbidrag
- socialavgiftsbidrag
- schablontillägg.

Statsbidraget utgick från de av länskolnämnden fastställda ramarna per kommun. Därutöver fanns även ett antal andra riktade statsbidrag, bland annat för handikappåtgärder.¹²

Komvux finansierades precis före kommunaliseringen till 81 procent av staten, 14 procent av kommunerna och 4 procent av landstingen.¹³

¹⁰ SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

¹¹ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

¹² *Ibid.*

¹³ SCB (1988): *Statistisk årsbok*.

Ett statligt sektorsbidrag till skolan infördes 1991

I samband med kommunaliseringen beslutade regeringen om ett nytt statsbidragssystem för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen.¹⁴ Det började gälla den 1 juli 1991. Genom det nya systemet infördes ett sektorsbidrag till skolan. Sektorsbidraget ersatte det stora antalet specialdestinerade statsbidrag som hade riktats till specifika delar inom skolverksamheten. Nu skulle skolan inte detaljstyras mer, utan huvudmännen skulle fritt kunna använda sektorsbidraget för olika ändamål inom skolan.

Syftet med sektorsbidraget var att ge kommunerna ekonomiska förutsättningar för att bedriva en likvärdig skolverksamhet. Regeringen ansåg att det var nödvändigt med ett ökat lokalt ansvar om skolan skulle kunna utvecklas och hålla en god kvalitet. Verksamheten skulle få ta ett större ansvar för planering och genomförande, och skolpersonalen skulle få ett större inflytande. Detta skulle, enligt regeringen, leda till en bättre skola.¹⁵

Sektorsbidraget betalades ut gemensamt för grundskolan, gymnasieskolan och vuxenutbildningen, men beräknades separat efter olika beräkningsmodeller per skolform. En viktig utgångspunkt var att sektorsbidraget skulle förenkla tilldelningen av statliga resurser och vila på strukturella och demografiska faktorer som kommunerna inte kunde påverka. Därmed byggde beräkningsmodellerna i hög grad på schabloner.¹⁶

Modellen för grundskolan bestod av två delar: dels en grundresurs, dels en specialresurs. Grundresursen utgjorde knappt 90 procent av det totala bidraget till grundskolan och skulle ge alla kommuner grundläggande förutsättningar att bedriva skolverksamheten. Specialresursen syftade till att kompensera kommuner som, givet sitt elevunderlag, hade ett relativt större behov av stödinsatser. En viktig utgångspunkt i modellen var att minimera stora omfördelnings-effekter mellan kommuner. Därför var grundresursen, som alltså stod för merparten av det totala grundskolebidraget, konstruerat så att alla kommuner gick in i det nya bidragssystemet på samma nivå som gällde innan.¹⁷

¹⁴ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna*.

¹⁷ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan*. Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

För gymnasieskolan utgick beräkningsmodellen från antalet individer i åldern 16–19 år per kommun. Modellen innehöll även en kostnadsfaktor som tog hänsyn till skillnader i kostnader mellan olika studievägar. I likhet med grundskolan utgick modellen från de ersättningsnivåer som hade gällt i det tidigare bidragssystemet. Men en viktig skillnad var att sektorsbidraget gick till en elevs hemkommun och inte till den kommun där eleven gick i gymnasieskolan. Samtliga kommuner fick alltså del av sektorsbidraget oavsett om de hade en egen gymnasieskola eller inte. Vid denna tidpunkt saknade cirka 30 procent av kommunerna egna gymnasieskolor. Det här ledde till att ett system med interkommunala ersättningar utvecklades.¹⁸

För både grund- och gymnasieskolan fanns ett geografiskt betingat strukturellt kriterium som syftade till att dämpa det annars helt proportionella förhållandet mellan förändringar av antalet elever och bidragets storlek. Kriteriet utgick från antalet elever per kvadratkilometer och innebar att genomslaget av förändringar i antalet elever i modellen var generösare för glesa kommuner än för täta. Till exempel innebar kriteriet, vid en positiv utveckling av antalet elever, att glesa kommuner fick en högre ersättning per tillkommande elev än vad täta kommuner fick.¹⁹

När det gällde komvux omfattade sektorsbidraget det som i dag utgörs av komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Modellen utgick från statens totala bidrag till motsvarande vuxenutbildning i det tidigare bidragssystemet. Dessa resurser fördelades sedan till kommunerna efter olika strukturella kriterier. Viktiga kriterier var till exempel antalet invånare i åldern 20–64 år, andelen invånare med enbart grundutbildning och andelen utländska medborgare i kommunen. Liksom för gymnasieskolan var en viktig skillnad jämfört med tidigare statsbidragssystem att resurserna delades ut till hemkommunen i stället för den anordnande kommunen. Därmed stärktes varje kommuns ansvar för att tillgodose de egna invånarnas behov av vuxenutbildning jämfört med tidigare.²⁰

¹⁸ Ds 1990:32 *Rapport om nytt statsbidragssystem för grundskola, gymnasieskola och kommunal utbildning för vuxna.*

¹⁹ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan.* Bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

²⁰ *Ibid.*

Sektorsbidraget till skolan avvecklades efter två år

År 1993 avvecklades sektorsbidraget till skolan. I stället infördes ett generellt statsbidrag som skulle vara ett komplement till kommunernas egna skatteinkomster. Nu skulle staten inte längre detaljstyra kommunerna, utan de skulle få fatta egna beslut om hur resurserna skulle fördelas till de olika verksamheterna inom kommunen. Samtidigt infördes ett så kallat utjämningsbidrag, som var en föregångare till dagens kommunala utjämningsystem. Det nya utjämningsbidraget bestod av två delar:

- en del som skulle utjämna kommunernas olika skatteinkomster
- ett tillägg eller avdrag för opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden.²¹

Motiven för att införa ett generellt statsbidrag var att öka kommunernas handlingsfrihet och låta dem göra egna prioriteringar mellan olika verksamheter. En större möjlighet till lokal anpassning och lokalt ansvar skulle, enligt regeringen, stimulera utveckling och nytänkande. Kommunerna skulle också kunna använda sina resurser mer effektivt.²² Statsbidragsomläggningen gjordes dessutom för att kommunerna skulle kunna anpassa sina kostnader till det samhälls-ekonomiska läge som följde av den ekonomiska krisen i början av 1990-talet.²³

Statsbidragsreformen 1993 innebar att det tidigare sektorsbidraget inordnades i utjämningsbidraget till kommunerna, utan att några beloppsnivåer förändrades nämnvärt. Det fanns visserligen ett samhälls-ekonomiskt motiverat sparkrav på 7,5 miljarder kronor som det nya utjämningsbidraget fick bära, där det tidigare sektorsbidraget ingick som den största delen. På det sättet går det att argumentera för att reformen inte skedde helt statsfinansiellt neutralt, även om det inte är möjligt att säga hur stor del av anslagsminskningen som i praktiken utgjordes av det tidigare sektorsbidraget. Men tanken var

²¹ Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.* Bet. 1991/92:FiU29, rskr. 1991/92:345.

²² Prop. 1991/92:150 *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m.*

²³ SOU 1991:98 *Kommunal ekonomi i balans – Statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer.*

att statsbidragsreformen bara skulle vara av principiell karaktär och lämna beloppsnivåerna oförändrade.²⁴

Utvecklingen av statsbidragssystemen under 1990-talet gick mot en allt större grad av frihet för kommunerna

Som framgår ovan innebar de skiften av statsbidragen till skolan som ägde rum under 1990-talet en allt större flexibilitet för kommunerna. På några år gick utvecklingen från ett statsbidragssystem som detaljstyrde skolans organisation till ett statsbidragssystem med långtgående frihet för kommunerna att använda resurserna – både inom och utanför skolverksamheten.

För att åskådliggöra hur statsbidragssystemen innan, under och efter kommunaliseringen förhöll sig till varandra redovisas nedan en schematisk sammanfattning.

Tabell 6.1 Statsbidragsreformerna under 1990-talet

Före 1991	1991–1993	Efter 1993
Staten finansierade specifika uppgifter i skolan, framför allt undervisningskostnader. Ungefär hälften av grund- och gymnasieskolans kostnader finansierades av staten. För komvux var motsvarande andel ungefär 80 procent.	Staten gav ett riktat sektorsbidrag till kommunerna för driften av skolan, utan att styra vad resurserna skulle gå till. Kommunernas frihetsgrader i användningen av resurserna ökade. Ungefär hälften av grund- och gymnasieskolans kostnader finansierades av staten. För komvux var motsvarande andel ungefär 80 procent.	Staten ger ett generellt bidrag till kommunerna som bland annat är avsett för driften av skolan. Kommunernas frihetsgrader är större eftersom de nu kan välja om resurserna ska gå till skolan eller till andra kommunala verksamheter. Det är svårt att säga hur stor del av skolans kostnader som nu finansieras av staten.

6.2 Övergripande bild av de offentliga kostnaderna för skolan

I detta avsnitt beskriver utredningen kostnader för de skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag samt hur kostnadsutvecklingen har sett ut över tid. Vi redogör också för kostna-

²⁴ Prop. 1991/92:150 Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93, m.m. Prop. 1992/93:100 Förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94.

derna per elev samt anger hur de fördelar sig på olika kostnadsposter inom skolan. Sist i avsnittet ger vi en bild av kostnaderna för den kommunala skoladministrationen.

6.2.1 Den totala kostnaden för skolan är betydande

Totalt sett kostade de skolformer och verksamheter (hädanefter skolformer) som ingår i utredningens uppdrag drygt 224 miljarder kronor under 2020.²⁵ I det ingår kostnader för grundskola, förskoleklass, gymnasieskola, fritidshem, grundsärskola, gymnasiesärskola, komvux, specialskola och sameskola.

Som andel av Sveriges bruttonationalprodukt (bnp) utgjorde de totala kostnaderna omkring 4,5 procent under 2020. Det är alltså betydande belopp som årligen läggs på skolan. Nedan redovisas hur dessa kostnader fördelade sig mellan de olika skolformerna under 2020. Kostnaderna för förskolan redovisas inte eftersom den skolformen är exkluderad från utredningens direktiv.

Grundskola och förskoleklass

Grundskolan är den största skolformen med en total kostnad på 130,8 miljarder kronor 2020. Kostnaderna för förskoleklassen uppgick samma år till 8,3 miljarder kronor. Totalt sett innebär det att kostnaderna för grundskola och förskoleklass utgjorde cirka 2,8 procent av Sveriges bnp under 2020.

Gymnasieskola

Gymnasieskolan är den näst största skolformen med en total kostnad på 45,2 miljarder kronor 2020. Kostnaden motsvarade under 2020 cirka 0,9 procent av bnp.

²⁵ Skolverket: Tabell 1: Kostnader för samtliga verksamheter inom fritidshem, annan pedagogisk verksamhet, skola och vuxenutbildning 2020.

Fritidshem

Kostnaden för fritidshemmet är den tredje största av de skolformer som omfattas av utredningens direktiv med en total kostnad på 19,9 miljarder kronor 2020. Cirka 17 procent eller 3,3 miljarder av denna kostnad finansieras genom föräldraavgifter. Som andel av bnp uppgick kostnaden för fritidshemmet till 3,9 promille under 2020.

Grundsärskola och gymnasiesärskola

Grundsärskolan och gymnasiesärskolan²⁶ är betydligt mindre skolformer än grundskolan och gymnasieskolan. Grundsärskolan kostade cirka 6,2 miljarder kronor och gymnasiesärskolan 3,1 miljarder kronor 2020. Som andel av bnp samma år uppgick kostnaderna för de respektive skolformerna till 1,9 promille.

Komvux

Komvux ges på grundläggande nivå, på gymnasial nivå, som särskild utbildning på grundläggande nivå, som särskild utbildning på gymnasial nivå²⁷ och i svenska för invandrare (sfi). Totalt uppgick kostnaderna för komvux till drygt 10,3 miljarder kronor 2020. Av dessa utgick cirka 3,7 miljarder kronor till komvux i sfi och 283 miljoner kronor till komvux som särskild utbildning. Som andel av bnp uppgick kostnaderna för komvux till 2,0 promille.

Specialskola och sameskola

Specialskolan och sameskolan är de minsta skolformerna. Dessa har redan i dag ett statligt huvudmannaskap. Specialskolans kostnader uppgick till 0,6 miljarder kronor 2020. Sameskolan är den minsta skolformen med en total kostnad på 39,9 miljoner kronor 2020. Som andel av bnp uppgick kostnaderna för specialskola och sameskola till 0,13 promille under 2020.

²⁶ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

²⁷ Den 2 juli 2023 byter komvux som särskild utbildning namn till komvux som anpassad utbildning.

6.2.2 Kostnaden per elev skiljer sig åt mellan skolformerna

Olika skolformer är olika stora. Därför är det naturligt att kostnaderna, uttryckt som totalbelopp, skiljer sig åt. Men skillnaderna är även stora om man jämför kostnaden per elev.

I figur 6.1 redovisas kostnaden per elev under 2020 i de olika skolformer som omfattas av utredningens uppdrag. Som framgår sticker de skolformer som riktar sig till elever med olika former av funktionsnedsättningar ut som särskilt kostsamma. Dessa har relativt få elever och kräver samtidigt dyra anpassningar av lokaler och material samt hög personaltäthet, vilket kan förklara varför kostnadsbilden per elev är så hög jämfört med andra skolformer.

I den andra änden av spektrumet finns fritidshemmet, komvux och förskoleklassen som i stället skiljer ut sig med relativt låga kostnader per elev. Det finns dock betydande verksamhetsmässiga skillnader vad gäller fritidshemmet, förskoleklassen och komvux jämfört med grund- och gymnasieskolan som delvis kan förklara varför kostnadsbilden är lägre. Till exempel ställer läroplanen krav på att grundskolan ska anordna undervisning i ett specificerat antal ämnen.²⁸ Motsvarande krav finns inte för fritidshemmet eller förskoleklassen. Den minsta garanterade undervisningstiden skiljer sig också åt mellan grundskolan och förskoleklassen, där elever som regel går kortare dagar i förskoleklassen.²⁹ När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå saknas bestämmelser om garanterad undervisningstid, vilket kan leda till skillnader mellan olika huvudmän och anordnare i fråga om hur mycket undervisning som erbjuds inom kurserna.³⁰

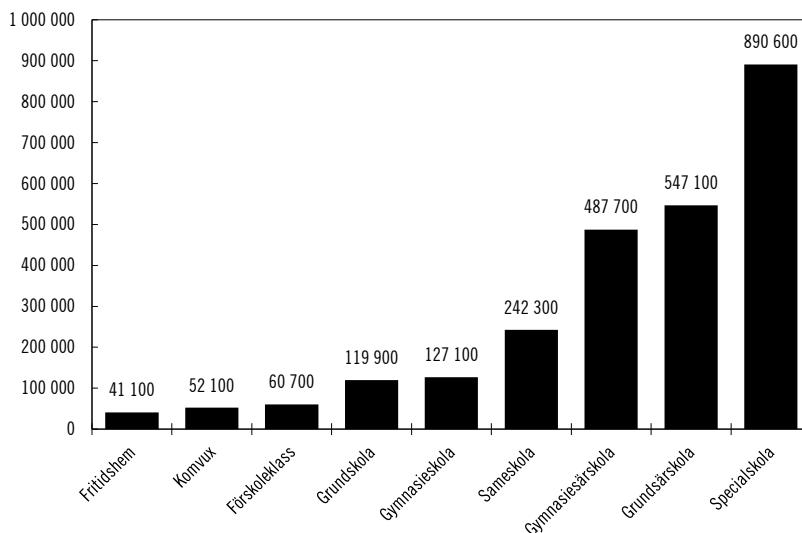
För grundskolan och gymnasieskolan är kostnadsbilden per elev relativt likartad, även om variationen i kostnader mellan elever på olika program är stor i gymnasieskolan. Utifrån den så kallade riksprislistan, som bygger på kommunernas budgeterade kostnader per elev, varierade kostnaderna mellan olika nationella program från 85 800 kronor för ekonomiprogrammet till 226 800 kronor för naturbruksprogrammet under 2020.³¹

²⁸ Skolverket (2019): *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*.

²⁹ SOU 2021:33 *En tioårig grundskola – Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan*.

³⁰ Lärarförbundet (2017): *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.

³¹ SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner. Utjämningsår 2021. Utfall*. Underlag för beräkning av programvalsfaktorn.

Figur 6.1 Kostnad per elev i de olika skolformerna under 2020

Anm.: Med komvux avses här komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Med elev inom komvux avses heltidsstuderande.

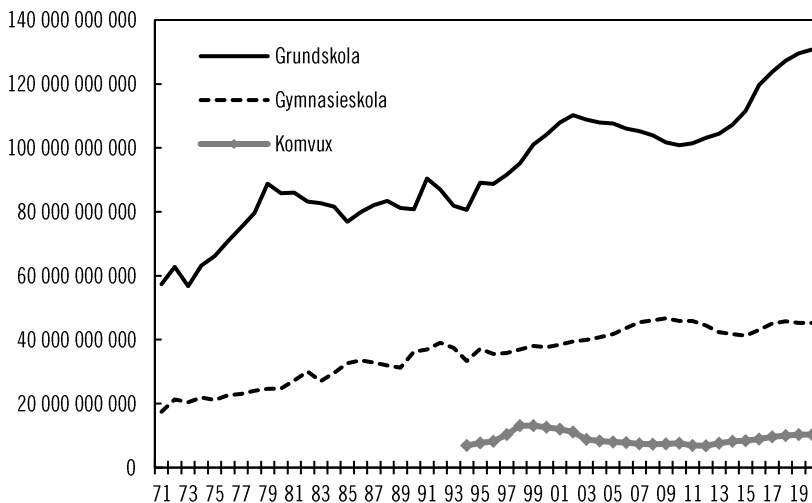
Källa: Skolverket.

6.2.3 Kostnaderna för skolan har ökat

De reala kostnaderna för skolan har ökat över tid. Det gäller för alla skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag. I figur 6.2 redovisar vi den reala kostnadsutvecklingen inom grundskolan, gymnasieskolan och komvux. För att ta hänsyn till prisutvecklingen under perioden har vi justerat kostnaderna med konsumentprisindex (kpi) och, från 2000 och framåt, med prisindex för kommunal verksamhet (pkv). Som framgår av figuren har kostnadsutvecklingen varit särskilt påtaglig i grundskolan och gymnasieskolan, där kostnaderna i fasta priser har fördubblats sedan 1970-talet. Samtidigt är det vanskligt att jämföra kostnadsuppgifter under så långa tidsspänn eftersom verksamheterna kan ha skiftat karaktär under perioden. Till exempel har gymnasieskolan genomgått en större utbyggnad under denna tidsperiod, vilket är en bidragande orsak till kostnadsutvecklingen i den skolformen. Det gör att tidsserien ska tolkas med försiktighet.

Figur 6.2 Totala kostnader för grundskola, gymnasieskola och komvux 1970–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



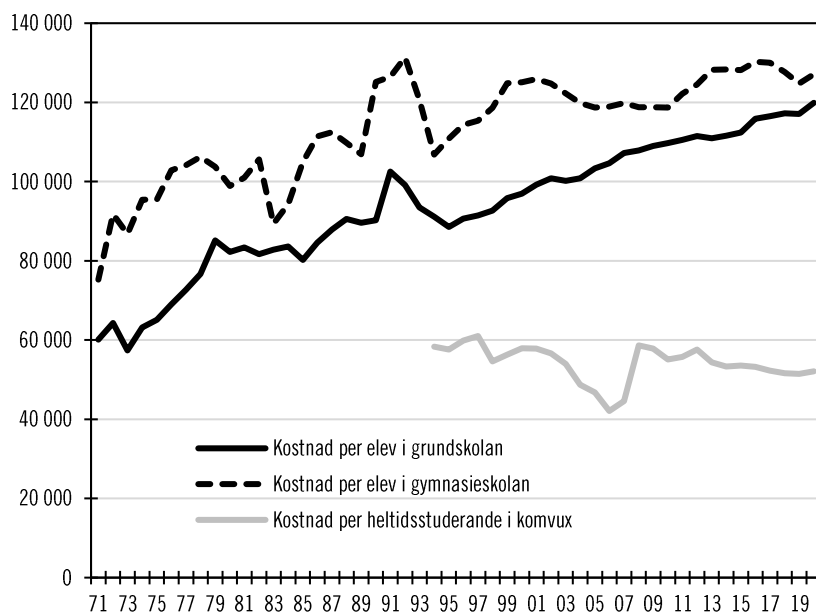
Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. I komvux ingår grundläggande och gymnasial nivå, särskild utbildning samt sfi. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

En svårighet med att tolka kostnadsstatistiken uttryckt som totalbelopp är att den är känslig för hur många elever som finns i skolformerna. Under år med stora elevkullar är det rimligt att kostnaderna är högre än under år med små elevkullar. Om man i stället studerar hur kostnadsutvecklingen har sett ut per elev framträder dock ett liknande mönster av stigande reala kostnader för grundskolan och gymnasieskolan. För komvux på grundläggande och gymnasial nivå har däremot den reala kostnaden per elev sjunkit något sedan början av 1990-talet (se figur 6.3).

Figur 6.3 Kostnad per elev i grundskola, gymnasieskola och komvux 1970–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. Med komvux avses här komvux på grundläggande och gymnasial nivå. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

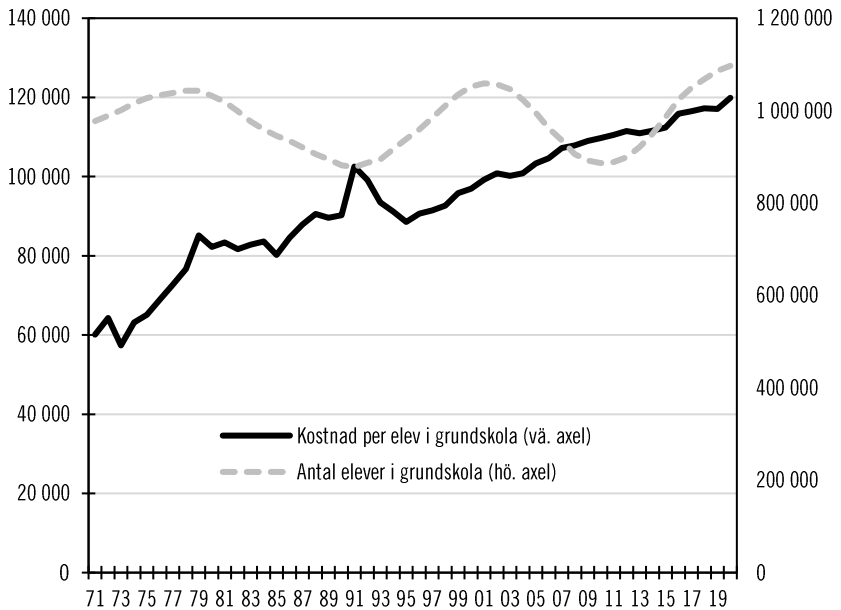
Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Eftersom sammansättningen av kostnader i skolan utgörs av en blandning av fasta och rörliga kostnader är även kostnaden per elev känslig för hur många elever som finns i skolan. Under år med stora elevkullar är resursutnyttjandet ofta högt med låga kostnader per elev som följd. Omvänt gäller att kostnaden per elev ofta är hög under år med små elevkullar, eftersom kostnaden för lokaler, lärare och så vidare då måste fördelas på relativt färre elever.

För att undersöka i vilken grad kostnadsutvecklingen per elev beror på förändringar i elevkullarnas storlek kontra faktiska ambitionshöjningar, redovisar vi nedan hur kostnaden per elev har förhållit sig till utvecklingen av antalet elever över tid. Redovisningen gäller grundskolan (figur 6.4) och gymnasieskolan (figur 6.5).

Figur 6.4 Kostnad per elev i grundskola i relation till antalet elever 1970–2020

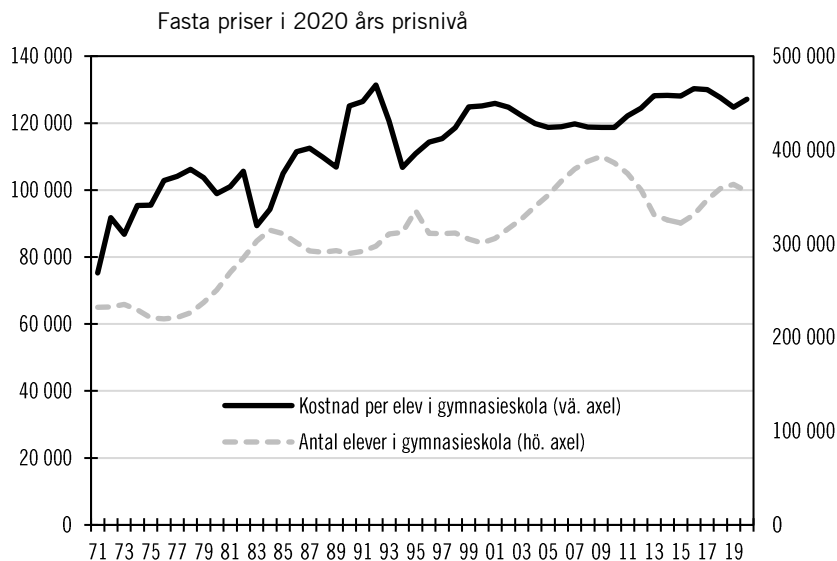
Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: I grundskolan ingår sameskolan. Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Figur 6.5 Kostnad per elev i gymnasieskola i relation till antalet elever 1970–2020



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1970–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

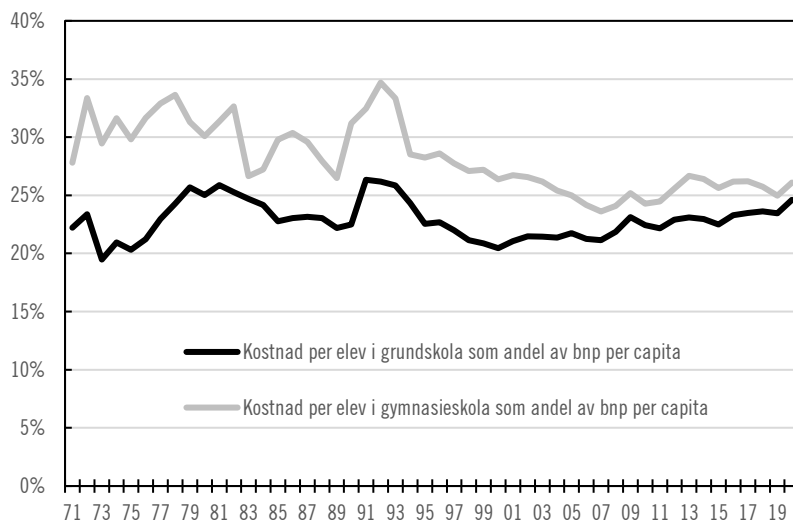
Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Som framgår av figur 6.4 steg kostnaden per elev i grundskolan under 1970- och 1980-talen. Under 1970-talet sammanföll stigningen med ett ökat elevantal, vilket indikerar en ekonomisk ambitionsökning. Under 1980-talet sammanföll ökningen i kostnad per elev däremot med minskande elevkullar. Under 1990-talets första år skedde en markant nedgång i kostnaden per elev. Ungefär samtidigt genomgick Sverige en allvarlig ekonomisk kris som i stor utsträckning påverkade kommunerna. Nedgången i kostnad per elev skedde samtidigt som elevkullarna växte, vilket gör det svårt att avgöra i vilken utsträckning minskningen i kostnad per elev berodde på nedskärningar eller var en effekt av bibehållna kostnadsnivåer i kombination med fler elever. Kostnadsminskningen per elev var dock större i relativa termer än ökningen av antalet elever, vilket indikerar att skolan fick mindre resurser. Det framgår även av figur 6.2. Från 1995 och framåt ökade kostnaden per elev i grundskolan, såväl under år med sjunkande som stigande elevantal. Det pekar mot att åtminstone delar av perioden präglats av en ekonomisk ambitionsförstärkning för grundskolan.

När det gäller gymnasieskolan ökade kostnaden per elev under stora delar av 1970- och 1980-talen. Det var en period som kännetecknades av både växande och krympande elevkullar. Mellan 1983 och 1992 var kostnadsutvecklingen särskilt påtaglig. Dessutom skedde den under en period med relativt konstanta elevkullar, vilket indikerar en ekonomisk ambitionsökning. Efter toppen 1992 följde två år med omfattande kostnadsminskningar, vilket även för gymnasieskolans del sammanföll med den ekonomiska krisen. Därefter har kostnaden per elev i gymnasieskolan hämtat sig, och har sedan 2000-talets början legat på relativt stabila nivåer under såväl perioder med stigande som sjunkande elevantal. Men jämfört med grundskolan har gymnasieskolan inte präglats av en lika stark kostnadsutveckling sedan 1990-talet. I stället är nivån i dag ungefär densamma som innan den ekonomiska krisen.

I relation till bnp har kostnadsutvecklingen varit blygsam

Ett annat mått som kan visa hur prioriterad skolan är från ett nationellt perspektiv är kostnaden per elev som andel av bnp per capita. Måttet fångar hur stor andel av de totala resurserna som läggs på skolan efter att man har tagit hänsyn till befolkningens storlek och antalet elever i de olika skolformerna. I figur 6.6 redogör vi för hur utvecklingen i detta avseende har sett ut sedan 1970 för grund- och gymnasieskolan.

Figur 6.6 Kostnad per elev som andel av bnp per capita 1970–2020

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Som framgår av figuren har kostnadsutvecklingen per elev i grundskolan som andel av bnp per capita legat relativt stabilt under de senaste fem decennierna. Vad gäller gymnasieskolan har kostnaden per elev som andel av bnp per capita sjunkit. Som mått på hur nationellt prioriterad skolan är, indikerar figuren alltså inte att skolan har fått en ökad prioritering över tid. Värt att notera är till exempel att varken grundskolan eller gymnasieskolan är tillbaka på de kostnadsnivåer, uttryckt som andel av bnp per capita, som var aktuella innan 1990-talskrisen.

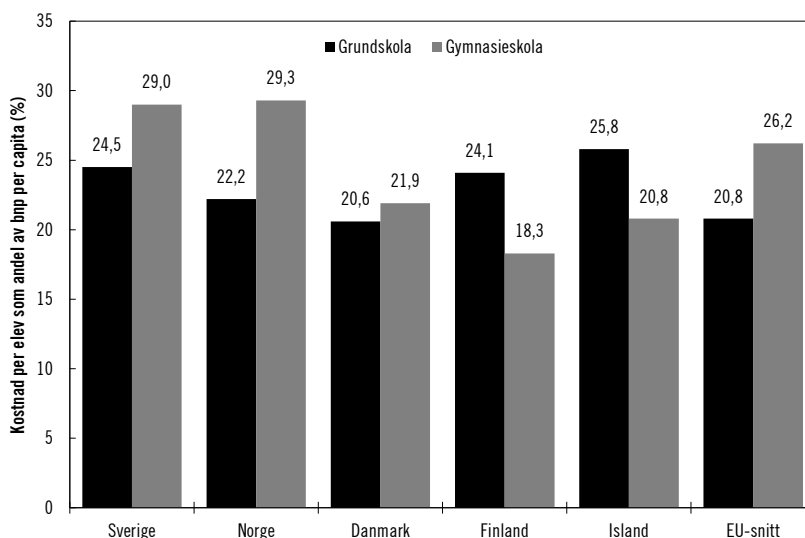
I ett internationellt perspektiv är resurserna goda

I internationell jämförelse tillhör Sverige de länder som investerar mest per elev i skolan som andel av bnp per capita.³² Enligt Eurostats statistik låg Sverige signifikant över snittet i EU vad gäller både grundskola och gymnasieskola under 2018.

³² Eurostat (2018): *Public expenditure on education by education level and programme orientation – as % of GDP*. (Online data code: EDUC_UOE_FINE06).

Även i ett nordiskt perspektiv verkar resurserna till skolan vara goda i Sverige. För grundskolans del är det, av de nordiska länderna, bara Island som investerar mer per elev som andel av bnp per capita. Också när det gäller gymnasieskolan investerar Sverige jämförelsevis stora resurser. Där är det bara Norge som har en högre resurs per elev som andel av bnp per capita.

Figur 6.7 Internationell jämförelse av kostnad per elev som andel av bnp per capita i grund- och gymnasieskolan under 2018



Källa: Eurostat.

Utvecklingen av kostnaden per elev har varierat i de övriga skolformerna

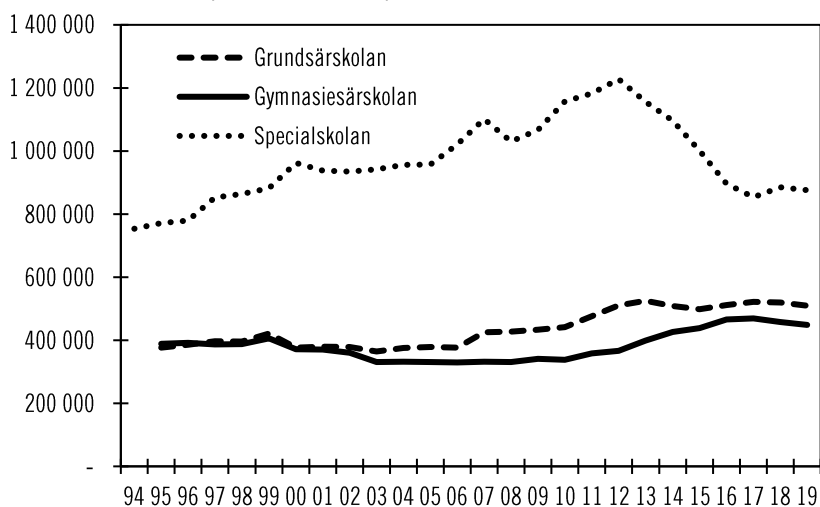
Om man studerar utvecklingen av kostnaden per elev i övriga skolformer och verksamheter som ingår i utredningens uppdrag är bilden varierad. Vissa skolformer har haft stadigt ökande kostnader, medan andra har haft något sjunkande kostnader per elev. Nedan redovisar vi hur kostnadsutvecklingen per elev har sett ut för dessa skolformer. Vad gäller sameskolan ingår kostnaderna för den skolformen i redovisningen för grundskolan ovan.

Grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola

Skolformerna som riktar sig till elever med olika funktionsnedsättningar har som tidigare nämnts väsentligt högre kostnad per elev än övriga skolformer (se figur 6.1). Över tid har dock kostnadsutvecklingen per elev varit ökande i grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola. I grundsärskolan och gymnasiesärskolan har ökningen varit relativt liten och kostnadsutvecklingen har varit ganska stabil under tidsperioden (se figur 6.8). Men för specialskolan har kostnadsutvecklingen per elev fluktuerat kraftigt under perioden. Detta beror i hög utsträckning på att antalet elever har varierat.³³

Figur 6.8 Kostnad per elev i grundsärskola, gymnasiesärskola och specialskola 1994–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1994–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges Kommuner och Regioner.

Förskoleklass och fritidshem

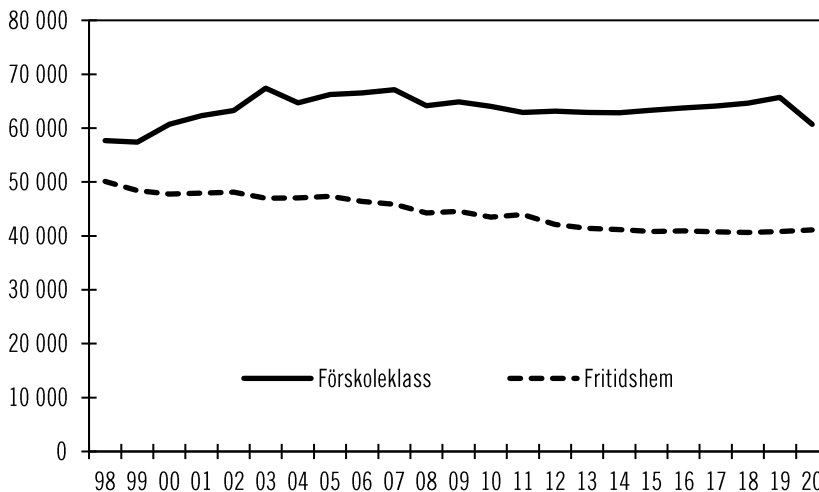
I figur 6.9 redovisas kostnader per elev i förskoleklassen och i fritidshemmet för perioden 1998–2020. Som framgår av figuren har förskoleklassen och fritidshemmet alltså en väsentligt lägre kostnadsbild per elev än grundskolan. När det gäller fritidshemmet har kostnaden

³³ Enligt uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

per barn sjunkit över tid, vilket bland annat kan förklaras av att barngruppsstorlekarna har vuxit till följd av ett ökat antal barn i verksamheten.

Figur 6.9 Kostnad per elev i förskoleklass och per inskrivet barn i fritidshem 1998–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1998–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges kommuner och regioner.

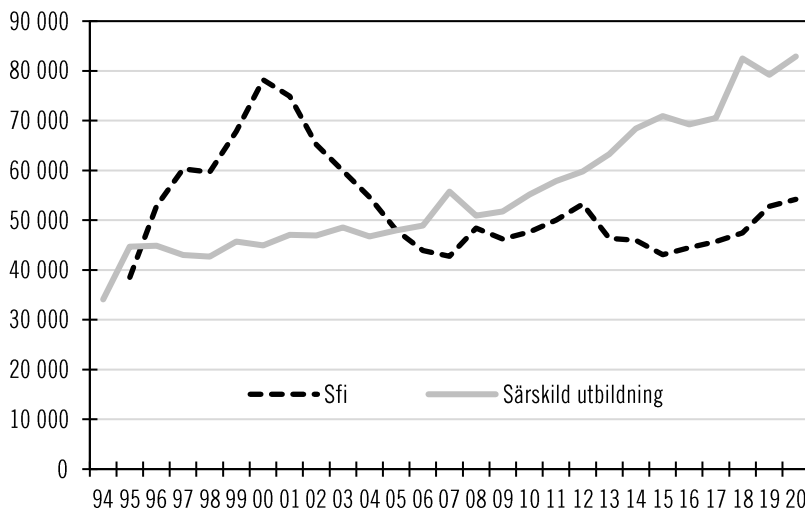
Komvux i sfi och som särskild utbildning

Inom komvux har kostnadsutvecklingen per heltidsstuderande sett olika ut i de ingående skolformsdelarna. När det gäller komvux i sfi har kostnaden per heltidsstuderande varierat påtagligt, från knappt 40 000 till 80 000 kronor, under den studerade tidsperioden. En stor del av denna variation kan förklaras av att antalet heltidsstuderande har varierat inom sfi.

Komvux som särskild utbildning, både på grundläggande och gymnasial nivå, är den enda skolformsdelen inom komvux som har haft kontinuerligt stigande kostnader under tidsperioden. Som framgår av figur 6.10 har kostnaden per elev mer än fördubblats i fasta priser sedan mitten av 2000-talet.

Figur 6.10 Kostnad per heltidsstuderande inom komvux i sfi och som särskild utbildning

Fasta priser i 2020 års prisnivå



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med KPI för perioden 1994–1999 samt med PKV för perioden 2000–2020.

Källa: Skolverket, Statistiska centralbyrån samt Sveriges kommuner och regioner.

6.2.4 Undervisning och lokaler är de största kostnadsslagen

I Skolverkets kostnadsstatistik redovisas följande kostnadsslag för skolan (se tabell 6.2). Kostnadsslagen inom förskoleklass och fritidshem har en något annorlunda rubricering och andra definitioner, men innebörden är i allt väsentligt densamma.

Tabell 6.2 Definitioner av olika kostnadsslag

Kostnadsslag	Definition
Undervisning	Kostnader, främst löner, för skolledning och samtliga läro- och timplanebundna aktiviteter, dvs. lärarlönekostnader samt lönekostnader för lärare under tid för kompetensutveckling och lönekostnader för ev. vikarie.
Lokaler	Kostnader för egna och förhyrda lokaler inklusive inventarier och kapitalkostnader samt driftkostnader för värme och underhåll.
Skolmåltider	Kostnader för skolmåltidsverksamhet och cafeteria. Lokalkostnader ingår ej.
Lärverktyg m.m.	Kostnader för lärverktyg inkl. skön- och facklitteratur, utrustning inkl. kapital- och servicekostnader m.m. samt skolbibliotek såsom bokinköp och lön.
Elevhälsa	Kostnader för medicinska, psykologiska och psykosociala insatser som ska stödja elevernas utveckling mot utbildningens mål, t.ex. löner för skolsköterska och skolläkare. Kostnader för specialpedagogiska insatser redovisas under undervisningskostnader.
Övrigt	Alla övriga kostnader som inte ingår i ovanstående kostnadsslag, t.ex. studie- och yrkesvägledning, administration och kostnad för kompetensutveckling såsom kursavgift (exkl. lönekostnader).

Källa: Skolverket.

Vid en analys av hur kostnaderna fördelar sig mellan de olika kostnadsslagen per skolform skiljer undervisningskostnaden ut sig som den dominerande kostnadsposten. Det gäller i alla skolformer förutom specialskolan, där i stället kostnaderna för övrigt utgör den största kostnadsposten. I tabell 6.3 redovisas hur fördelningen mellan olika kostnadsslag såg ut i de olika skolformerna 2020.

Tabell 6.3 Fördelning av kostnader per kostnadsslag och skolform 2020

	Undervisning ¹	Lokaler	Skolmåltider	Lärverktyg	Elevhälsa	Övrigt
Fritidshem	70,0 %	16,0 %				
Förskoleklass	64,0 %	21,1 %				
Grundskola	56,4 %	16,9 %	5,7 %	4,3 %	3,3 %	13,3 %
Sameskola	52,8 %	26,1 %	5,2 %	3,0 %	2,9 %	10,0 %
Specialskola ²	37,6 %	13,3 %	2,3 %	0,5 %	5,0 %	41,4 %
Grundsärskola	54,9 %	10,7 %	1,6 %	1,9 %	1,7 %	29,3 %
Gymnasieskola	53,3 %	17,8 %	4,3 %	7,6 %	2,6 %	14,1 %
Gymnasiesärskola	51,4 %	12,7 %	1,6 %	2,8 %	2,6 %	29,0 %
Komvux ³	52,4 %	12,9 %		3,9 %	0,4 %	30,4 %

¹ För fritidshemmet och förskoleklassen är det personalkostnad som avses.

² För specialskolan rapporteras även kostnader för skolskjuts och elevhem i huvudmannens kostnader. Dessa har exkluderats från sammanställningen av jämförelseskäl.

³ Med komvux avses komvux på grundläggande och gymnasial nivå.

Källa: Skolverket (Kostnader – Riksnivå, Huvudmannens kostnader 2020).

Som framgår av tabellen svarar undervisningskostnaden för mer än hälften av de totala kostnaderna i de flesta skolformerna. Därefter ser det lite olika ut i olika skolformer. Men i de största skolformerna, det vill säga grundskola och gymnasieskola, följer lokalkostnaderna med en kostnadsandel på omkring en sjättedel av de totala kostnaderna. Inte långt efter kommer övriga kostnader, som under 2020 uppgick till cirka en sjundedel av de totala kostnaderna per elev i grund- och gymnasieskolan.

I kostnadsslaget övrigt ingår kommunal skolförvaltning

I kostnadsslaget övrigt ingår kostnaderna för kommunernas skolförvaltning. Dessa kostnader är särskilt intressanta för utredningen eftersom de kan tänkas utgöra en övre gräns för vilka förvaltningskostnader som staten, efter effektivisering, kan komma att överta om skolan ska förstatligas.

Problemet är att dessa kostnader rapporteras tillsammans med lång rad andra kostnader som tillhör driften av skolan. Till exempel ingår även studie- och yrkesvägledning, administration, studiehandledning och avgifter för kompetensutveckling i kostnadsslaget.³⁴ Det gör det svårt att separera kostnaderna för just den kommunala skolförvaltningen.

³⁴ SCB (2021): *Räkenskapsammandraget 2020. Instruktioner.*

För att komma runt det problemet har vi jämfört differensen i övrigt-postens storlek mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi har då antagit att sammansättningen av kostnader inom kostnads-slaget övrigt är identisk 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, enligt vår tankefigur, utgöras av kostnaden för den kommunala skolförvaltningen. Under 2020 var differensen mellan kommunala och enskilda huvudmäns övrigt-post som andel av deras totala kostnader cirka 3,3 procentenheter i grund- och gymnasieskolan. Översatt till faktiska belopp skulle då kostnaden för den kommunala skolförvaltningen ha uppgått till 4,6 miljarder kronor i grund- och gymnasieskolan under 2020. Om man antar att den kommunala skolförvaltningen utgör samma kostnadsandel även i förskoleklass, komvux samt grundsärskola och gymnasiesärskola skulle den totala kostnaden för skolförvaltning inom dessa skolformer ha uppgått till knappt 5,3 miljarder kronor under 2020.

Ett alternativt sätt att uppskatta kostnader för kommunernas skolförvaltning är att studera antalet årsarbetskrafter som utför sådana uppgifter. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) publicerar en årlig personalstatistisk undersökning som bland annat innehåller uppgifter om antalet sysselsatta inom olika områden i kommunsektorn. Med data från 2020 års undersökning har vi uppskattat hur många årsarbetskrafter som arbetar med kommunal skoladministration på olika nivåer (se närmare beskrivning i avsnitt 7.1.1). Vi har då funnit att totalt 12 300 årsarbetskrafter omsattes i kommunal skoladministration i grundskola, gymnasieskola och komvux under 2020.³⁵ Av dessa var

- 3 300 ledningspersonal
- 4 200 handläggare
- 4 800 administratörer.

Om man räknar bort administratörerna, varav de flesta rimligen jobbar på en skolenhet, kvarstår 7 500 årsarbetskrafter inom vad som kan antas utgöra kommunal skolförvaltning. För att uppskatta vad det här innebär i termer av kostnader har vi gjort vissa antaganden om

³⁵ Inkluderar även förskoleklass, grundsärskola och gymnasiesärskola. Med komvux avses alla skolformsdelar.

arbetsgivarens totala kostnad för dessa tjänster.³⁶ Med denna metod finner vi att kostnaden för kommunal skolförvaltning för angivna skolformer snarare borde ha uppgått till cirka 5,9 miljarder kronor under 2020, det vill säga något mer än i den tidigare skattningen.

Vilken av dessa skattningar som ligger närmast den faktiska situationen är osäkert. Hur kommuner fördelar personal mellan olika verksamheter i den här typen av redovisningar är inte exakt. Det kan också finnas andra faktorer än kostnaderna för den kommunala skolförvaltningen som förklarar skillnaderna i övrigt-postens storlek som andel av de totala kostnaderna mellan kommunala och enskilda huvudmän. Vi uppskattar sammantaget kostnaden för den kommunala skolförvaltningen i grundskola, gymnasieskola och komvux, inklusive grundsärskola och gymnasiesärskola, till någonstans mellan 5,3 och 5,9 miljarder kronor under 2020.

Även Jämlikhetskommissionen har studerat antalet handläggare som arbetar centralt med kommunal skoladministration. Kommissionen anger att mediankommunen i Sverige, med cirka 15 000 invånare, har en central utbildningsförvaltning med 4–5 handläggare.³⁷ Överfört till den nationella nivån ger detta ett lägre belopp än vår uppskattning, cirka 3,8 miljarder kronor.

6.3 Skolan som en del av den statliga ekonomin

I detta avsnitt går utredningen igenom hur de statliga resurserna till skolan ser ut i dag. Vi inleder med en genomgång av de generella statsbidragen som fördelas genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Sedan analyserar vi de riktade statsbidragen. Vi avslutar avsnittet med att beskriva statens egna kostnader för skolmyndigheterna och de statliga skolformerna.

³⁶ Kostnaden för ledningspersonal och handläggare har approximerats med lönekostnaden för avdelningschefer inom grund- och gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen (nivå 1) samt övriga handläggare enligt SCB:s lönestrukturstatistik 2020 för kommunal och offentlig sektor. Ett personalomkostnadspålägg om 40,15 procent har använts.

³⁷ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*. Vol. 2.

6.3.1 Ett generellt statsbidrag ges via det kommunala utjämningsystemet

Staten tillför resurser till kommunerna i form av ett generellt statsbidrag via det kommunala utjämningsystemet. Med generellt statsbidrag avses, som tidigare nämnts, att resurserna inte är styrda till någon specifik verksamhet, utan det står kommuner fritt att förfoga över dem. Som kommunernas största verksamhet (se avsnitt 6.4.3) är det dock troligt att dessa resurser i betydande grad kommer skolan till del. Under 2020 uppgick det totala beloppet som transfererades till kommunsektorn via utjämningsystemet till 86,2 miljarder kronor.³⁸

Det kommunala utjämningsystemet

Genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet tillförs alltså den kommunala sektorn statliga bidrag. Utjämningsystemet består av flera komponenter: inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost. Syftet med systemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner. Därigenom kan de tillhandahålla service oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden, till exempel skillnader i andelen barn i skolålder liksom i andelen äldre, andelen med annat modersmål, glesbygd, befolkningsförändringar och inkomstskillnader. Systemet ska däremot inte utjämna för kostnader som beror på skillnader i vald servicenivå, ambition och effektivitet. När den kommunala utjämningen har justerat för strukturella förhållanden ska kommunalskatten i stället avspegla dessa skillnader.³⁹

Två komponenter är centrala i det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Det handlar dels om inkomstutjämningen, där staten omfördelar skattekraft och tillför resurser till kommuner och regioner, dels om kostnadsutjämningen, där resurser omfördelas mellan olika kommuner. Dessa resurser anslår staten från utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.⁴⁰

³⁸ SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner, Utjämningsår 2020, Utfall*.

³⁹ SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2021*.

⁴⁰ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 15*.

Inkomstutjämningen

Den kommunala inkomstutjämningen syftar till att utjämna skillnader i skattekraft mellan kommuner. Skattekraften utgörs av de samlade beskattningsbara inkomsterna i en kommun och kan variera stort mellan olika kommuner. Inkomstutjämningen görs genom att kommunerna garanteras en viss skattekraft. Kommuner som har en lägre skattekraft får ett bidrag och kommuner som har en högre skattekraft betalar en avgift. Om kommunens skattekraft överstiger 115 procent av medelskattekraften i riket betalar kommunen en avgift. Om skattekraften understiger denna andel får kommunen i stället ett bidrag. Storleken på bidraget eller avgiften bestäms genom en länsvis skattesats som beslutas av regeringen.⁴¹

Under 2020 uppgick nettot i inkomstutjämningen till 71,8 miljarder kronor för kommunsektorn. Det är alltså den största delen i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.⁴²

Kostnadsutjämningen

Kostnadsutjämningen syftar till att utjämna strukturella skillnader mellan kommuner. Den ska omfatta strukturella kostnadsskillnader av ekonomisk betydelse för kommunens obligatoriska verksamheter. Skillnaderna kan bero på att det finns olika behov av kommunal service eller på att det kostar olika mycket att producera servicen. I kostnadsutjämningen finns följande delmodeller:

- förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet
- förskoleklass och grundskola
- gymnasieskola
- komvux
- individ- och familjeomsorg
- äldreomsorg
- verksamhetsövergripande kostnader
- infrastruktur och skydd
- kollektivtrafik.⁴³

⁴¹ Prop. 2019/20:11 *Ändringar i kostnadsutjämningen för kommuner och landsting*.

⁴² SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämning för kommuner, Utjämningsår 2020, Utfall*.

⁴³ SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämning, Utjämningsåret 2021*.

Inom varje delmodell beräknas en standardkostnad i kronor per invånare för respektive kommun. Dessa summeras sedan till en strukturkostnad per kommun. De kommuner som har en strukturkostnad som överstiger den genomsnittliga strukturkostnaden i landet får ett bidrag och de kommuner som har en strukturkostnad som understiger genomsnittet får betala en avgift. Summan av alla bidrag i kostnadsutjämnningen är lika stor som summan av alla avgifter. Kostnadsutjämnningen är därigenom statsfinansiellt neutral och ett nollsummespel mellan kommunerna.⁴⁴ Under 2020 uppgick den totala omfattningen av kostnadsutjämnningen till cirka 9,3 miljarder kronor.⁴⁵

Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för åldersgrupperna 1–5 år (förskola) respektive 6–12 år (fritidshem). Från åldersersättningen görs sedan tillägg eller avdrag för behovsskillnader, socioekonomi, gleshet, löner och befolkningsförändringar.

Delmodellen för förskoleklass och grundskola beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för andelen barn i åldrarna 7–15 år samt andelen 6-åringar. Därtill kommer tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk, gleshet, löner och befolkningsförändringar.

Delmodellen för gymnasieskola beräknas utifrån kommunens åldersstruktur för andelen barn i åldrarna 16–18 år, elevernas programval de två senaste åren, gleshet, lönekostnader samt befolkningsförändringar.

Delmodellen för komvux beräknas utifrån antalet personer i åldern 20–56 år som saknar utbildning på grundskolenivå respektive gymnasienivå, samt antal personer i åldern 20–64 år som haft uppehållstillstånd mindre än fem år och som då anses ha behov av sfi. Därutöver tillkommer ett tillägg eller avdrag för förvärvsfrekvens.

Strukturbidrag, införandebidrag och regleringsbidrag

Förutom inkomst- och kostnadsutjämnning finns ytterligare delar i det kommunala utjämnningssystemet: strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ SCB (2020): *Kommunalekonomisk utjämnning för kommuner, Utjämningsår 2020, Utfall.*

Strukturbidraget syftar till att stärka kommuner och regioner med en liten befolkning eller problem på arbetsmarknaden. Det är i huvudsak Norrlandskommunerna som får detta bidrag.

Införandebidraget är ett tillfälligt bidrag för att mildra effekterna av de förändringar som gjordes i kostnadsutjämnningen 2020. En del kommuner och regioner får detta införandebidrag för att möjliggöra en successiv omställning till det nya kostnadsutjämningsystemet.

Nettot efter inkomstutjämnningen, kostnadsutjämnningen, strukturbidraget och införandebidraget jämförs med det anslag som regeringen har skjutit till inom utgiftsområde 25. Om det totala anslaget överstiger nettot i utjämnningen delas de överskjutande resurserna ut till alla kommuner med ett enhetligt belopp per invånare. Om anslaget understiger nettot i utjämnningen dras i stället ett enhetligt belopp från alla kommuner. Detta går under benämningen regleringsbidrag eller regleringsavgift.⁴⁶

6.3.2 Riktade statsbidrag ges till skolväsendet för specifika insatser

Utöver det generella statsbidraget till kommunerna finansierar staten även skolväsendet med riktade statsbidrag. De riktade statsbidragen är avsedda för specifika insatser, och kommunala och enskilda huvudmän kan ansöka om dem. Förutom de riktade statsbidragen som är sökbara hos Skolverket finns även statsbidrag som avser särskild avgränsad verksamhet vid vissa skolor, exempelvis undervisning i svenska vid utlandsskolor, särskilda bidrag för riksrekryterande gymnasial utbildning för elever med funktionshinder, samiskt utbildningscentrum i Jokkmokk och särskilt verksamhetsstöd till vissa utbildningar. Sammantaget uppgick antalet riktade statsbidrag som Skolverket administrerade till drygt 80 under 2020.⁴⁷

Omfattningen av de riktade statsbidragen till skolan varierar över tid och har ökat på senare år

Med tiden har de riktade statsbidragen blivit mer omfattande och därmed kommit att spela en större roll för skolans finansiering. Av figur 6.11 framgår utvecklingen av Skolverkets utbetalda statsbidrag

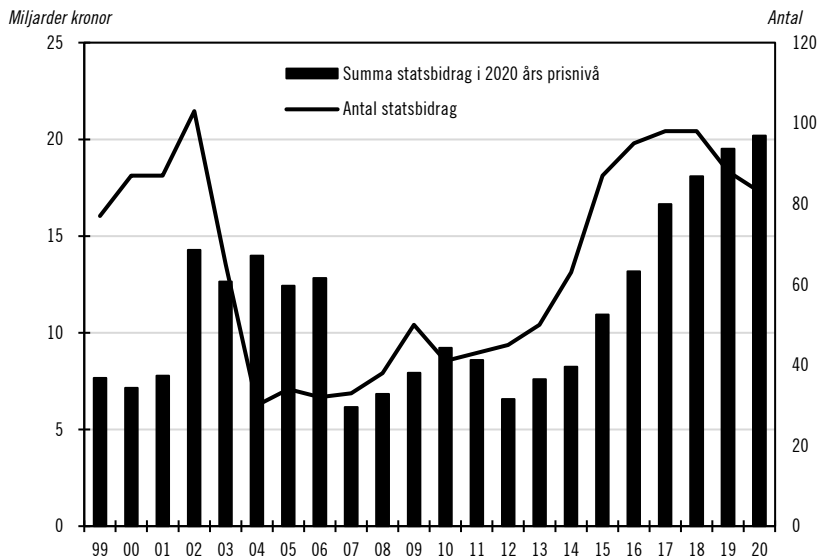
⁴⁶ SCB (2021): *Kommunalekonomisk utjämnning, Utjämningsåret 2021*.

⁴⁷ Egen bearbetning av statistik från Skolverket över utbetalda statsbidrag.

till skolväsendet mellan 1999 och 2020. Av figuren framgår även hur antalet statsbidrag har varierat över tid.

Figur 6.11 Skolverkets utbetalda riktade statsbidrag 1999–2020

Avser antal statsbidrag samt totalt utbetalt belopp i fasta priser



Anm.: Kostnaderna har justerats för inflation med PKV för perioden 2000–2020. För 1999 har KPI tillämpats.
Källor: Skolverket och Statistiska centralbyrån.

Under perioden 2002 till 2006 gjordes stora satsningar på resultatförbättringar i skolan. Flera satsningar riktades också mot komvux på grundläggande och gymnasial nivå under denna period. År 2002 infördes även maxtaxa i förskolan, vilket bidrog till den kraftiga ökningen av utbetalda statsbidrag. Åren 2003–2004 skedde en kraftig minskning av antalet statsbidrag, men de utbetalda medlen minskade inte. Detta berodde på en större omstrukturering av statsbidragen.

Nedgången i utbetalda statsbidrag skedde senare – 2007 – och kan förklaras av att staten då förde över stora delar av de riktade statsbidragen för resultatförbättringar i skolan till det generella statsbidraget.

Runt 2013 inleddes en period då statens riktade satsningar på utbildningsväsendet kraftigt expanderade. Mellan 2013 och 2020 ökade de utbetalda statsbidragen från drygt 6 miljarder kronor till drygt 20 miljarder kronor.⁴⁸

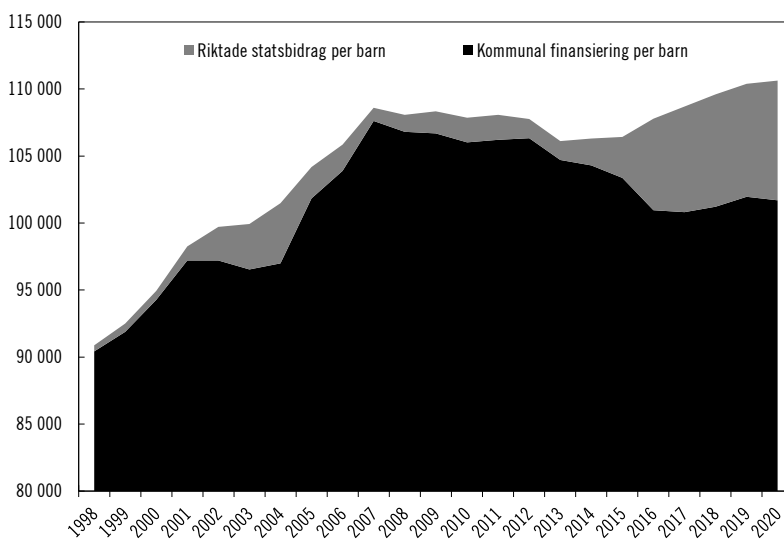
⁴⁸ Skolverkets utbetalda statsbidrag.

De riktade statsbidragen har ökat i betydelse för skolans finansiering

Utredningen om en mer likvärdig skola analyserade i sitt betänkande hur mixen av kommunal och statlig finansiering av skolan har varierat över tid i förskoleklass, grundskola och grundsärskola. Utredningens slutsats var att den statliga finansieringen har kommit att öka i betydelse på senare tid och att det under den studerade tidsperioden fanns varierande belägg för kommunalt undandragande av resurser när staten utökade sina resurser. Detta illustreras i figur 6.12 nedan, som beskriver hur fördelningen av kommunal finansiering och riktade statsbidrag per barn har sett ut sedan slutet av 1990-talet. Uppgifterna avser de totala resurserna som använts i förskoleklass, grundskola och grundsärskola per barn fördelade på var resurserna kommer från.

Figur 6.12 Resurser använda i skolan per typ av finansör

Kronor per barn 6–15 år, fasta priser



Anm.: Uppgifterna avser den totala resurs som har använts i förskoleklass, grundskola och grundsärskola per barn. Till antal folkbokförda barn har även lagts antalet asylsökande barn inskrivna i grundskolan. Riktade bidrag till andra än kommunala huvudmän ingår inte i redovisningen.

Källa: SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* samt egna beräkningar för 2019–2020.

Av figuren framgår att statens tillskott i form av riktade statsbidrag till förskoleklass, grundskola och grundsärskola, mellan åren 2007 och 2020, har ökat från 1 000 till 8 900 kronor per barn i fasta priser. Den stora ökningen började 2014 då lärarlönesatsningarna inleddes genom att ett statsbidrag för karriärtjänster inrättades. Under mitten av 2010-talet hade Sverige också en stor migration, med följden att Migrationsverket betalade ut statsbidrag till skolan för att täcka kostnader för skolgång för asylsökande barn samt merkostnader för nyanlända barn som just fått uppehållstillstånd. Mot slutet av perioden har även det så kallade likvärdighetsbidraget tillkommit och byggts ut.

Samtidigt som de riktade statsbidragen ökade mellan 2007 och 2020 minskade den kommunala finansieringen av skolan med omkring 5 900 kronor per barn, motsvarande knappt 6 procent. Det innebär att den större delen av ökningen av statliga medel till skolan möttes med minskade tillskott från kommunsektorn, förvisso i något mindre storlek. Motsvarande mönster återfanns i början av 2000-talet när resurser för att stärka personaltätheten i skolan betalades ut av staten. Även då sjönk den kommunala finansieringen per barn när staten gick in med ett betydande tillskott.

I vilken utsträckning detta mönster beror på att kommunerna drar undan sina egna resurser när staten utökar sin finansiering är enligt Utredningen om en mer likvärdig skola svårt att fastslå. Under perioden med sjunkande kommunal finansiering i början av 2000-talet minskade antalet barn i skolåldern, vilket i sin tur borde ha motiverat en ökad kostnad per barn under perioden. Här argumenterar utredningen därmed för att man kunde tala om ett visst undandragande av resurser från kommunerna.

Den senare perioden med sjunkande kommunal finansiering per barn, i synnerhet från 2014 och framåt, har karakteriserats av kraftigt växande elevkullar. Med fler barn i skolåldern minskar överkapaciteten i skolan och då är det förväntat att genomsnittskostnaden per barn minskar. Under perioden ökade dessutom antalet barn snabbare än vad de kommunala genomsnittskostnaderna minskade, vilket enligt utredningen talar emot ett kommunalt undandragande av resurser vid detta tillfälle.

Den statliga finansieringen av skolan varierar mellan skolformerna

En svårighet med att uppskatta statens totala bidrag till skolan är att en stor del av de resurser som transfereras till kommunsektorn gör det inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet (se avsnitt 6.3.1). Dessa medel är inte öronmärkta för vissa verksamheter, men som tidigare nämnts är det troligt att en ansevärd del av resurserna används inom skolan.

För att uppskatta statens totala bidrag till skolan har utredningen approximerat hur stor del av det generella statsbidraget som går till skolan. Det har gjorts genom att titta på hur stor andel de olika skolformerna utgör av kommunernas totala verksamhetskostnader. Eftersom grundskolan som exempel under 2020 utgjorde cirka 20 procent av kommunernas totala nettokostnader har grundskolan tillskrivits 20 procent av det generella statsbidraget inom det kommunalekonomiska utjämningsystemet. När vi sedan lägger ihop det med de riktade statsbidragen kan vi få en samlad uppskattning av statens totala bidrag till skolan inom respektive skolform.

I tabell 6.4 redovisas vår uppskattning av statens befintliga finansiering av skolan under 2020. Tabellen visar att staten uppskattas ha stått för cirka 21,7 procent av grundskolans totala kostnader. Motsvarande andel för gymnasieskolan var 18,0 procent. Komvux var den skolform som hade störst uppskattad andel statlig finansiering. Här skattas det statliga bidraget till närmare 36,6 procent av de totala kostnaderna. Det ska understrykas att dessa siffror bygger på teoretiska antaganden om hur kommunerna använder det generella statsbidraget. I realiteten kan andelen som går till skolan vara både högre och lägre.

Tabell 6.4 Statlig finansiering av skolan under 2020

Uppskattad statlig finansiering fördelad på skolform

	Andel statlig finansiering via riktade statsbidrag	Andel statlig finansiering via riktade statsbidrag och generellt statsbidrag
Fritidshem	4,3 %	16,0 %
Förskoleklass	4,2 %	18,1 %
Grundskola	8,5 %	21,7 %
Grundsärskola	2,7 %	16,9 %
Gymnasiesärskola	2,5 %	16,6 %
Gymnasieskola	4,4 %	18,0 %
Komvux (inkl. sfi)	26,6 %	36,6 %

Anm.: Vid sidan av det generella statsbidraget som ges till kommunerna inom utjämnningen fanns 2020 även andra generella statsbidrag för att stärka kommunerna, bl.a. i spåren av coronapandemin. Dessa övriga tillskott har inte fördelats, utan redogörelsen gäller enbart för det generella bidraget som fanns inom ramen för det kommunalekonomiska utjämnningssystemet.

Källor: Statistiska centralbyrån samt egna bearbetningar.

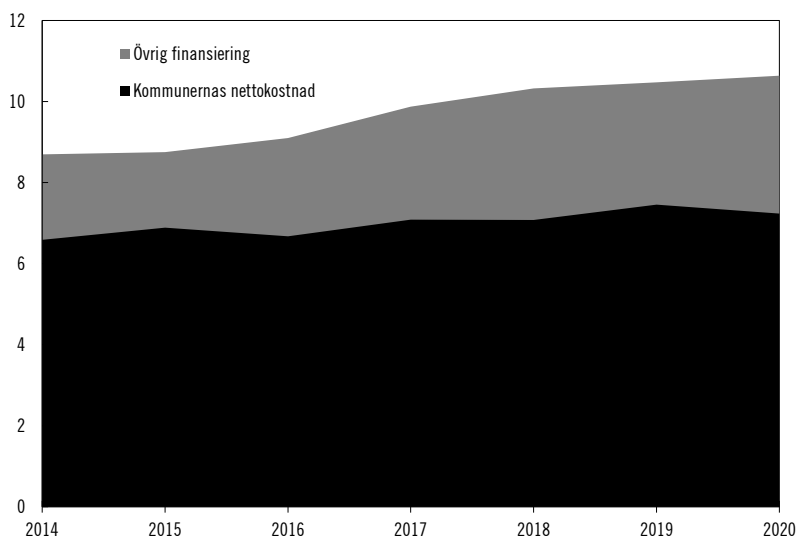
Utbyggnaden av komvux har i hög grad byggt på riktade statsbidrag sedan 2014

Som framgår ovan är komvux den skolform där den statliga finansieringen är störst. Utvecklingen har varit särskilt påtaglig från 2014 och framåt. Faktum är att en stor del av den utbyggnad som har skett av komvux sedan dess har byggt på riktade statsbidrag.

I nedanstående figur redovisar utredningen den totala kostnaden för komvux i riket och kommunernas totala nettokostnader för komvux under tidsperioden 2014–2020. Med nettokostnader avses kommunernas totala kostnader för komvux efter avdrag för bland annat användaravgifter och riktade statsbidrag. För komvux är det i stor utsträckning ett mått på hur mycket verksamheten kostar exklusive de riktade statsbidragen. För att ta hänsyn till prisutvecklingen i kommunal sektor har justering gjorts med prisindex för kommunal verksamhet (PKV).

Figur 6.13 Total kostnad för komvux i riket 2014–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå (mdkr)



Anm.: Avser komvux på grundläggande och gymnasial nivå, sfi och särskild utbildning.

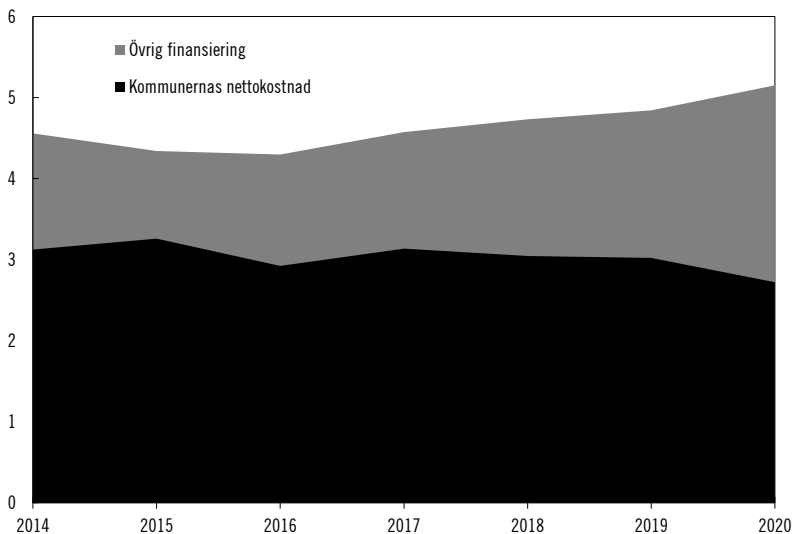
Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Som framgår av figuren har den kommunala grundfinansieringen av komvux varit relativt konstant under tidsperioden. Den kostnadsökning som har skett har till övervägande del drivits av ökade statliga satsningar på komvux.

I synnerhet har denna utveckling gällt komvux på gymnasial nivå. I figur 6.14 redovisas motsvarande uppgifter fast endast för komvux på gymnasial nivå.

Figur 6.14 Total kostnad för komvux på gymnasial nivå i riket 2014–2020

Fasta priser i 2020 års prisnivå (mdkr)



Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Här har utvecklingen av den kommunala grundfinansieringen av skolformsdelen till och med varit negativ under tidsperioden. I stället är det de statliga satsningarna som helt har drivit utbyggnaden av komvux på gymnasial nivå. Detta är ett intressant resultat mot bakgrund av att staten sedan 2017 har tillfört kommunerna drygt 500 miljoner kronor årligen via det generella statsbidraget för att kompensera sektorn för den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå som då infördes.⁴⁹ Avsatta resurser tycks alltså inte ha använts i komvux på gymnasial nivå i särskilt hög utsträckning. Även Skolverket har noterat samma företeelse i sin utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå.⁵⁰

⁴⁹ Prop. 2016/17:1 *Förslag till statens budget för 2017*. Utgiftsområde 16.

⁵⁰ Skolverket (2019): *Utvärdering av den utökade rätten till komvux på gymnasial nivå. En implementeringsstudie*. Dnr 2018:603.

Kritik har riktats mot de riktade statsbidragen till skolan

Det ökade antalet riktade statsbidrag till skolan har under de senaste åren fått kritik från bland andra Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Statskontoret och Riksrevisionen.⁵¹ Kritiken har varit betydande och exempelvis gått ut på att de riktade statsbidragen

- försvårar en långsiktig planering för huvudmännen
- styr mot det som staten för närvarande är intresserad av snarare än de lokalt identifierade verksamhetsbehoven
- leder till kortsiktighet och ryckighet i verksamheten
- försvårar ansvarutkrävande
- skapar administrativt merarbete för huvudmännen i fråga om att bevaka, söka och redovisa bidragen.

Detta har varit särskilt påtagligt i komvux eftersom vissa riktade statsbidrag, till exempel statsbidragen inom ramen för regionalt yrkesvux,⁵² har villkorats med detaljerade krav på organisation, verksamhet och samverkan. I kombination med att dessa villkor har förändrats flera gånger sedan statsbidragen infördes har det lett till ett begränsat utnyttjande av bidragen under vissa år.⁵³

6.3.3 Staten har egna förvaltningskostnader för skolväsendet

Vid sidan av statsbidragen till den kommunala skolverksamheten har staten egna förvaltningskostnader för skolväsendet. Det handlar dels om kostnader för de statliga skolmyndigheterna, dels om kostnader för verksamheten i de statliga skolformerna specialskolan och same-skolan.

⁵¹ Se t.ex. Riksrevisionen (2017): *Riktade statsbidrag till skolan – nationella prioriteringar men lokala behov*. RiR 2017:30.

⁵² Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁵³ Se t.ex. Skolverket (2021): *Samlad redovisning och analys inom yrkesutbildningsområdet*. Rapport 2021:4.

Skolmyndigheterna

De statliga myndigheter som verkar inom skolan i dag är Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet. Tillsammans uppgår den totala summan för deras förvaltningsanslag till knappt 2,8 miljarder kronor. Skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning beskrivs i kapitel 8.

Tabell 6.5 Skolmyndigheternas förvaltningsanslag

Miljoner kronor

Myndighet	År 2022
Skolverket	1 367
Skolinspektionen	532
Specialpedagogiska skolmyndigheten	784
Sameskolstyrelsen	58
Skolforskningsinstitutet	25
Totalt	2 766

Källa: Ekonomistyrningsverket.

De statliga skolformerna

Specialskolan finansieras av staten och av avgifter från elevernas hemkommuner

Specialskolan är en statlig skolform som drivs av Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Ansvaret för specialskolan är en av myndighetens kärnuppgifter. Liksom för övriga skolformer styr skollagen,⁵⁴ skolförordningen⁵⁵ och läroplanen⁵⁶ specialskolan och därmed indirekt vilken kostnadsbild verksamheten har. Vid sidan av dessa indirekta bestämmelser finns i skollagen bestämmelser som mer direkt reglerar kostnader i specialskolan. Det handlar dels om ersättningar till staten från elevernas hemkommuner, dels om statens ansvar för att täcka kostnader för resor och boende för elever i specialskolan.⁵⁷

⁵⁴ Skollagen (2010:800).

⁵⁵ Skolförordningen (2011:185).

⁵⁶ Förordningen (SKOLFS 2010:250) om läroplan för specialskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet i vissa fall.

⁵⁷ 12 kap. 24–25 §§ skollagen.

I relation till SPSM:s andra uppgifter är specialskolan den största verksamhetsgrenen. Under 2020 uppgick kostnaderna för specialskolan till cirka 63 procent av SPSM:s totala verksamhetskostnader. Eftersom den tillhör SPSM:s kärnuppgifter finansieras utbildningen vid specialskolorna av myndighetens förvaltningsanslag. Men SPSM har även rätt att ta ut vissa avgifter från elevernas hemkommuner. Enligt skollagen är det regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som får meddela föreskrifter om ersättningens storlek. Detta anges årligen i en förordning.⁵⁸ Av förordningen framgår även att den ersättning som kommuner betalar för en elev i specialskolans fritidshem ska skrivas ner med det belopp som tas ut i avgift från elevens vårdnadshavare.

Under 2020 var den kommunala avgiften per elev i specialskolan (årskurs 1–10) för värdkommuner, det vill säga kommuner där specialskolor är belägna, 128 190 kronor. För övriga kommuner var den kommunala avgiften 192 290 kronor per elev och kommun. För elever i specialskolans förskoleklass var den kommunala avgiften 129 820 kronor per elev och för elever i fritidshem 84 540 kronor per elev. Totalt sett under 2020 finansierades specialskolan till 45 procent av myndighetens anslag och till 55 procent av övriga intäkter, där bland annat de kommunala elevavgifterna ingår.

Även sameskolan finansieras av staten och av avgifter från elevernas hemkommuner

Sameskolan är också en statlig skolform. Den drivs av Sameskolstyrelsen. På samma sätt som för övriga skolformer styr skolförfattningarna indirekt tilldelningen och fördelningen av resurser inom sameskolan. Men i likhet med specialskolan finns det i skollagen vissa särskilda bestämmelser för sameskolan. Dessa bestämmelser anger dels att elevernas hemkommun ska betala ersättning till staten för vissa kostnader för elever i sameskolan, dels att staten ska täcka kostnader för resor och boende för elever i sameskolan.⁵⁹

Sameskolan, inklusive samisk förskoleklass och fritidshem, är den största verksamhetsgrenen inom Sameskolstyrelsen. Under 2020 uppgick sameskolans kostnadsandel till 59 procent av verksamhetskostnaderna för Sameskolstyrelsen.

⁵⁸ Förordningen (SKOLFS 1997:1) om ersättning för elever i specialskolan.

⁵⁹ 13 kap. 22–23 §§ skollagen.

Ersättningen för elever i sameskolan är reglerad i en förordning.⁶⁰ Där framgår att ersättningen ska bestämmas efter samma grunder som elevens hemkommun tillämpar vid fördelning av resurser i sin egen grundskola, förskoleklass eller sitt eget fritidshem. Hemkommunens ersättning för elever i sameskolan avser kostnader för undervisning, lärverktyg, elevhälsa, måltider, administration och lokaler. Dessutom är hemkommunen skyldig att lämna tilläggsersättning för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, om inte betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för hemkommunen uppstår.

Vad gäller ersättningen från elevernas hemkommuner och deras vårdnadshavare för fritidshemmet är det ekonomiska målet att intäkterna delvis ska täcka kostnaderna för verksamheten. Kostnader som inte finansieras med avgiftsintäkter ska finansieras från Sameskolstyrelsens ramanslag. Under 2020 finansierade avgifter och andra ersättningar cirka 40 procent av de totala kostnaderna för sameskolan, inklusive förskoleklass och fritidshem.

6.4 Skolan som en del av den kommunala ekonomin

I detta avsnitt beskriver utredningen den ekonomiska styrningen av kommuner. Vi summerar också kommunernas främsta intäkter och kostnader ur ett budgetperspektiv. Dessutom redogör vi för hur skol-kostnaderna skiljer sig åt mellan olika kommuner.

6.4.1 Kommunerna ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.⁶¹ I det ligger att verksamheten ska utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Men någon tydlig definition av vad som utgör god ekonomisk hushållning finns inte. Däremot ger förarbetena till bestämmelsen ett antal exempel på vad det kan vara.⁶² God ekonomisk hushållning är exempelvis att vårda och underhålla fastigheter och andra tillgångar väl, att ha en god framförhållning i den fysiska

⁶⁰ Förordningen (SKOLFS 2011:62) om ersättning för elever i sameskolan eller i förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan.

⁶¹ 11 kap. 1 § kommunallagen (2017:725).

⁶² Prop. 1990/91:117 *En ny kommunallag*.

planeringen samt att ha en effektiv organisation. För att ha en god ekonomisk hushållning ska kommunen också uppnå målen för verksamheten. Det är dock inte förenligt med en god ekonomisk hushållning att undergräva ekonomin genom en konsekvent underbalansering av budgeten, det vill säga att utgifterna konsekvent är större än inkomsterna. I stället bör löpande kostnader täckas med löpande intäkter. Vidare är ett nollresultat inte tillräckligt för att kravet på en god ekonomisk hushållning ska anses uppfyllt.⁶³

6.4.2 Kommunerna får intäkter från olika inkomstkällor

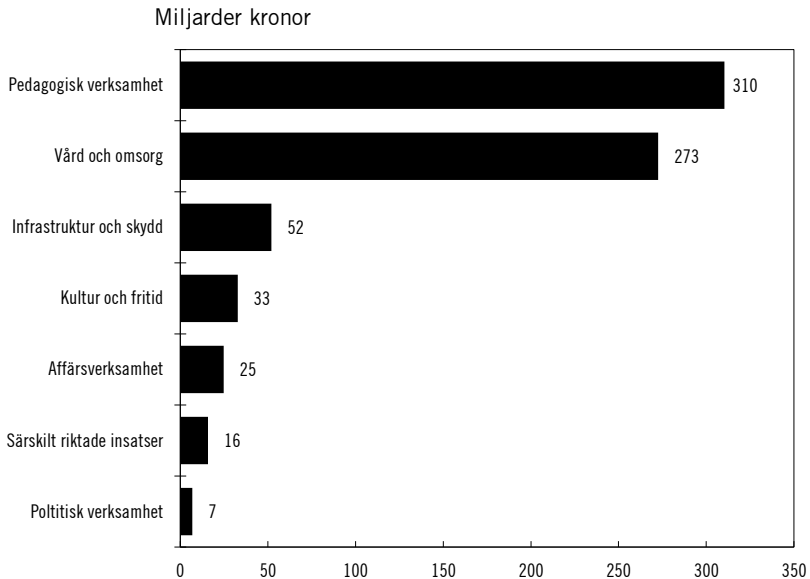
För att finansiera den kommunala verksamheten har kommunerna flera inkomstkällor. Den största inkomsten är de kommunala skatteintäkterna som stod för cirka 65 procent 2020. Därefter kommer generella och riktade statsbidrag som tillsammans utgjorde 23 procent av kommunernas totala intäkter. Slutligen har kommunerna även andra intäkter i form av avgifter, försäljning av verksamhet och entreprenad, hyror och arrenden samt övriga intäkter som under 2020 uppgick till cirka 12 procent.

6.4.3 Skolväsendet är den största kostnaden för kommunerna

För kommunerna utgör kostnaderna för skolväsendet den största kostnadsposten. År 2020 uppgick dessa kostnader (som benämns pedagogisk verksamhet) till cirka 310 miljarder kronor, uttryckt som kostnaden för det egna åtagandet.

Den andra stora kostnadsposten är vård och omsorg som under 2020 uppgick till 272 miljarder kronor. Därutöver har kommunerna kostnader för infrastruktur, kultur och fritid samt affärsverksamhet som exempelvis avser avgiftsfinansierade verksamheter som bedrivs i förvaltningsform. Kommunerna har också kostnader för särskilt riktade insatser som kan handla om flyktingmottagande och arbetsmarknadsinsatser. Dessutom har de kostnader för politisk verksamhet som exempelvis nämnd- och styrelsearbete, men även bidrag till politiska partier. De olika kostnadsposterna och deras omfattning framgår av figur 6.15.

⁶³ SOU 2021:75 *En god kommunal hushållning*.

Figur 6.15 Kommunernas verksamhet år 2020

Källa: Statistiska centralbyråns tabell Kostnad för det egna åtagandet i tkr, löpande priser efter verksamhetsområde och år.

Kostnaderna i kommunerna bedöms öka de kommande åren

Utredningen om en god kommunal hushållning konstaterar att ekonomin i kommunsektorn som helhet har utvecklats positivt under de senaste decennierna. Under hela 2000-talet har kommunsektorn med några undantag redovisat positiva resultat.⁶⁴ Samtidigt finns det skillnader mellan kommuner. Under 2020 var andelen kommuner med negativa balanskravsresultat dubbelt så stor i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner jämfört med storstäder och storstadsnära kommuner. Sett över hela tidsperioden 2010–2019 var det i genomsnitt var femte kommun i kommungruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner som rapporterade negativa balanskravsresultat.⁶⁵

Även i ett mer framåtblickande perspektiv finns frågor om kommunernas ekonomiska förmåga att utföra sina uppdrag. Både Kommunutredningen och Valfärdscommissionen har pekat på ett växande demografiskt tryck i kommunsektorn, med framför allt en åldrande

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Prop. 2021/22:1 Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 25.

befolkning som medför ökade kostnader för kommunerna.⁶⁶ Valfärdskommissionen angav att antalet invånare över 80 år uppskattas öka med knappt 63 procent mellan 2019 och 2035.⁶⁷ Under samma tidsperiod uppskattas antalet invånare i yrkesverksam ålder, 20–69 år, öka med endast 6 procent.

Även i detta avseende är skillnaderna stora mellan olika kommungrupper. I en bilaga till Långtidsutredningen 2015 prognosticeras hur den demografiska försörjningskvoten kommer att utvecklas fram till 2040 i olika kommungrupper. Försörjningskvoten är lika med antalet i den totala befolkningen dividerat med antalet i arbetsför ålder (20–64 år). Prognoserna indikerar relativt dramatiska regionala skillnader i hur olika åldersgrupper kommer att utvecklas. Skillnaden i försörjningskvot mellan storstadsregioner och avlägsna landsbygdsregioner var ungefär 0,17 år 1991, steg till 0,21 år 2013 och förväntas öka till 0,35 år 2040.⁶⁸ Det innebär att det demografiskt betingade kostnadstrycket riskerar att bli särskilt stort i avlägsna landsbygdsregioner framöver.

För skolans del riskerar ett högt generellt kostnadstryck att leda till svåra prioriteringar i kommunerna. OECD pekar i en rapport på att de stigande kostnaderna för skolan, tillsammans med det minskande utrymmet för kommunerna att finansiera verksamheten med egna skatteintäkter, talar för att skolan även i framtiden kommer att vara beroende av statlig finansiering.⁶⁹

6.4.4 Kommunernas skolkostnader skiljer sig åt

Det finns en stor spridning i kommunernas kostnader för skolan. I nedanstående delar går vi igenom hur kommunernas tilldelning av resurser till grundskola, gymnasieskola och komvux ser ut och förhåller sig till varandra och till andra relevanta mått.

⁶⁶ Se t.ex. SOU 2020:8 *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

⁶⁷ Valfärdskommissionen (2021): *Valfärdskommissionens slutredovisning till regeringen*.

⁶⁸ SOU 2015:101 *Demografins regionala utmaningar*.

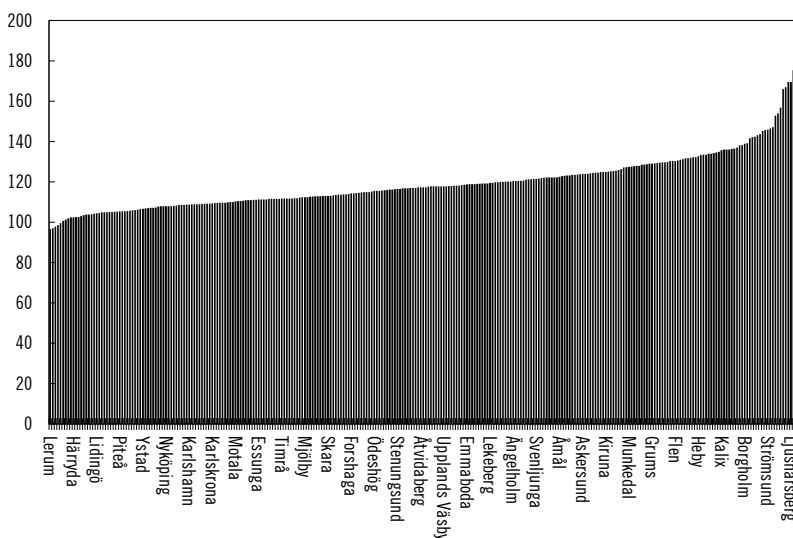
⁶⁹ OECD (2022): *Policy Dialogues in Focus: International insights for school funding reform in Sweden*.

Spridningen i kostnad per elev är hög i grundskolan

I figur 6.16 redovisas spridningen i kostnader per elev i grundskolan och förskoleklassen. Kostnaderna avser hemkommun, vilket innebär kommunernas totala kostnader per folkbokförd elev, oavsett om de folkbokförda eleverna studerar i den egna kommunen, i en annan kommun eller hos en enskild huvudman.

Figur 6.16 Spridning i kostnad per elev i grundskola och förskoleklass 2020

Avser hemkommunens kostnad per folkbokförd elev (tkr)



Källa: Kolada.

Den genomsnittliga hemkommunskostnaden per elev i grundskolan, inklusive förskoleklassen, var cirka 119 300 kronor under 2020. Men som framgår av figuren var spridningen stor. Mellan den kommun som hade högst och den kommun som hade lägst resurs per elev skilde det 78 700 kronor, vilket motsvarar cirka 81 procent. Om man i stället jämför den 95:e percentilen med den 5:e percentilen var skillnaden mindre, 39 800 kronor, vilket motsvarar cirka 38 procent.

En del av skillnaderna mellan kommuner har en naturlig förklaring. Skolan kostar olika mycket i olika kommuner beroende på faktorer som är svåra att påverka, exempelvis löneläge, bebyggelsestruktur och demografisk utveckling. Eftersom en väsentlig del av skolans kostnader är fasta – eller åtminstone trögrörliga – innebär det att små skolor ofta också är dyra skolor i relation till antalet elever.

Om man jämför kommuner som har ett högt kostnadsläge med kommuner som har ett lågt kostnadsläge skiljer de förstnämnda ut sig. Dels genom att de har en betydligt lägre tätortsgrad, dels genom att de haft en krympande befolkning de senaste tjugo åren. Om man generaliserar kan man säga att högkostnadskommunerna är mindre landsbygdskommuner med minskande befolkning i norra Sverige, medan lågkostnadskommunerna är medelstora och relativt tätbefolkade kommuner med ökande befolkning i södra Sverige.⁷⁰

Vad gäller grundskolan har Utredningen om en mer likvärdig skola undersökt i vilken utsträckning skillnaderna i kommunernas resurstilldelning kan förklaras av skillnader i strukturella förutsättningar mellan kommunerna, såsom socioekonomisk elevsammansättning, finansieringsförmåga, elevutveckling och lokalt löneläge. Utredningen fann då att drygt hälften, 56 procent, av kommunernas kostnader för skolan relaterade till deras strukturella förutsättningar.⁷¹ En betydande del av skillnaderna berodde alltså på annat än verksamhetens förutsättningar, med skillnader i ambitionsnivå och effektivitet som centrala förklaringsfaktorer, vid sidan om rena statistikfel och faktorer som inte fångades upp av det statistiska underlaget. Det finns även tecken på att tradition kan spela en viss roll i bemärkelsen att kommuner, när de fattar beslut om budgetar för kommande år, många gånger utgår från tidigare budgetar och justerar något, i stället för att göra en genomgripande analys av verksamhetens förutsättningar och behov.⁷² Detta är något som även Statskontoret har kommit fram till efter intervjuer med mindre kommuner inom ramen för myndighetens granskning av likvärdighetsbidraget 2019–2021.⁷³

⁷⁰ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning*.

⁷¹ Ibid.

⁷² Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken*.

⁷³ Statskontoret (2020): *Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan, en lägesrapport*.

Skillnader i resurstilldelning till grundskolan har olika förklaringar

I sin analys av vilka statistiskt signifikanta variabler som kunde förklara skillnader i resurstilldelning till grundskolan mellan olika kommuner fann Utredningen om en mer likvärdig skola följande kostnadsdrivande faktorer:

- låga elevantal
- minskande elevantal
- svag socioekonomi
- hög finansieringsförmåga
- glesbygd.

I analysen fann utredningen vidare att variabeln för socioekonomi endast samvarierade på ett positivt sätt med kostnaderna för skolan om både statens och kommunernas finansiering av skolan räknades in. Om man däremot tog bort statsbidragen till skolan, så att endast den kommunala grundfinansieringen ingick i analysen, samvarierade variabeln för socioekonomi på ett negativt sätt med kommunernas kostnader för grundskolan. Det betyder att det enbart var på grund av statens tillskott som finansieringen av skolan var kompensatorisk i bemärkelsen att kommuner med större förväntat stödbehov också hade en högre resurstilldelning per elev. Utan den statliga finansieringen var systemet i stället omvänt kompenserande.

Utredningen om en mer likvärdig skola har även undersökt om det kan vara ekonomiska svårigheter i kommunsektorn som förklarar att den kommunala grundfinansieringen inte verkar ta tillräcklig hänsyn till elevernas behov. Men efter att ha studerat det ekonomiska resultatet i kommunsektorn från slutet av 1990-talet till slutet av 2010-talet kunde de avfärda den hypotesen.⁷⁴

Det bör dock, i det här sammanhanget, påpekas att kommunerna inte har i uppdrag att finansiera skolan kompensatoriskt sinsemellan. Kommunerna har bara ansvar för att säkerställa att finansieringen av skolan inom den egna kommunen speglar skollagens krav på kompensatorisk resursfördelning. Men som nationellt skolsystem betraktat är det ändå intressant att notera att den kommunala grundfinansier-

⁷⁴ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

ingen, på kommunnivå, inte förefaller kompensera för elevers varierande förutsättningar och behov på det sätt som avses i skollagen.

Även i gymnasieskolan är spridningen i kostnader stor

Även i gymnasieskolan är skillnaderna mellan kommunernas kostnader per elev omfattande. Det har bland annat att göra med att kommuner har olika programutbud och att olika program skiljer sig åt avsevärt när det gäller kostnader. Drygt 70 procent av kommunerna bedriver gymnasieutbildning med nationella program. Därutöver bedriver cirka 13 procent av kommunerna introduktionsprogram. De flesta av dessa har få elever vilket ger höga kostnader per elev.

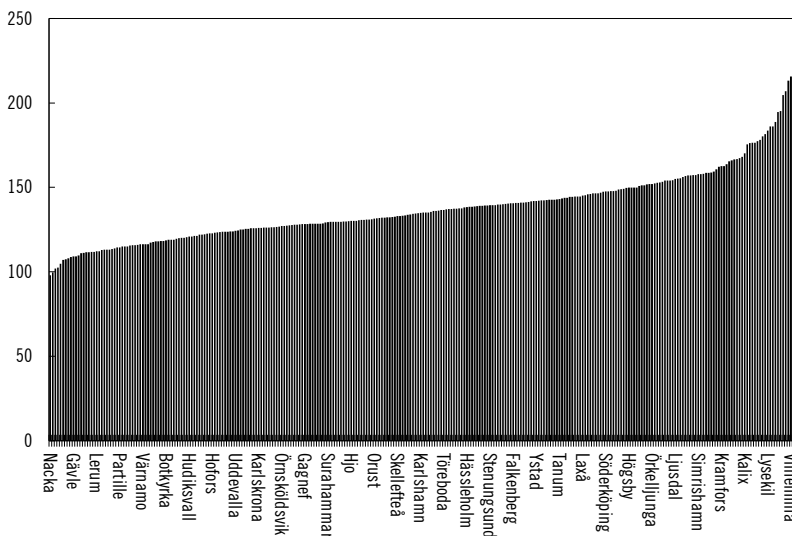
Olika kommuner har olika strukturella förutsättningar som kan påverka de totala kostnaderna. Kostnadsutjämningsutredningen har beräknat att skillnader i programsammansättning och i bebyggelsestruktur kan förklara ungefär hälften av variationen mellan kommuners nettokostnad för gymnasieskolan per invånare.⁷⁵ Delar av den kvarvarande variationen kan antas förklaras av skillnader i effektivitet och ambitionsnivå.

Figur 6.17 visar spridningen i hemkommunskostnad per folkbokförd elev. Den genomsnittliga hemkommunskostnaden för en elev i gymnasieskolan uppgick till knappt 138 000 kronor 2020. Spridningen mellan den kommun som hade den högsta kostnaden och den lägsta kostnaden per elev var knappt 131 000 kronor. Om man i stället jämför den 95:e percentilen med den 5:e percentilen minskade skillnaden till drygt 66 000 kronor.

⁷⁵ SOU 2018:74 *Lite mer lika. Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting.*

Figur 6.17 Spridning i kostnad per elev i gymnasieskolan 2020

Avser hemkommunens kostnad per folkbokförd elev (tkr)



Källa: Kolada.

Jämfört med grundskolan är spridningen i hemkommunskostnad per elev avsevärt större i gymnasieskolan. Men en bidragande förklaring till det är alltså att fördelningen av elever mellan olika program skiljer sig åt mellan kommunerna.

Om man i stället analyserar spridningen i kostnad per elev mellan olika kommuner inom samma program kvarstår dock mönstret med relativt stora skillnader. Nedan redovisar vi spridningen i kommunernas budgeterade kostnader för tre olika nationella program under 2021. Redovisningen baserar sig på budgeterade kostnader per elev för alla kostnadslag utom skolmältider.

Tabell 6.6 Spridning i kommunernas budgeterade programkostnad per elev

Avser budgeterade kostnader exkl. skolmältider under 2021

	Max. (kr)	Min. (kr)	Max.–Min. (kr)	P95 (kr)	P05 (kr)	(P95-P05)/P05 (%)
Naturvetenskapsprogrammet	154 552	60 806	93 746	123 182	72 748	69
Vård- och omsorgsprogrammet	167 200	63 581	103 619	133 148	77 398	72
Fordons- och transportprogrammet	250 384	103 726	146 658	175 475	130 037	35

Källa: Egna beräkningar utifrån Skolverkets beräkningsunderlag för riksprislistan 2021.

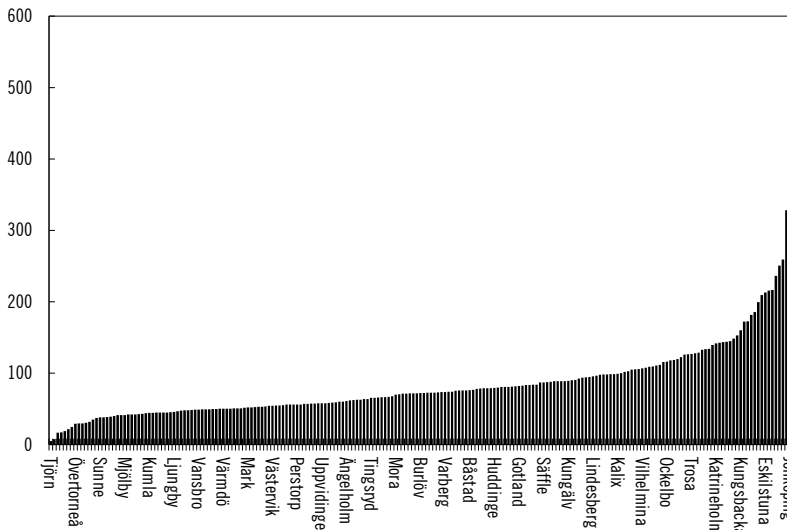
Naturvetenskapsprogrammet, vård- och omsorgsprogrammet samt fordons- och transportprogrammet är olika kostnadskrävande utifrån vilka krav de ställer på lokaler, material och personella resurser. Men även inom dessa program råder alltså stora skillnader mellan kommuner i kostnad per elev. Vid en jämförelse av de kommuner som har högst respektive lägst budgeterad kostnad per elev är skillnaden inom alla programmen över 100 procent. Om man avgränsar analysen till den 95:e och 5:e percentilen krymper spridningen, men är fortsatt hög. På naturvetenskaps- samt vård- och omsorgsprogrammet är skillnaden då omkring 70 procent, medan den på fordons- och transportprogrammet är omkring 35 procent.

Tilldelningen av resurser till komvux varierar påtagligt mellan olika kommuner

I likhet med grund- och gymnasieskolan varierar kommunernas tilldelning av resurser till komvux betydligt. Statistiken för komvux är dock mer bristfällig och går inte att få uppställd på samma sätt som för grundskolan och gymnasieskolan. I figur 6.18 redovisas kostnaden enligt Skolverket för kommunala utbildningsanordnare i komvux på grundläggande och gymnasial nivå under 2020. Endast kostnaden per heltidsstuderande i den egna verksamheten ingår och statistiken speglar därmed inte hemkommunsperspektivet som vi har utgått från i redovisningen av de andra skolformerna. Detta är relevant att understryka eftersom det inom komvux är vanligt att kommunerna lägger ut utbildning på entreprenad.

Figur 6.18 Kostnad per heltidsstuderande inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå under 2020

Avser kommunala utbildningsanordnares kostnad per heltidsstuderande (tkr)



Anm.: Kommunala utbildningsanordnare med under 10 elever har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Skolverket.

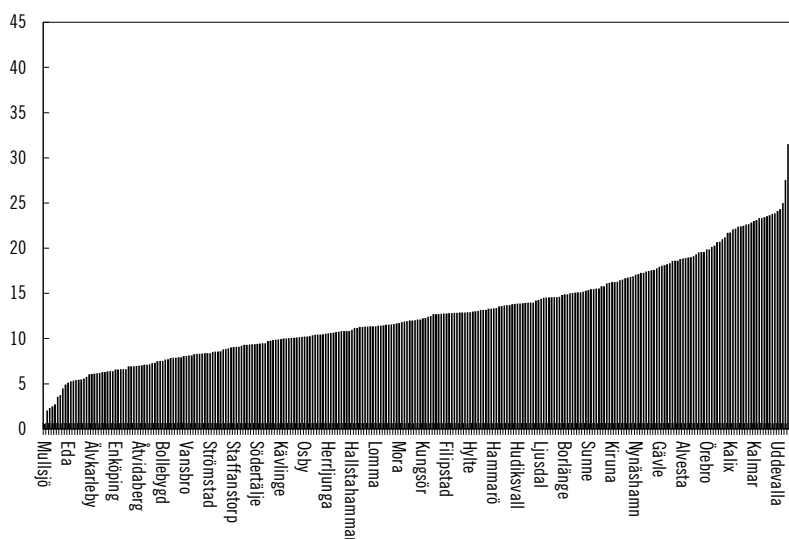
Som framgår av figuren är skillnaderna mellan olika kommuner stora. Om man bortser från eventuella extremvärden i toppen och botten av fördelningen och i stället jämför den 95:e och den 5:e percentilen kvarstår en skillnad på drygt 170 000 kronor per heltidsstuderande i den kommunala regin. Även om man grupperar kommunerna bredare och jämför den undre kvartilen med den övre kvartilen återstår en skillnad på omkring 48 000 kronor, vilket motsvarar en skillnad på över 90 procent.

Som nämnts ovan är det inte säkert att kostnaden per heltidsstuderande i den egna regin är ett tillräckligt träffsäkert mått för att fånga hur kommunerna tilldelar resurser till komvux, eftersom kommunernas kostnader för komvux på entreprenad inte ingår. För att försöka komma runt det här har vi analyserat hemkommunernas totala kostnader för komvux i relation till den potentiella målgruppen inom respektive skolformsdel. När det gäller komvux på grundläggande och gymnasial nivå har då kommunens totala kostnad, uttryckt som kostnaden för det egna åtagandet, ställts mot antalet invånare i kom-

munen mellan 20 och 56 år som saknar gymnasial utbildning. För komvux i sfi har kommunens totala kostnad ställts mot antalet invånare i kommunen mellan 20 och 64 år med uppehållstillstånd sedan mindre än fem år. Resultaten visas i figur 6.19 och 6.20.

Figur 6.19 Hemkommunens kostnad per invånare i målgrupp för komvux på grundläggande och gymnasial nivå 2020 (tkr)

Med målgrupp avses antalet folkbokförda invånare 20–56 år utan gymnasial utbildning under 2020

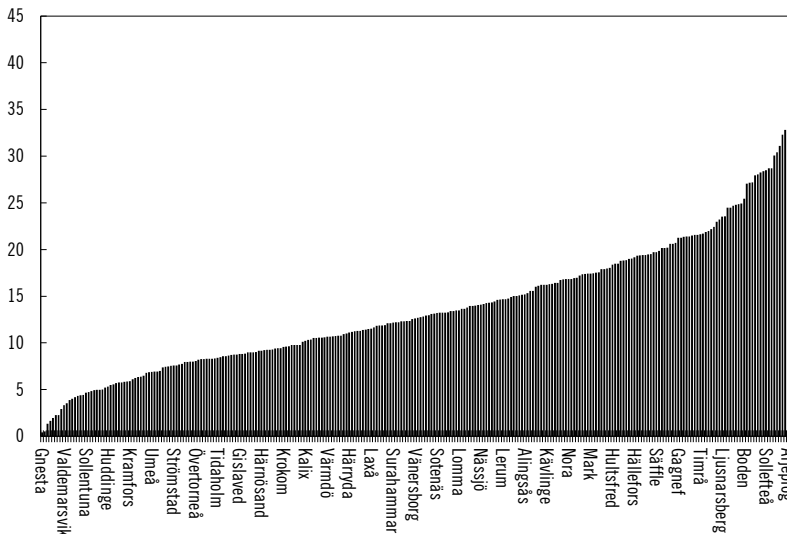


Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Figur 6.20 Hemkommunens kostnad per individ i målgrupp för komvux i sfi 2020 (tkr)

Med målgrupp avses antalet folkbokförda invånare 20–64 år med uppehållstillstånd sedan mindre än fem år 2020



Anm.: Kommuner utan redovisade kostnader har plockats bort ur sammanställningen.

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Som framgår av figurerna är skillnaderna stora mellan olika kommuner i fråga om hur mycket resurser de lägger på komvux i relation till den potentiella målgruppen för verksamheten. I tabell 6.7 redogör vi för spridningen uttryckt i percentilvärden på olika nivåer i fördelningen.

Tabell 6.7 Spridning i kostnad i relation till den potentiella målgruppen

Avser hemkommunens kostnad under 2020

	P95 (kr)	P75 (kr)	P25 (kr)	P05 (kr)	(P75-P25)/P25 (%)
Komvux på grundläggande och gymnasial nivå	23 339	16 190	9 034	5 466	79
Komvux i sfi	28 081	17 959	8 652	4 306	108

Källa: Egna beräkningar utifrån uppgifter från SCB.

Såväl för komvux på grundläggande och gymnasial nivå som för komvux i sfi utgör skillnaden mellan den 95:e och den 5:e percentilen flera hundra procent. Om man grupperar kommunerna bredare och analyserar skillnaderna mellan den undre och övre kvartilen minskar spridningen, men befinner sig alltså på höga nivåer. För komvux på grundläggande och gymnasial nivå skiljer det nästan 80 procent och för komvux i sfi är skillnaden över 110 procent. Spridningen mellan kommunerna är alltså betydande även efter att man tagit hänsyn till eventuella extremvärden.

Att skillnaderna i kostnader varierar påtagligt mellan olika kommuner har delvis att göra med hur stort det faktiska elevantalet i komvux är i förhållande till den potentiella målgruppen. Elevantalet kan i sin tur påverkas av flera faktorer. Till exempel vilken ambitionsnivå kommunerna har för komvux och hur väl de arbetar med att informera om och rekrytera till komvuxstudier. Men även hur den lokala arbetsmarknaden fungerar spelar roll. Om den lokala arbetsmarknaden är stark kan det knappast betraktas som ett problem att invånare som ingår i den potentiella målgruppen för komvux arbetar i stället för att studera.

Därutöver kan det finnas andra kostnadspåverkande faktorer som förklarar att skillnaderna är så stora mellan kommuner. Till exempel kostar olika kurser olika mycket och behoven av utbildning kan skilja sig åt mellan olika kommuner.

6.5 Resursfördelning inom skolväsendet

Utöver att ansvara för den huvudsakliga tilldelningen av resurser till skolväsendet har kommunerna ett övergripande ansvar för resursfördelningen. Det gäller dels i relation till de egna skolorna, dels i relation till andra huvudmän och utbildningsanordnare.

I detta avsnitt redogör utredningen för den lagstiftning som gäller kommunernas ansvar för fördelning av resurser till skolan och går igenom vilken praktisk tillämpning regelverket har, till exempel vad gäller kompensatorisk resursfördelning. Vi redovisar även en del av den kritik som har riktats mot det så kallade skolpengssystemet.

6.5.1 Skollagen ställer krav på resurser efter behov

Hur kommunerna fördelar resurser till skolan är i huvudsak en kommunal fråga. Bestämmelser i skollagen, skolförordningar och läroplaner styr däremot indirekt fördelningen av resurser utifrån att de anger de krav som varje skola måste uppfylla.

I ett fåtal avseenden ställer skollagen också tydliga krav på kommunernas resursfördelning. Det handlar dels om hur bidragen till enskilda huvudmän ska fördelas (se avsnitt 6.5.2), dels om att resurser ska fördelas med hänsyn till elevernas olika behov.

Vad gäller det senare anger skollagen att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁷⁶ Bestämmelsen tillkom 2014 efter att flera rapporter från Skolverket och Skolinspektionen hade pekat på en begränsad omfördelning av resurser baserat på elevers olika förutsättningar och behov.⁷⁷ I sak var bestämmelsen ett förtydligande av redan befintlig lagstiftning i syfte att skapa bättre förutsättningar för en hög likvärdighet i skolväsendet.⁷⁸

Bestämmelsen om kommunal resursfördelning efter behov omfattar fördelning av resurser såväl till kommunens egna verksamheter som till enskilda huvudmän. Bestämmelsen reglerar inte närmare hur resurserna ska fördelas, men anger att det *ska* ske en resursfördelning på dessa grunder.

6.5.2 Bidragen till enskilda huvudmän är tydligt reglerade

Vad gäller de enskilda huvudmännen innehåller skollagen detaljerade bestämmelser om hur resursfördelningen ska gå till.⁷⁹ Det handlar dels om vilka kostnadslag som ska inkluderas i ersättningen, dels om hur beloppen ska räknas fram.

⁷⁶ 2 kap. 8 b § skollagen.

⁷⁷ Se t.ex. Skolverket (2013): *Kommunernas resursfördelning till grundskolor* samt Skolinspektionen (2014): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet*.

⁷⁸ Prop. 2013/14:148 *Vissa skollagsfrågor*.

⁷⁹ Se t.ex. 10 kap. 37–39 §§ skollagen avseende grundskolan.

Enligt skollagen ska kommunerna ersätta de enskilda huvudmännen utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning till de egna skolorna genom ett så kallat grundbelopp för varje elev.⁸⁰ Detta bidrag brukar ofta benämnas ”skolpeng”, men den termen används alltså inte i skolförfattningarna. Som huvudregel gäller att grundbeloppet ska avse ersättning för

- undervisning
- lärverktyg
- elevhälsa
- måltider
- administration
- mervärdesskatt
- lokalkostnader.

Utöver grundbeloppet ska kommunerna under vissa omständigheter lämna tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd. Tilläggsbeloppet ska vara individuellt bestämt utifrån elevens behov. I vissa skolformer, bland annat grundskolan, ska tilläggsbelopp även utgå för elever som deltar i modersmålsundervisning eller lovskola.⁸¹

Om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter för kommunen skulle uppstå som en följd av utbetalningen av tilläggsbelopp är hemkommunen inte skyldig att betala beloppet.⁸² I ett sådant fall upphör å andra sidan den enskilda huvudmannens skyldighet att ta emot eller ge fortsatt utbildning till eleven i fråga.⁸³

Vad gäller beräkningen av grundbeloppet ska en kommun enligt skolförordningen kunna redovisa för den enskilda huvudmannen hur beloppet har räknats fram. Av redovisningen ska framgå beloppen för lokalkostnader, administration och mervärdesskatt. Om det inte finns särskilda skäl ska redovisningen även innehålla beloppen för övriga kostnadslag var för sig.⁸⁴

⁸⁰ Se t.ex. 10 kap. 38 § skollagen avseende grundskolan.

⁸¹ Se t.ex. 10 kap. 39 § skollagen avseende grundskolan.

⁸² Ibid.

⁸³ Se t.ex. 10 kap. 35 § skollagen avseende grundskolan.

⁸⁴ 14 kap. 10 § skolförordningen.

Ersättningen i gymnasieskolan baseras på programkostnad

När det gäller bidrag till fristående gymnasieskolor ska grundbeloppet för utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.⁸⁵ Det är alltså hemkommunens egen program- och inriktningskostnad per elev som ska ligga till grund för ersättningen till enskilda huvudmän.

Det är vanligt att kommuner erbjuder olika gymnasieutbildningar tillsammans med andra kommuner inom ramen för så kallade samverkansavtal. Ofta reglerar sådana samverkansavtal även vilket pris de samarbetande kommunerna ska ersätta varandra med för olika utbildningar.⁸⁶ För en kommun som erbjuder en viss utbildning via ett sådant avtal, och inte själv har motsvarande utbildning inom kommunen, gäller då det överenskomna priset som grund för ersättningen till enskilda huvudmän för de elever som är folkbokförda i kommunen.⁸⁷

När det gäller vissa gymnasieutbildningar som avviker från nationella program, till exempel riksrekryterande utbildningar och särskilda varianter, ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av Skolverket.⁸⁸ Men Skolverket beslutar även om grundbeloppets storlek om en elev har antagits till ett nationellt program som kommunen inte erbjuder själv eller inom ramen för ett samverkansavtal med andra kommuner. Då är det den så kallade riksprislistan som tillämpas.⁸⁹ Riksprislistan bygger på den offentliga genomsnittskostnaden för respektive program i Sverige och baseras på kommunernas, regionernas och gymnasieförbundens budgeterade kostnader per elev.⁹⁰ Friskolornas riksförbund har dock riktat kritik mot riksprislistans konstruktion, bland annat för att vissa kommuner inte rapporterar in sina kostnader och för att riksprislistan inte fångar upp budgetjusteringar löpande under året.⁹¹

⁸⁵ 16 kap. 55 § skollagen.

⁸⁶ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ 16 kap. 55 § skollagen.

⁸⁹ 13 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

⁹⁰ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

⁹¹ Friskolornas riksförbund (2022): *Friskolornas riksförbunds yttrande över Skolverkets förslag till föreskrifter om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor (riksprislistan), internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2022*.

När det gäller introduktionsprogrammen i gymnasieskolan är regleringen något annorlunda. För elever på programinriktat val ska bidraget bestå av två delar:

- dels ersättning för den del av utbildningen som motsvarar det nationella program som utbildningen är inriktad mot
- dels ersättning för den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet till det nationella programmet.⁹²

Ersättningen för den del av utbildningen som motsvarar ett nationellt program ska beräknas på samma sätt som för det aktuella programmet.⁹³ För den del av utbildningen som avser det stöd som eleven behöver för att uppnå behörighet är det Skolverket som meddelar föreskrifter om ersättningens storlek. Under 2021 uppgick ersättningen till 4 100 kronor per elev och ämne.⁹⁴

När det gäller ersättningen till enskilda huvudmän för övriga introduktionsprogram finns inte någon reglering i skollagen eller i gymnasieförordningen. Flera av dessa program är inte möjliga att utforma för en grupp elever och är därmed inte sökbara. Vanligen sluts då ett avtal mellan hemkommunen och den enskilda huvudmannen innan eleven kan påbörja sin utbildning. För stora skolkoncerner kan det innebära att ett stort antal avtal måste slutas med många olika hemkommuner på kort tid.⁹⁵

Ersättningen i komvux baseras vanligen på verksamhetspoäng

En principiell skillnad mellan komvux och grund- och gymnasieskolan är att det endast finns offentliga huvudmän – kommuner och i vissa fall regioner – inom komvux.⁹⁶ Därmed finns inte heller samma tydliga regler i skollagen som för grund- och gymnasieskolan om hur ersättningen till enskilda utbildningsanordnare ska gå till.

⁹² 17 kap. 35 § skollagen.

⁹³ 17 kap. 36 § skollagen.

⁹⁴ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2021:1) om vissa belopp för elever vid fristående gymnasieskolor och gymnasiesärskolor, internationella skolor samt ersättning för visst stöd på introduktionsprogram avseende 2021.

⁹⁵ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

⁹⁶ 2 kap. 5 § skollagen.

Skollagen ger dock kommuner och regioner möjlighet att lägga ut delar av eller hela komvuxverksamheten på entreprenad.⁹⁷ Ett sådant förfarande innebär att en enskild utbildningsanordnare utför verksamheten, men att huvudmannskapet och därmed det yttersta ansvaret för verksamheten behålls av kommunen.⁹⁸

Entreprenader är något som förekommer i stor utsträckning inom komvux. Under 2020 var det omkring hälften (49 procent) av kursdeltagarna i komvux som läste hos enskilda utbildningsanordnare.⁹⁹

Entreprenadsättning inom komvux sker normalt via lagen om offentlig upphandling (LOU). Det förekommer även att kommuner använder sig av olika former av kundvalssystem, i regel genom att en enskild kommun, eller kommuner i samverkan, inbjuder enskilda utbildningsanordnare och ibland även andra kommuner att på lika villkor konkurrera med den utbildning som kommunen bedriver i egen regi.¹⁰⁰ Se vidare avsnitt 4.1.3 och 5.4.5.

Enligt Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola är det i bägge systemen vanligast att enskilda utbildningsanordnare ersätts med kronor per verksamhetspoäng.¹⁰¹ Men detta kan se olika ut mellan olika skolformsdelar. I komvux i sfi är det till exempel vanligare att enskilda utbildningsanordnare ersätts per timme eller kurs. Det förekommer också andra former av prestationsbaserade system. Exakt hur ersättningen ser ut beror dock på de avtal som kommunerna sluter med de enskilda utbildningsanordnarna, och det finns ingen samlad bild av detta.

6.5.3 Kommuner ersätter varandra i form av interkommunal ersättning

I vissa skolformer är det vanligt att eleverna studerar i en annan kommun än den de bor i. Det gäller framför allt i gymnasieskolan och komvux. I dessa fall reglerar skollagen vad som gäller för hur kommunerna ska ersätta varandra i form av interkommunal ersättning.

⁹⁷ 23 kap. 8 § skollagen.

⁹⁸ 23 kap. 2 § skollagen.

⁹⁹ Skolverket: Komvux – Elever och kursdeltagare – Riksnivå, Tabell 4 A: Kursdeltagare kalenderåren 2018–2020.

¹⁰⁰ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

¹⁰¹ Ibid.

För grundskolan gäller att hemkommunen ska betala ersättning för utbildningen till den anordnande kommunen. Om eleven antagits till skolan av särskilda skäl eller om utbildningen är riksrekryterande ska den anordnande kommunen ersättas för sina kostnader. Då elever antagits av andra skäl efter önskemål från vårdnadshavare och överenskommelse inte träffats om något annat ska den anordnande kommunen ersättas med hänsyn till kommunens åtagande och elevens behov efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna grundskolorna.¹⁰²

För gymnasieskolans nationella program gäller som huvudregel att den anordnande kommunen ska ersättas utifrån sin självkostnad för programmet om inte kommunerna kommer överens om något annat.¹⁰³ Många kommuner ingår dock i samverkansområden och kommer inom dessa överens om vilka priser som ska gälla för interkommunal ersättning.¹⁰⁴ För introduktionsprogrammen gäller olika regler för interkommunal ersättning beroende på vilket program det handlar om. Även här är dock huvudregeln att ersättningen ska motsvara anordnarens självkostnad.¹⁰⁵

För komvux gäller olika regler för olika skolformsdelar och beroende på om den vuxna har rätt till utbildningen eller inte. För komvux på grundläggande nivå gäller att den som har rätt att delta i sådan utbildning även har rätt att göra det i en annan kommun än hemkommunen. Den anordnande kommunen ska då få ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.¹⁰⁶ När det gäller de rättighetsbaserade delarna av komvux på gymnasial nivå har en vuxen rätt att delta i utbildning i en annan kommun om utbildningen inte finns i hemkommunen. Även i detta fall ska den anordnande kommunen få ersättning för sina kostnader från elevens hemkommun.¹⁰⁷

I övrigt står det kommunerna fritt att komma överens om interkommunal ersättning inom alla delar av komvux, vilket också sker i en stor del av kommunerna. Men det kan finnas vissa praktiska svårigheter. Enligt en rapport från Vuxenutbildning i Samverkan (ViS) finns det kommuner som motsätter sig samverkan. Skälen är att dessa kommuner upplever att de enbart blir en betalande part om de skulle

¹⁰² 10 kap. 34 § skollagen.

¹⁰³ 16 kap. 50–51 §§ skollagen.

¹⁰⁴ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

¹⁰⁵ 17 kap. 26 a § skollagen.

¹⁰⁶ 20 kap. 11, 14 och 15 §§ skollagen.

¹⁰⁷ 20 kap. 19 d, 21 och 22 §§ skollagen.

tillåta att invånare i den egna kommunen deltar i utbildning i en annan kommun, eller att de inte vill riskera att urholka elevunderlaget för den egna utbildningsverksamheten.¹⁰⁸

I likhet med ersättningen till enskilda utbildningsanordnare inom komvux är det, enligt utredningens erfarenhet, vanligt att den interkommunala ersättningen anges i form av ett belopp per verksamhetspoäng, alternativt ett belopp per timme eller per kurs. Vanligen regleras detta i avtal mellan kommuner. Det finns dock ingen nationellt fastslagen norm för prissättningen inom komvux, utan kommunerna har stor frihet att utforma sina egna modeller.

6.5.4 Det är vanligt med grundbelopp även i kommunala skolor

Formellt sett reglerar skollagen enbart kommunernas resursfördelning till enskilda huvudmän. Det finns alltså inga legala hinder för en kommun att fördela resurser på ett annat sätt till skolverksamheten i egen regi än vad man gör till de enskilda huvudmännen. Men både Skolkostnadsutredningen och Utredningen om en mer likvärdig skola har erfarit att många kommuner väljer att tillämpa samma regler på sina egna skolor.¹⁰⁹

I en granskning av den så kallade skolpengen skickade Riksrevisionen ut en enkät till kommunerna för att undersöka hur vanligt det var med en skolpengsmodell även till de egna skolorna. Bland de kommuner som svarade uppgav 83 procent att de använde en sådan modell för finansieringen av sina grundskolor. De kommuner som svarade att de inte tillämpade en skolpengsmodell var företrädesvis kommuner utan fristående skolor.¹¹⁰

I praktiken innebär detta ofta att skolor, såväl enskilda som kommunala, ersätts utifrån hemkommunens genomsnittliga kostnad per elev i de olika kostnadsslagen, med viss justering för till exempel elevers socioekonomiska förutsättningar.

Med det sagt finns det exempel på kommuner som tillämpar andra modeller för fördelningen till de egna skolorna. I Stockholms stads grundskoleverksamhet dras exempelvis för 2022 28 procent av grund-

¹⁰⁸ Vuxenutbildning i samverkan (2019): *Framtidsfrågor för vuxenutbildningen*. ViS rapportserie 2019:1.

¹⁰⁹ SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor* samt SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹¹⁰ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

beloppet av för att täcka lokalkostnader och andra kostnader som bärs centralt, och om eleven byter till en annan kommunal skola inom kommunen följer inte denna del med eleven.¹¹¹

6.5.5 Skillnaderna är stora i kommunernas resursfördelning

Trots bestämmelsen i skollagen om att kommuner ska fördela resurser till skolan efter elevernas olika förutsättningar och behov är det flera kommuner som inte gör det. Vidare finns det stora skillnader i både omfattning och tillvägagångssätt bland de kommuner som omfördelar resurser på sådana grunder.

En majoritet av kommunerna omfördelar resurser i grundskolan

Vad gäller fördelningen av resurser till grundskolan och förskoleklassen genomförde Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) under 2017 och 2018 en enkätundersökning hos kommunerna för att ge en nationell bild.¹¹²

Enkätundersökningen visade att 157 av 277 svarande kommuner, vilket motsvarar närmare 6 av 10 kommuner, tillämpade en socioekonomisk resursfördelningsmodell för grundskolan och förskoleklassen. Drygt 4 av 10 kommuner tillämpade inte en socioekonomisk resursfördelningsmodell.

Generellt sett var det vanligare i storstads- och storstadsnära kommuner att en socioekonomisk resursfördelning tillämpades. Bland dessa kommuner var det omkring tre fjärdedelar som omfördelade resurser. För de små kommunerna och glesbygdskommunerna var det inte lika vanligt. Där var det något mer än hälften som tillämpade en socioekonomisk modell för omfördelning av resurser.

Enligt SKR förklaras skillnaderna mellan olika kommuntyper av att större städer vanligen är mer heterogena och har större boendesegregation. Därutöver finns det i större kommuner ofta fler skolor att välja mellan, vilket kan påverka elevsammansättningen i olika skolor. Detta påverkar, enligt SKR, behovet av ett resursfördelnings-

¹¹¹ Uppgift från Stockholms stads utbildningsförvaltning.

¹¹² SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

system som omfördelar resurser mellan skolor med hänsyn till elevernas bakgrund.¹¹³

Olika modeller används för att fördela och omfördela resurser

Vilka modeller kommuner använder för att fördela och omfördela resurser till grundskolan och förskoleklassen varierar. Enligt SKR har de flesta kommunerna en resursfördelningsmodell som utgår från en grundnivå som beslutas utifrån antal elever och årskurs. Därutöver fördelas vanligen ytterligare resurser utifrån socioekonomiska variabler, ofta benämnt strukturersättning. Utöver dessa delar kan det finnas resurser centralt i kommunen för att stödja skolor utifrån lokala behov och förutsättningar. Det kan till exempel handla om elevhälso-personal som arbetar mot flera av kommunens skolor. Beroende på hur dessa resurser används kan även de ses som ett stöd i det kompensatoriska uppdraget utöver den ekonomiska omfördelningen.¹¹⁴

När det kommer till vilka faktorer som används för att omfördela resurser på socioekonomiska grunder är vårdnadshavarnas utbildningsnivå och utländsk bakgrund vanligast. Andra faktorer som förekommer är kön, om elevens familj har försörjningsstöd eller om eleven bor med båda sina vårdnadshavare. Det finns även kommuner som använder elevens bostadsområde som en faktor i sin resursfördelningsmodell.¹¹⁵

Skolverket tar fram ett socioekonomiskt index på skolenhetsnivå

Kommunerna avgör i princip själva vilka resursfördelningsmodeller de använder. Som framgår av tidigare avsnitt är skillnaderna stora. För den kommun som vill ha stöd i arbetet med att omfördela resurser fastställer Skolverket varje år ett index som kan användas för socioekonomisk resursfördelning till skolenheter i förskoleklassen och grundskolan.¹¹⁶ Något förenklat är indexet konstruerat så att varje skola tilldelas ett värde utifrån vilket förväntat stödbehov som skolans elever har, där genomsnittet för riket är 100. En skola med

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Se t.ex. Skolverket (2020): *Statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling 2021*. 2020-05-11. Dnr 8.1.2-2020:735.

ett indexvärde på 200 antas ha dubbelt så stort stödbehov som den genomsnittliga skolan i riket, medan en skola med ett indexvärde på 50 antas ha hälften så stort stödbehov som rikssnittet.

Huvudsyftet med indexet är att underlätta huvudmännens interna fördelning av statsbidraget för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling, det så kallade likvärdighetsbidraget.¹¹⁷ Men indexet kan användas bredare för att bedöma skillnader i behov av resurser mellan olika skolor. Det är inte tvingande för huvudmännen, utan tas fram som en vägledning för hur de kan fördela resurser för att stärka likvärdigheten.

Indexet består av ett antal socioekonomiska faktorer som påverkar sannolikheten att en elev blir behörig till ett nationellt program i gymnasieskolan. Tillsammans kan faktorerna förklara nära 75 procent av variationen i andelen obehöriga till gymnasieskolan på skolenivå och kommunnivå.¹¹⁸

I indexet ingår följande faktorer:

- vårdnadshavarnas utbildningsnivå
- året när eleven invandrade till Sverige
- vårdnadshavarnas inkomst
- elevens kön
- ekonomiskt bistånd till vårdnadshavare
- om eleven är folkbokförd på samma adress som båda vårdnadshavarna
- antal syskon som är folkbokförda i hemmet
- socioekonomisk status på bostadsområdet där eleven är folkbokförd.

Statskontoret har granskat i vilken grad huvudmännen använder Skolverkets index eller något annat socioekonomiskt index för att fördela likvärdighetsbidraget. I granskningen framkom att en majoritet av huvudmännen med fler än en skolenhet fördelade åtminstone någon del av bidraget utifrån socioekonomiska principer. Några huvudmän använde sig av Skolverkets index, medan andra använde

¹¹⁷ Skolverket (2019): *Utvärdering av statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling*. Delredovisning 1.

¹¹⁸ SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

det index för socioekonomisk fördelning som de tillämpade i sin ordinarie resursfördelningsmodell. I granskningen framkom dock att det fanns en liten grupp huvudmän som inte valde att fördela bidraget utifrån socioekonomiska behov alls.¹¹⁹

I vilken utsträckning Skolverkets index används av kommunerna inom ramen för deras ordinarie resursfördelningsmodell framgår inte av undersökningarna vare sig från Statskontoret eller SKR.

Ett index finns även för gymnasieskolan

Vid sidan av indexet för förskoleklassen och grundskolan tar Skolverket fram ett liknande index för gymnasieskolan. Men indexet för gymnasieskolan är inte avsett att användas av huvudmännen själva. Det ger en rangordning av skolenheter sett till deras förväntade andel elever som inte kommer att ta examen inom avsedd studietid. Denna rangordning ligger sedan till grund för Skolverkets bedömning av vilka skolenheter som har särskilt svåra förutsättningar. I sin tur berättigar detta till extra resurser när Skolverket fördelar statsbidraget för karriärtjänster. I och med beslut om statsbidraget får huvudmännen alltså information om de har skolenheter med särskilt svåra förutsättningar och vilka dessa i så fall är.¹²⁰

Indexet för gymnasieskolan bygger på sannolikheter att elever, utifrån vissa bakgrundsfaktorer, såsom meritvärde i årskurs 9 och föräldrars utbildningsnivå, inte kommer att uppnå yrkes- eller högskoleförberedande examen inom avsedd återstående studietid. Grundtanken är att elever med högre sannolikhet än andra även har ett större behov av resurser.¹²¹

Nivåerna på omfördelningen i grundskolan varierar

Av de kommuner som använder en socioekonomisk resursfördelningsmodell i grundskolan är grundnivån, som vanligen är densamma per elev och årskurs, signifikant högre än nivån på de resurser som om-

¹¹⁹ Statskontoret (2021): *Olika vägar till likvärdig skola. Utvärdering av likvärdighetsbidraget till skolan.*

¹²⁰ Skolverket (2022): *Statsbidrag för karriärtjänster 2021/22.* www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-karriartjanster-2021-22 (hämtad 2022-02-15).

¹²¹ Skolverket (2020): *Fördelningsnyckel till gymnasieskolan.* PM 2020-03-05.

fördelas med hänsyn till elevers olika förutsättningar och behov. I SKR:s undersökning omfördelade knappt hälften av de kommuner som använde en socioekonomisk fördelning upp till 5 procent av tillgängliga medel utifrån socioekonomiska faktorer. En tredjedel av kommunerna omfördelade 6–10 procent, en sjuandedel 11–15 procent och resterande – ett fåtal – omfördelade över 20 procent.

Om dessa nivåer sätts i relation till de totala kostnaderna för förskoleklass och grundskola på riksnivå samt den skattade andelen obehöriga elever till gymnasieskolans yrkesprogram 2020 innebär

- en omfördelning på 5 procent cirka 40 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskolan
- en omfördelning på 10 procent cirka 80 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskolan
- en omfördelning på 15 procent cirka 120 000 kronor per elev som förväntas bli obehörig till gymnasieskola.¹²²

Som tidigare nämnts ska det dock understrykas att 4 av 10 kommuner inte hade någon socioekonomisk resursfördelningsmodell över huvud taget.¹²³

Socioekonomisk resursfördelning är mindre vanligt i gymnasieskolan

Skollagens krav på att fördela resurser efter elevers olika förutsättningar och behov gäller även i gymnasieskolan. Trots det antyder flera studier att det är mindre vanligt att huvudmännen omfördelar resurser på socioekonomiska grunder i gymnasieskolan jämfört med i grundskolan.¹²⁴ Åtminstone om man ser till elever som studerar på samma program.

En förklaring till det uppges vara att behovet av omfördelning i gymnasieskolan ser annorlunda ut, eftersom tilldelningen av resurser är differentierad efter program. Programmen skiljer sig åt i elevsam-

¹²² Egna beräkningar utifrån SCB-data. Den skattade andelen obehöriga elever till gymnasieskolan har hämtats från SCB (2020): *Resursfördelningsmodell för fördelning av statsbidrag till huvudmän HT20*.

¹²³ SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*.

¹²⁴ Se t.ex. SKR (2018): *Socioekonomisk resursfördelning i skola och förskola*. Skolinspektionen (2018): *Kommunernas styrning av gymnasieskolan*.

mansättning och det finns särskilda program för elever som inte uppnått behörighet till nationella program. Det gör att det till viss del redan är systematiserat hur resurser fördelas utifrån utbildningarnas olika förutsättningar.¹²⁵ Eftersom yrkesprogrammen i allmänhet har en högre programkostnad och i genomsnitt mindre resursstarka elever går det att argumentera för att socioekonomiska skillnader åtminstone delvis fångas upp av de olika ersättningarna för programmen inom gymnasieskolan.

Samtidigt kan skillnaderna i studieförutsättningar mellan elever som studerar på *samma* gymnasieprogram, fast på olika skolor, vara väsentliga och därmed motivera en resursdifferentiering. Om man till exempel jämför elevers ingående meritvärden på samhällsvetenskapsprogrammet i Göteborgs kommun under antagningsomgången 2020 fanns det dels skolor där det genomsnittliga meritvärdet var över 300 poäng, dels skolor där det genomsnittliga meritvärdet var under 200 poäng.¹²⁶ Så kraftiga skillnader i ingående meritvärden genererar stora skillnader i förutsättningar att bedriva utbildningen, vilket rimligen borde avspeglas i resursfördelningen till gymnasieskolorna.

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola redovisar i sitt betänkande en enkätundersökning om kommunernas användning av strukturersättning vid fördelningen av resurser till gymnasieskolan. Av de kommuner med nationella program som besvarade undersökningen uppgav endast 32 procent att de använde någon form av strukturersättning vid fördelningen av resurser till sina skolenheter under 2020.¹²⁷

Hur stor del av resurserna som omfördelades i kommunerna varierade mellan mindre än 1 och 10 procent. Den genomsnittliga omfördelningen var 2,5 procent. När det kommer till modeller för omfördelning var det vanligaste att kommunerna använde meritvärdet från grundskolan som utgångspunkt för strukturersättningen. Men det förekom också att kommunerna använde andra bakgrundsfaktorer.¹²⁸

Bland de kommuner som inte tillämpade strukturersättning var den vanligaste orsaken att de endast hade en gymnasieskola. Drygt en tredjedel av kommunerna angav ett sådant svar. Av övriga svar hand-

¹²⁵ Skolinspektionen (2018): *Kommunernas styrning av gymnasieskolan*.

¹²⁶ Göteborgsregionen (2020): *Antagningspoäng och medelvärde*.

¹²⁷ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1. Svarsfrekvensen i undersökningen var 76 procent.

¹²⁸ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*. Del 1.

lade några om att det var svårt, några om att det inte fanns något behov av en strukturersättning och några om att en strukturell kompensation redan ligger i programkostnaden.¹²⁹

Vad gäller kommunernas ersättning till andra kommunala och enskilda huvudmän inom gymnasieskolan var det 57 respektive 73 procent av kommunerna med strukturersättning som tillämpade samma resursfördelningsmodell även i ersättningen till dessa.¹³⁰

6.5.6 Även enskilda huvudmän ska omfördela resurser

Enligt skollagen ska huvudmännen ta hänsyn till elevers olika behov och sträva efter att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.¹³¹ Det gäller för både kommunala och enskilda huvudmän. Skyldigheten inbegriper bland annat ett ansvar att anpassa resursfördelning, organisation och arbetssätt efter elevers skilda förutsättningar och behov.¹³²

Hur detta genomförs i praktiken hos de enskilda huvudmännen kan se olika ut. Inom den största skolkoncernen, Academedia, som under 2022 hade 75 skolenheter i grundskolan, tillämpar man exempelvis något som beskrivs som *aktiv resursfördelning*. Det innebär att resursfördelningen görs utifrån en analys av verksamheterna ur olika kvalitetsaspekter. Resursfördelningen följs sedan upp och justeras under verksamhetsåret utifrån uppföljningar av verksamheternas måluppfyllelse.¹³³ När Skolinspektionen under 2019 genomförde en kvalitetsgranskning av Vittraskolorna AB, som ingår i Academedia, fann man att huvudmannens resursfördelningsarbete utgick från en nyanserad behovsanalys med utgångspunkt i elevernas förutsättningar och behov. Till exempel framgick att huvudmannen inom ramen för sitt budgetarbete kunde ge särskild tilldelning till olika skolor, bland annat utifrån andelen elever med särskilt stöd och socioekonomiska förutsättningar i elevgruppen.¹³⁴

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ 1 kap. 4 § skollagen.

¹³² Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹³³ Academedia (2021): *Kvalitetsrapport 2020/21*.

¹³⁴ Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Vittraskolorna ab*. Dnr SI 2019:6401.

Även i Skolinspektionens kvalitetsgranskning från 2020 av Internationella Engelska Skolan i Sverige AB framgår att resursfördelning utgör en viktig del av huvudmannens kompensatoriska arbete. I Skolinspektionens intervjuer med såväl rektorer som huvudmannarepresentanter beskrivs att huvudmannen differentierar fördelningen av ekonomiska, materiella och personella resurser för att öka likvärdigheten mellan skolenheterna.¹³⁵

Någon mer systematisk kartläggning av hur de enskilda huvudmännen fördelar och omfördelar resurser har utredningen dock inte hittat. Det gör det svårt att med exakthet besvara hur och i vilken utsträckning en kompensatorisk resursfördelning tillämpas hos de enskilda huvudmännen. Dessutom har en majoritet av de enskilda huvudmännen bara en skola och många av skolorna har dessutom få elever, något som kan påverka möjligheten till kompensatorisk resursfördelning.

6.5.7 Hanteringen av tilläggsbeloppen är problematisk

Under de senaste åren har flera aktörer lyft problem med hanteringen av tilläggsbelopp för elever som har omfattande behov av särskilt stöd. Kritiken har framför allt kommit från de enskilda huvudmännen, som vid ett stort antal tillfällen har sökt domstolsprövningar av kommunernas tillämpning av regelverket.¹³⁶ Även ett antal statliga utredningar har pekat på problem med hanteringen av tilläggsbeloppen.¹³⁷ I kontakter med kommunföreträdare har utredningen vidare erfart att prövningen av tilläggsbelopp är en svår, administrativt betungande och tidskrävande uppgift för den kommunala skoladministrationen.

Tillämpningen av tilläggsbelopp varierar mellan kommunerna

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har i sitt delbetänkande¹³⁸ gjort en genomgång av de huvudsakliga problemen kopplade till de fristående resursskolornas finansiering. I detta sam-

¹³⁵ Skolinspektionen (2020): *Beslut efter regelbunden kvalitetsgranskning av Internationella Engelska Skolan i Sverige AB, ansvar för grundskola*. Dnr 2019:6827.

¹³⁶ Se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens dom 2020-02-17 i mål nr 1320-19.

¹³⁷ Se t.ex. SOU 2016:66 *Det stämmer! Ökad transparens och mer lika villkor*. SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*.

¹³⁸ SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor*.

manhang identifierade utredningen ett antal mer allmänna problem med hur systemet med tilläggsbelopp fungerar.

För det första pekar utredningen på en växande klyfta mellan de enskilda huvudmännens och kommunernas syn på när tilläggsbelopp är berättigat. De fristående skolorna anser att tillämpningen av tilläggsbeloppet har blivit alltmer restriktiv, medan kommunerna uppger att de i dag bara gör en mer noggrann prövning som bättre följer lagens krav på att göra en bedömning av behov och tillhandahållna stödinsatser på individnivå.

För det andra pekar utredningen på att tillämpningen av tilläggsbelopp varierar mellan kommuner. Det är otydligt i lagstiftningen för vilka behov och insatser tilläggsbelopp ska beviljas, vilket leder till att kommunerna gör olika bedömningar.

För det tredje pekar utredningen på att bidragsansökningarna om särskilt stöd är mycket administrationskrävande och gör att skolorna lägger stora specialpedagogiska resurser på detta – resurser som i stället skulle kunna användas till att ge elever stöd.

Vidare redovisar utredningen att många enskilda huvudmän upplever bevisbördan vid ansökningar om tilläggsbelopp som orimligt hög. Kommunernas förfaringssätt och vilka krav som ställs på underlagen skiljer sig åt, vilket gör ansökningarna än mer komplicerade för fristående skolor som tar emot elever från flera kommuner. Även för kommunerna är hanteringen av ansökningar om tilläggsbelopp resurskrävande.

Slutligen pekar utredningen på att den kontinuerliga omprövningen av rätt till tilläggsbelopp leder till en omfattande administration och en ekonomisk osäkerhet för skolan. Dessutom kan det innebära en oro för eleven, något som lyftes av föräldraföreningar som utredningen hade varit i kontakt med. I den mån tilläggsbeloppet är tänkt att finansiera personella stödresurser kan den omfattande omprövningen av dessa även leda till osäkra anställningsförhållanden för dem som ska stå för stödet.¹³⁹

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven lämnade i sitt delbetänkande inga genomgripande förslag på förändringar av tilläggsbeloppets konstruktion. För det krävs enligt utredaren en särskild utredning som tillsätts med syftet att se över tilläggsbeloppet och hur det hänger samman med skolans finansieringssystem gene-

¹³⁹ Enligt uppgift från Kommunal (2022-03-25) hade 35 procent av elev- respektive lärarassistenterna tidsbegränsade anställningar under 2020.

rellt, inte bara för fristående resursskolor. Som ett sätt att komma till rätta med den bristande likvärdigheten i hanteringen av tilläggsbeloppen föreslog utredningen dock att Skolverket, i samarbete med Specialpedagogiska skolmyndigheten, ska ta fram stöd för tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp. Stödet bör, enligt utredningen, bland annat syfta till att uttolka domars betydelse för tillämpningen och definiera vilka krav som bör ställas i en utredning om tilläggsbelopp.¹⁴⁰

Uppskattningsvis betalades två miljarder kronor ut i tilläggsbelopp i grundskolan under 2018

Det saknas i dag tillförlitlig statistik om tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd. Sådana tilläggsbelopp ska betalas ut till andra huvudmän än den egna kommunen och bara avse kostnader för anpassningar till enskilda elevers behov. Det kan till exempel handla om assistenthjälp, anpassning av lokaler eller andra extraordinära stödåtgärder, däribland sådana som riktas till elever med stora inlärningssvårigheter.¹⁴¹

Eftersom det per definition rör sig om individuella behov finns det inte heller något tillförlitligt sätt att uppskatta antalet elever med behov av tilläggsbelopp per skola eller huvudman. På grund av dessa svårigheter tog Utredningen om en mer likvärdig skola hjälp av Sweco för att genomföra en undersökning i syfte att uppskatta antalet elever med tilläggsbelopp och tilläggsbeloppens storlek i grundskolan på nationell nivå under 2018. Undersökningen omfattade 50 kommuner som valdes ut enligt ett stratifierat urval för att kunna ge en riksrepresentativ bild. Som grund för resultaten i undersökningen ligger svar från totalt 40 kommuner.¹⁴²

Tre fjärdedelar av de kommuner som besvarade enkäten angav att ett antal elever i fristående skolor hade beviljats tilläggsbelopp under 2018. I genomsnitt uppskattades de enskilda huvudmännen få tilläggsbelopp för cirka 2 procent av eleverna i fristående skolor. Men variationen var stor, från 1 till 4 procent. Skillnaderna mellan kommunerna i utbetalda belopp var mycket stora, både avseende lägsta och högsta utbetalda belopp. 6 av kommunerna hade betalat ut ett högsta

¹⁴⁰ SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*

¹⁴¹ 14 kap. 8 § skolförordningen.

¹⁴² SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning.*

tilläggsbelopp som översteg 500 000 kronor. Det genomsnittliga utbetalade beloppet per elev i fristående skola var 193 000 kronor.¹⁴³

Enligt skollagen har de enskilda huvudmännen möjlighet att överklaga kommunens beslut i de fall deras ansökan om tilläggsbelopp avslagits.¹⁴⁴ De svarande kommunerna avslög läsåret 2018/2019 ungefär 35 procent (673 ansökningar) av det totala antalet inkomna ansökningar om tilläggsbelopp. Av dessa överklagade de enskilda huvudmännen ungefär vart tionde avslag. Totalt ledde alltså ungefär 3,5 procent av ansökningarna om tilläggsbelopp till ett överklagande.¹⁴⁵

Vad gäller förekomsten av tilläggsbelopp i de egna skolorna svarade hälften av kommunerna i undersökningen att de använde samma regler som i förhållande till andra huvudmän. Resterande kommuner erbjöd stöd som en så kallad fri nyttighet, till exempel i form av stöd från centralt finansierade enheter. I något fall angavs också att det var upp till varje rektor att finansiera denna typ av stöd inom ordinarie budget.¹⁴⁶

De kommuner som tillämpade samma regler för de egna skolorna som för andra huvudmän utbetalade tilläggsbelopp för 1,7 procent av eleverna. Det genomsnittliga beloppet var betydligt lägre och uppgick till knappt 74 000 kronor per elev med tilläggsbelopp. Variationerna i genomsnittligt belopp var mycket stora mellan kommunerna. Ansökningarna om tilläggsbelopp avslogs i något mindre utsträckning, 32 procent, i kommunerna. Någon överklaganderätt finns inte för de egna skolorna.¹⁴⁷

En uppräknig till riksnivån utifrån svaren i Swecos undersökning ger en uppskattning av tilläggsbelopp som betalades ut under 2018 till fristående skolor på 700 miljoner kronor och till kommunala skolor på 1 250 miljoner kronor, sammantaget cirka 2 miljarder kronor. Men skattningen bör tolkas med försiktighet.¹⁴⁸

¹⁴³ Ibid.

¹⁴⁴ 28 kap. 5 § skollagen.

¹⁴⁵ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Ibid.

Regelverket för tilläggsbelopp är inte anpassat efter resursskolor

För de fristående resursskolorna, som har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd spelar tilläggsbeloppen ofta en avgörande roll. Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven har problematiserat i vilken utsträckning dagens tillämpning av bestämmelserna om tilläggsbelopp svarar mot dessa skolors behov.¹⁴⁹

För det första menar utredningen att den ordinarie resursfördelningen till skolor, med ett grundbelopp som ska täcka särskilt stöd upp till en viss nivå samt ett tilläggsbelopp som ska täcka extraordinära stödåtgärder, inte fungerar för resursskolor. Vanliga skolor kan omfördela inom grundbeloppet mellan elever med och utan 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.

För det andra pekar utredningen på att en resursskola i grunden är anpassad för en viss elevgrupp och redan inledningsvis har högre kostnader än vad grundbeloppet normalt täcker, till exempel för anpassade lokaler och personal med specialistkompetens. Det är därför svårt att i detalj precisera kostnader för stödåtgärder för varje elev, vilket är nödvändigt för att beviljas tilläggsbelopp eftersom det ska utgå från en elevs individuella behov. En stor del av dessa stödkostnader ger dessutom inte rätt till tilläggsbelopp, eftersom de inte är att räkna som extraordinära stödinsatser.

För det tredje pekar utredningen på att antagningsprocessen, där eleven först antas till en resursskola och ansökan om tilläggsbelopp ofta görs därefter, leder till en brist på förutsägbarhet som skapar ekonomiska problem för skolorna. Resursskolorna har enligt dagens lagstiftning i normalfallet inte rätt att säga nej till elever som har behov av särskilt stöd, men inte så stora behov att tilläggsbelopp kan förväntas bli beviljat.

Slutligen pekar utredningen på att kravet på en stabil ekonomi vid tillståndsprovning av nya fristående skolor innebär att resursskolor har svårt att få tillstånd. Detta mot bakgrund av att tilläggsbelopp i normalfallet inte får räknas in i skolans budget, i och med att det inte går att förutse säkert om sådant kommer att beviljas. För en skola som planerar att ta emot i huvudsak elever som förväntas få tilläggs-

¹⁴⁹ SOU 2020:42 *En annan möjlighet till särskilt stöd. Reglering av kommunala resursskolor.*

belopp och som därmed beräknar kostnader för bland annat lärare och annan personal utifrån detta är det ofta inte möjligt att presentera en kalkyl som går ihop.

Utredningen om elevers möjlighet att nå kunskapskraven lämnar inte heller i det här avseendet några genomgripande förslag för att ändra finansieringen av fristående resursskolor, utan menar att en särskild utredning krävs om detta är önskvärt. För att skapa bättre möjligheter att följa utvecklingen av antalet resursskolor i landet och antalet elever i sådana skolor gör utredningen dock bedömningen att Skolverket bör ta in uppgifter från kommuner och enskilda huvudmän om de vid någon av sina skolenheter har begränsat sitt mottagande till elever i behov av särskilt stöd, och i så fall vilka skolenheter som har ett begränsat mottagande. Det skulle då också vara möjligt för Skolverket att utifrån befintlig statistik om exempelvis betygsresultat, lärartäthet och lärarbehörighet följa upp genomsnittliga skillnader mellan resursskolor och andra skolenheter, vilket i sin tur skulle ge ett underlag i det fall mer genomgripande regeländringar på området ska utredas.¹⁵⁰

Regeringen kan ge lämplig skolmyndighet möjlighet att meddela forskrifter om tilläggsbelopp

I juli 2022 trädde nya lagändringar i kraft som innebar förändringar i regelverket för resursskolor och tilläggsbelopp.¹⁵¹ Lagändringarna innebar bland annat att

- skollagen förtydligades så att det framgår att även kommuner kan bedriva resursskolor
- regeringen ska kunna delegera möjligheten att meddela föreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp till den myndighet som regeringen bestämmer.

När det gäller tilläggsbeloppen är syftet med lagändringen att systemet ska bli mer likvärdigt och rättvist så att barn och elever får det stöd de behöver. Tidigare har det funnits en möjlighet för regeringen att utfärda föreskrifter om bestämmandet av tilläggsbelopp, men

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Prop. 2021/22:156 *Resursskolor och tilläggsbelopp för särskilt stöd*. Bet. 2021/22:UbU31, rskr. 2021/22:340.

regeringen har saknat möjlighet att delegera denna uppgift. Det har inneburit att ingen skolmyndighet hittills har kunnat meddela sådana föreskrifter. Genom att delegera föreskrifträtten vill regeringen möjliggöra för lämplig skolmyndighet att ta fram klargörande och exemplifierande föreskrifter som kan bidra till en mer rättssäker och likvärdig bedömning av elevers individuella stödbehov. Enligt regeringen kan det exempelvis bli en uppgift för Skolverket med en skyldighet att låta Specialpedagogiska skolmyndigheten yttra sig.¹⁵²

6.5.8 Kritik har riktats mot systemet med grundbelopp

På senare år har systemet med grundbelopp, den så kallade skolpengen, kritiserats alltmer.¹⁵³ Systemet innebär att kommuner – som huvudregel – ska basera sina bidrag till enskilda huvudmän på genomsnittskostnaden per elev för den verksamhet som bedrivs i egen regi. Men mycket pekar på att systemet med grundbelopp även har fått påverkan på hur kommuner fördelar resurser till sina egna skolor. Kritiken har bland annat handlat om att systemet inte tar tillräcklig hänsyn till de skillnader i behov, förutsättningar och ansvar som olika huvudmän och skolor har.

Grundbeloppet speglar inte faktiska kostnader

Eftersom skolverksamhet präglas av betydande fasta kostnader ger en ersättningsmodell som baseras på genomsnittskostnader starka incitament att ta emot så många elever som möjligt i en skola. Att ta in ytterligare en elev är visserligen inte gratis. Till exempel behöver det lagas mer skolmat och köpas in fler läroböcker. Men dessa kostnader understiger väsentligen den genomsnittskostnad som skolorna blir ersatta utifrån. Tillkommande elever kan – upp till en viss gräns – nyttja samma lokaler och delta i samma lektioner som de tidigare eleverna.¹⁵⁴ Denna ersättningsmodell leder till att populära skolor som

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ Se t.ex. Tankesmedjan Balans 2020-08-27: *Den orättvisa skolpengen. En granskning av skolkoncernernas expansion.*

<https://tankesmedjanbalans.se/den-orattvisa-skolpengen-en-granskning-av-skolkoncernernas-expansion> (hämtad 2022-02-18).

¹⁵⁴ För utförligare resonemang, se t.ex. Lärarförbundet 2018-06-29: *Andra skolans stora systemfel: skolpengen.* www.lararforbundet.se/bloggar/lararforbundets-utredarblogg/andra-skolans-stora-systemfel-skolpengen (hämtad 2022-02-18).

kan fylla klassrummen ofta överkompenseras i relation till sina nödvändiga kostnader för att bedriva utbildningen.

Som ett alternativ till dagens sätt att fördela resurser till skolor har det i skoldebatten ibland framförts att ett system med ”klasspeng”, där ersättningen grovt förenklat skulle basera sig på antalet klasser i stället för varje elev i sig, skulle vara ett mer kostnadseffektivt resursfördelningssystem.¹⁵⁵ Ett sådant system, menar förespråkarna, skulle mer träffsäkert fånga de behov som skolan har genom att utgå från en tydligare differentiering mellan fasta och rörliga kostnader. Utredningen om en mer likvärdig skola gjorde dock bedömningen att ett sådant system, för att inte vara kraftigt kostnadsdrivande, skulle kräva att huvudmannen i så fall både styr finansiering och kapacitet.¹⁵⁶ Systemet skulle, enligt utredningen, vara tvunget att bygga på brytpunkter efter vilka ytterligare en fast klasspeng skulle falla ut. Marginalersättningen för den elev som precis tar skolan över en sådan brytpunkt blir då mycket hög. Detta leder i sin tur till att skolor får starka incitament att anta elever precis över dessa brytpunkter, vilket utredningen varnade för skulle vara kraftigt kostnadsdrivande om inte den som finansierar skolorna också styr över deras mottagandekapacitet.¹⁵⁷

Grundbeloppet speglar inte skillnader i ansvar mellan kommunala och enskilda huvudmän

Hemkommunen har det yttersta ansvaret för att erbjuda alla folkbokförda elever i kommunen en plats i en skola nära hemmet, oavsett antal elever i kommunen respektive år.¹⁵⁸

Det innebär att en kommun, till skillnad från en enskild huvudman, måste kunna garantera täckning över hela kommunen och ha beredskap för att ta emot elever som är nyinflyttade eller som väljer att sluta vid en annan huvudmans skola. Detta medför att kommuner alltid måste ha vakanta platser vid vissa av sina skolenheter eller vara beredda att acceptera överbeläggning. Vidare varierar antalet barn i skolålder över tid, samtidigt som vissa resurser inte går att anpassa fullt ut efter sådana volymförändringar. Det tydligaste exemplet på

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Se t.ex. 10 kap. 24 § skollagen avseende grundskolan.

det är lokalkostnaderna, men även kostnader för undervisning och elevhälsa kännetecknas av viss tröghet vad gäller anpassning till olika behov över tid. Totalt sett har Utredningen om en mer likvärdig skola uppskattat dessa merkostnader till 8,4 procent av genomsnittskostnaden i riket för en genomsnittlig kommun under tidsperioden 1997–2018.¹⁵⁹

Eftersom dessa kostnader ingår i beräkningen av grundbelopp till enskilda huvudmän, vilket enligt skollagen ska bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till sin egen verksamhet, riskerar de enskilda huvudmännen att kompenseras för ett ansvar som de inte har. I sitt betänkande föreslog därför Utredningen om en mer likvärdig skola att hemkommunen vid beräkningen av det grundbelopp som ska lämnas i bidrag för varje elev i förskoleklass, grundskola eller grundsärskola ska göra avdrag för de merkostnader som hemkommunen har till följd av sitt ansvar att dels erbjuda alla barn i kommunen en plats i en skola nära hemmet, dels ha beredskap att ta emot nya elever.¹⁶⁰

I mars 2022 beslutade regeringen om en proposition som i huvudsak överensstämde med utredningens förslag.¹⁶¹ Riksdagen avtog dock propositionen.¹⁶²

Tillämpningen av grundbelopp i kommuner riskerar att underfinansiera frånvalsskolor

En ytterligare kritik mot grundbeloppet, som har lyfts av Utredningen om en mer likvärdig skola, är att det riskerar att leda till en underfinansiering av mindre populära kommunala skolor med en mer resurssvag elevsammansättning, så kallade frånvalsskolor. Åtminstone för de kommuner som tillämpar ett system med grundbelopp även till de egna skolorna.¹⁶³

Skälet till det är att attraktiva skolor som många söker till, så kallade tillvalsskolor, fullt ut kommer att kunna nyttja sin kapacitet även när elevunderlaget totalt sett viker. Den extra kapacitet som kommunerna måste hålla sig med, till följd av deras särskilda ansvar att garantera alla elever utbildning, kommer därför i hög grad att resultera i tomma platser på frånvalsskolorna. Risken är då att dessa skolor

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

¹⁶⁰ Ibid.

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

¹⁶² Bet. 2021/22:UbU32, rskr. 2021/22:362.

¹⁶³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolegregation och förbättrad resurstilldelning*.

underfinansieras om ersättningen baseras på grundbelopp per elev genom att ersättningen för färre elever måste bidra till att täcka samma fasta kostnader som vid ett fullt resursutnyttjande.¹⁶⁴

Eftersom attraktiva skolor tenderar att ha ett socioekonomiskt starkt elevunderlag innebär detta att överkapaciteten, med tillhörande underfinansiering, i hög grad kommer att ligga på skolor med ett förhållandevis svagt elevunderlag. Det innebär problem både för skolans likvärdighet och för det kompensatoriska uppdraget.¹⁶⁵

Grundbeloppet kan leda till en alltför stor anpassning till föräldrars och elevers efterfrågan

Som en del av 1990-talets reformer har grundbeloppet inneburit att föräldrar och elever har fått en starkare ställning i skolan. I dag kan föräldrar som är missnöjda med sitt barns utbildning – åtminstone i de större kommunerna – byta skola och ta med sig befintlig finansiering via grundbeloppet. I flera avseenden har detta stärkt brukarinflytandet och gjort skolan mer anpassad efter föräldrarnas och elevernas efterfrågan.¹⁶⁶

Lärarnas fackliga organisationer har dock varnat för att det även finns risker med en sådan utveckling.¹⁶⁷ När makt flyttas från dem som har mycket kunskap om hur utbildning bör bedrivas – skolledare och lärare – till dem som har mindre kunskap om hur utbildning bör bedrivas – föräldrar och elever – är det inte säkert att det leder till en positiv utveckling. Inte minst finns risken att det leder till att lärares auktoritet undergrävs.

För en skola med ett fåtal elever kan enskilda skolbyten få stora ekonomiska konsekvenser för skolans verksamhet. Det gör att en rektor eller lärare på en sådan skola kan tvingas att väga in finansiella hänsyn när de fattar beslut som rör elever i olika frågor. Men problematiken gäller även för större skolor. När skolor för sin finansiering konkurrerar om elever finns en risk att skolan anpassar sig alltför mycket till föräldrarnas och elevernas efterfrågan, till exempel

¹⁶⁴ Ibid.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹⁶⁷ Se t.ex. *Dagens Samhälle* 2017-05-17: ”Starkt samband mellan resurser och snällbetyg” www.dagenssamhalle.se/samhalle-och-valfard/skola/starkt-samband-mellan-resurser-och-snallbetyg (hämtad 2022-02-18).

vid bedömning och betygssättning, vilket kan leda till negativa effekter för skolväsendet som helhet.¹⁶⁸

Systemet med grundbelopp riskerar att leda till ökade kostnader i kommunerna

På grund av sin konstruktion med genomsnittersättning till de enskilda huvudmännen har systemet med grundbelopp även kritiserats för att leda till ökade kostnader i kommunerna.¹⁶⁹ Anledningen är att kommunerna inte fullt ut kan anpassa sina kostnader när elever slutar i den kommunala skolan och börjar hos en enskild huvudman. Till exempel kommer kostnaderna för lärare och lokaler i stort sett att vara oförändrade på kort sikt.

Med färre elever men bara delvis minskade kostnader i den kommunala skolan kommer grundbeloppet till de enskilda huvudmännen att öka, om inte kommunen hittar andra sätt att minska skolkostnaderna. Därmed ställs kommunerna inför ett dilemma: antingen drar man ner på skolkostnaderna där det är möjligt eller så får man acceptera ökade utbildningskostnader trots att det totala antalet elever inte har förändrats.

Om man väljer det första alternativet är risken överhängande att fler elever kommer att vilja söka sig bort från den kommunala skolan, vilket kan leda till en negativ spiral. Om man väljer det andra alternativet är det svårt att ha kostnadskontroll. Inget av alternativen är därmed särskilt attraktivt från ett kommunalt perspektiv.

Det finns dock rapporter som pekar i motsatt riktning. I en rapport från Svenskt Näringsliv framgår att kommuner med många elever i fristående skolor i genomsnitt hade lägre kostnader per elev. Vilka orsakssamband som ligger bakom resultatet i rapporten är svårt att slå fast, men en teori, enligt rapportförfattaren, är att fristående skolor stärker kommunernas kostnadseffektivitet i ett dynamiskt perspektiv. Exempelvis kan konkurrensen göra kommunerna bättre på att hushålla med resurserna.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Se t.ex. IFAU:s forskningsrapport om betygsinflation.

www.ifau.se/Press/Forskningsrapporter/Om-betygsinflation/ (hämtad 2022-02-18).

¹⁶⁹ Se t.ex. Tankesmedjan Balans 2020-08-27: *Den orättvisa skolpengen. En granskning av skolkoncernernas expansion.*

<https://tankesmedjanbalans.se/den-orattvisa-skolpengen-en-granskning-av-skolkoncernernas-expansion> (hämtad 2022-02-18).

¹⁷⁰ Svenskt Näringsliv (2020): *Friskolorna och skolkostnaderna. En empirisk granskning av Åstrandutredningens analyser och slutsatser. Oktober 2020. Uppdaterad 6 nov 2020.*

Grundbeloppet kan leda till ekonomisk osäkerhet till följd av snabba resursväxlingar mellan huvudmän

I dag saknas reglering av när bidrag till enskilda huvudmän ska justeras i samband med att en elev byter till en skola med en annan huvudman. Enligt Utredningen om en mer likvärdig skola råder i flertalet kommuner ordningen att grundbeloppet flyttas från en huvudman till en annan så snart som möjligt efter att en elev har bytt skola, i vissa fall från och med samma dag som eleven flyttat.¹⁷¹ Samtidigt står skolan som eleven har lämnat kvar med i stort sett samma kostnader för lärare, lokaler och elevhälsa.

Det faktum att huvudmännens intäkter är rörliga samtidigt som de huvudsakliga kostnaderna för verksamheten, åtminstone i det korta perspektivet, är fasta skapar en svår situation för många huvudmän när elever väljer att lämna deras skolor. Detta gäller i synnerhet de mindre huvudmännen.

Risken för snabba resursväxlingar mellan huvudmän skapar en osäkerhet som gör att skolverksamheten blir svår att planera. Samtidigt riskerar det att leda till att huvudmännen avstår från att genomföra viktiga utvecklingsinsatser och investeringar, eftersom de inte vågar lita på vilka resurser de har. I sin tur riskerar det att påverka elevers lärande negativt.

För att komma till rätta med problemen med snabba resursväxlingar mellan huvudmän föreslog Utredningen om en likvärdig skola i sitt betänkande

- dels att skolbyten som huvudregel ska ske vid terminsstart
- dels att ersättningen för de elever som av olika skäl ändå behöver byta till en annan huvudmans skola under läsåret ska följa eleverna med två månaders fördröjning.¹⁷²

Tanken med det senare är enligt utredningen att ge huvudmännen bättre möjligheter att justera sin organisation till de nya förutsättningarna.¹⁷³ Regeringen har remitterat förslaget, men inte lagt fram någon proposition.

¹⁷¹ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

¹⁷² Avser skolbyten mellan enskild huvudman och kommunal huvudman eller mellan två enskilda huvudmän.

¹⁷³ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

Även Riksrevisionen har riktat kritik mot skolpengssystemet

Under 2021 och 2022 har Riksrevisionen granskat om regelverket för grundbelopp till enskilda huvudmän, den så kallade skolpengen, bidrar till en likvärdig utbildning för eleverna. Utifrån granskningen har Riksrevisionen kommit fram till att regelverket i vissa avseenden motverkar en likvärdig skola och därför behöver förändras.¹⁷⁴

Riksrevisionen pekar på ett antal problem med regelverket för skolpeng, så som det är utformat i dag. För det första handlar det om att regelverket inte beaktar de trögrörliga kostnaderna. Enligt Riksrevisionen bestäms skolpengen i de flesta kommuner utan hänsyn till skolornas fasta kostnader. Det kan få stora ekonomiska konsekvenser för både den skola som tappar elever och den som tar emot dem. Detta gör att skolor med ett osäkert elevunderlag kan bli mer benägna att anställa personal på tidsbegränsade anställningar, anställa mindre erfaren personal eller anpassa tjänsteomfattningen för viss stödpersonal. På så vis försämras möjligheten till kontinuitet och stabilitet för elever i behov av stöd.

För det andra handlar det om att regelverket inte beaktar de skillnader som finns mellan olika huvudmän i fråga om vilket ansvar de har. Riksrevisionens bedömning är att principen om lika villkor mellan kommunala och enskilda huvudmän, som bland annat manifesteras i att bidrag ska lämnas till de enskilda huvudmännen på samma grunder som hemkommunen tillämpar för att fördela resurser till den egna skolan, inte alltid medför lika förutsättningar för skolverksamheten. Detta beror, enligt Riksrevisionen, på att kommunerna har ansvar som de enskilda huvudmännen inte har. En kostnadspåverkande skillnad är till exempel att kommuner, till skillnad från enskilda huvudmän, inte kan besluta om storleken på sin skolverksamhet, utan måste anpassa den utifrån det elevunderlag som finns för att kunna se till att alla skolpliktiga elever går i skolan och kunna erbjuda alla elever som så önskar en utbildningsplats.

Slutligen pekar Riksrevisionen även på vissa problem i tillämpningen av regelverket. Till exempel ser bidragsbesluten som skickas till de enskilda huvudmännen från elevens hemkommun ut på en mängd olika sätt. En del är tydliga, men många är otydliga och uppfyller inte skolförordningens krav på vad redovisningen ska innehålla. Många ärenden överklagas också till förvaltningsdomstol. Ärenden som går

¹⁷⁴ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

till domstol kräver mycket resurser av samtliga inblandade parter. Därutöver finns det, enligt Riksrevisionen, flera olika sätt för en kommun att bokföra sin lokalkostnad, vilket i sin tur påverkar ersättningen till de enskilda huvudmännen.

Den sammantagna bilden från granskningen är, enligt Riksrevisionen, att det finns problem med nuvarande regelverk som är svåra att komma åt med mindre justeringar. Enligt myndigheten finns det skäl att ompröva om fristående skolor ska ersättas enligt samma grunder som de kommunala. I det sammanhanget föreslår Riksrevisionen att det införs en statligt bestämd schablonmodell för ersättning till enskilda huvudmän. Det nya ersättningssystemet bör vara nationellt bestämt, men tillåta vissa variationer utifrån till exempel lärarlöneläget, fastighets- och hyresmarknaden, befolkningstätheten och huvudmannens fasta kostnader. Systemet behöver dock utredas vidare.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Riksrevisionen (2022): *Skolpengen – effektivitet och konsekvenser*. RiR 2022:17.

7 Arbetsgivarskapet för skolans personal

Personalen är skolans viktigaste resurs. Hur arbetet utförs, leds och fördelas har en direkt påverkan på elevers kunskapsutveckling, skolans likvärdighet och möjligheten att hålla god kvalitet i undervisningen och utbildningen i sin helhet. Även personalens villkor påverkar resultaten i skolan genom att attraktiva yrken lockar till sig skickliga medarbetare. I sin tur lägger det grunden för att anställda ska vilja vara kvar och utvecklas i skolan under sitt yrkesliv. På så sätt är arbetsgivarskapet för skolans personal viktigt för att påverka resultaten i svensk skola.

I detta kapitel redogör utredningen för hur arbetsgivarskapet för den offentligt anställda skolpersonalen är organiserat och vilka regler som gäller för verksamhetsövergångar mellan olika arbetsgivare. Anledningen till att redogörelsen i huvudsak avgränsar sig till de offentligt anställda är att det är dessa som, enligt våra direktiv, ska kunna omfattas av ett statligt arbetsgivarskap.

I kapitlet beskriver vi även vilken roll staten har haft historiskt när det kommer till arbetsgivarskapet för skolans personal. Vi ger också en sammanfattande bild av ett antal utmaningar för skolan som hänger samman med möjligheten att bedriva en verksamhet av hög kvalitet och vara en attraktiv arbetsgivare.

7.1 Arbetsgivarskapet för skolans personal i dag

I dag är det främst kommuner och enskilda huvudmän som har arbetsgivaransvar för skolans personal. Men det finns undantag. I vissa skolformer är staten arbetsgivare, och även regioner kan vara arbetsgivare i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Kommuner kan också överlåta arbetsgivar-

ansvaret till kommunalförbund. Vanligast är att arbetsgivaransvaret hänger ihop med huvudmannskapet. Men i vissa fall kan de vara skilda från varandra. I till exempel komvux på entreprenad är den enskilda utbildningsanordnaren arbetsgivare, men huvudmannskapet för verksamheten är kommunalt.

I detta avsnitt går utredningen igenom hur arbetsgivarskapet för den offentliga skolpersonalen är organiserat, hur många som är anställda och hur anställningsförhållandena ser ut. Vi redogör även för vilken statlig reglering som finns vad gäller skolans tjänster i nuläget. I avsnittets senare delar går vi igenom avtalsstrukturen på det kommunala och det statliga området och redovisar skillnader. Dessutom visar vi hur lönevillkoren för ett antal olika personalkategorier skiljer sig åt mellan olika sektorer och regioner. Avsnittet avslutas med en beskrivning av det regelverk som hanterar övergång av verksamhet mellan olika arbetsgivare.

7.1.1 Omkring 200 000 arbetar i den kommunala skolan

Den kommunalt anordnade grundskolan och gymnasieskolan samt komvux är personalintensiva verksamheter som omfattar omkring 200 000 årsarbetskrafter inom olika personalgrupper.

I tabell 7.1 har utredningen utifrån underlag från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) sammanställt vilka huvudsakliga personalgrupper det handlar om samt antalet årsarbetskrafter under 2020. I sammanställningen ingår endast de yrkesgrupper som går att koppla direkt till skolan. Det innebär att det finns yrkesgrupper som inte ingår i sammanställningen, trots att de åtminstone delvis arbetar i skolan. Siffrorna i tabellen bör följaktligen ses som ett nedre spann för antalet årsarbetskrafter i den kommunala skolan.

Tabell 7.1 Antal årsarbetskrafter i den kommunala skolan

November 2020

Personalgrupp	Grundskola	Gymnasieskola	Konvux	Totalt
<i>Personal i arbete med elever</i>				
Grundskollärare	121 200	29 100	7 200	157 500
Gymnasielärare	65 200	800	500	66 500
Förskollärare	20 600	20 600	2 700	23 300
Lärare i fritidshem	6 900	.	.	6 900
Övrigt lärararbete	3 100	**	.	3 100
Barnskötare	21 400	3 400	2 900	27 700
Eleveassistenter	5 400	.	.	5 400
Övrigt skolarbete	13 000	2 200	100	15 300
	6 100	2 200	900	9 200
<i>Administrativ personal</i>				
Ledningsarbete (inkl. rektorer)	10 400	3 200	1 600	15 200
Handläggare	7 400	1 800	500	9 700
Administratörer	1 100	600	600	2 300
	1 900	900	500	3 300
<i>Elevhälsopersonal</i>				
Skolsköterskor	6 800	1 400	100	8 300
Socialt och kurativt arbete	2 300	500	**	2 800
Övrig elevhälsopersonal	3 600	900	100	4 600
	900	100	.	1 000
<i>Övrig stödjande personal</i>				
Bibliotekspersonal	10 600	2 700	200	13 500
Fritidspersonal	400	300	**	700
Vaktmästeri och övrig teknisk personal	1 500	100	.	1 600
Köks- och måltidspersonal	1 600	700	100	2 400
Städ-, tvätt- och renhållningspersonal	5 900	1 300	**	7 200
	1 300	400	**	1 700
Samtliga	149 000	36 400	9 100	194 500

Anm.: Uppgifterna har avrundats till närmsta hundratal. ** = små tal (har avrundats till 0). . = värde saknas (har antagits vara 0). *Källa*: Egen bearbetning av underlag från SKR.

Som framgår av tabellen var lärarna den största personalgruppen i de studerade skolformerna under 2020. Knappt två tredjedelar (66 procent) av alla årsarbetskrafter inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux var lärare.

Näst efter lärarna var elevassistenterna den största yrkesgruppen med en personalandel på cirka 8 procent. Därefter kom ledningspersonalen, där bland andra rektorerna ingår, med en personalandel på cirka 5 procent. Under 2020 fanns omkring 7 300 rektorer och biträdande rektorer, uttryckt som årsarbetskrafter, i den kommunala grund- och gymnasieskolan samt komvux i egen regi.¹

Vid sidan av dessa personalgrupper finns även ett stort antal årsarbetskrafter inom övrigt skolarbete. Där ingår till exempel lärarassistenter, studie- och yrkesvägledare, studiehandledare samt instruktörer. Dessa utgjorde knappt 5 procent av det totala antalet årsarbetskrafter i de kommunala skolorna under 2020.

Andra stödfunktioner för skolans kärnverksamhet är administration, vaktmästeri, elevhälsa, skolbibliotek, bispisning och städ. Inom dessa områden finns också många anställda. Till exempel utgjorde köks- och måltidspersonalen knappt 4 procent av den kommunala skolans årsarbetskrafter 2020. Administratörerna utgjorde nästan 2 procent och skolsköterskorna drygt 1 procent. Vaktmästeriet och städet stod för omkring 1 procent vardera. Det är vidare vanligt att den här typen av tjänster köps in av kommunerna och därmed inte ingår i statistiken över årsarbetskrafter.

7 500 årsarbetskrafter uppskattas arbeta i kommunal skolförvaltning

Vid sidan av den administrativa personal som ingår i tabell 7.1 finns ett antal tjänster som i SKR:s statistik redovisas gemensamt för förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och komvux. Det handlar om personal som arbetar på skolkontoret, barn- och ungdomsförvaltningen eller motsvarande, men där det inte är möjligt att knyta anställningarna till en specifik skolform.

Under 2020 uppgick dessa tjänster, uttryckt i årsarbetskrafter, till 5 500. Av dessa var 1 100 ledningspersonal, 2 400 handläggare och 2 000 administratörer.

¹ Egna beräkningar utifrån underlag från SKR.

Om man antar att dessa tjänster fördelar sig proportionellt efter elevantalet i de olika skolformerna skulle det totala antalet årsarbetskrafter inom ledningspersonal, administratörer och handläggare i den kommunala grund- och gymnasieskolan samt komvux i egen regi ha uppgått till 19 600 under 2020. Om man justerar för de rektorer och biträdande rektorer som i statistiken ingår i den administrativa ledningspersonalen ger det en total siffra på 12 300 årsarbetskrafter inom kommunal skoladministration.

Detta är dock inte samma sak som antalet som arbetar med kommunal skolförvaltning. Till exempel är det troligt att merparten av administratörerna i själva verket arbetar på en skolenhet. För att komma närmare det faktiska antalet årsarbetskrafter inom kommunal skolförvaltning har utredningen därför räknat bort administratörerna. Då landar vi på en total siffra om 7 500 årsarbetskrafter inom kommunal skolförvaltning 2020. Men det ska understrykas att dessa uppskattningar bygger på antaganden och därmed bör tolkas med försiktighet.

Tabell 7.2 Uppskattning av antalet årsarbetskrafter inom kommunal skolförvaltning under 2020

	Grundskola	Gymnasieskola	Komvux	Totalt
Administrativ ledningspersonal	2 400	600	300	3 300
Handläggare	2 300	1 000	900	4 200
Totalt	4 700	1 600	1 200	7 500

Anm.: Uppgifterna har avrundats till närmsta hundratal. Årsarbetskrafter som är gemensamma mellan olika skolformer har fördelats proportionellt efter skolformernas storlek utifrån antalet elever under 2020. Rektorer och biträdande rektorer har räknats bort från den administrativa ledningspersonalen.

Källa: Egen bearbetning av underlag från SKR.

Lärare är oftast anställda hos en huvudman, inte på en skolenhet

Var skolpersonal har sin anställning regleras i anställningsavtal mellan arbetstagaren och arbetsgivaren, och kan därmed se olika ut för olika arbetstagare. I samtal med SKR och lärarnas fackliga organisationer har utredningen erfarit att lärare – som huvudregel – är anställda hos en huvudman med *placering* på en skolenhet. Själva anställningen ligger alltså hos huvudmannen, även om lärare vanligen söker jobb på en viss skolenhet. Det betyder att det oftast föreligger arbetskyldighet i huvudmannens hela verksamhet och att denna vanligen kan omplacera en lärare till någon annan av sina skolor.

I komvux på entreprenad är den enskilda utbildningsanordnaren arbetsgivare

För komvux finns möjlighet för kommunerna att lägga ut hela eller delar av utbildningsverksamheten på entreprenad.² En sådan lösning innebär att huvudmannskapet för verksamheten ligger kvar hos kommunen, medan verksamheten sköts av en enskild utbildningsanordnare (se mer i kapitel 4). För de lärare, och även andra yrkesgrupper, som arbetar inom komvux på entreprenad innebär detta att de har den enskilda utbildningsanordnaren som arbetsgivare – inte den kommunala huvudmannen.³ I de fall rektorn för en komvuxverksamhet som bedrivs på entreprenad är kommunalt anställd innebär det att rektorn inte är chef över personalen i verksamheten. Då behöver rektors pedagogiska ledarskap i stället bedrivs utifrån det avtal som tecknats samt de formella och informella kontakter som rektorn har med chef, lärare och övrig personal hos den enskilda utbildningsanordnaren.

Viss skolpersonal arbetar i flera skolverksamheter

Många anställda i den kommunala skolan arbetar i flera skolverksamheter. Till exempel är det vanligt att lärare i förskoleklassen även är verksamma i fritidshemmet eller att lärare i gymnasieskolan också är verksamma i komvux.

Under 2020 var det sammanlagt 12 350 kommunalt anställda lärare samt förskollärare och övrig personal i förskola som arbetade i minst två olika skolverksamheter.⁴ Av dessa var det 137 anställda som arbetade delvis i förskolan, som ligger utanför utredningens uppdrag, och delvis i någon annan skolverksamhet.⁵

När det kommer till andra yrkesgrupper än lärare samt förskollärare och övrig personal i förskolan har vi inte kunnat få fram statistik över hur många som arbetar i flera skolverksamheter parallellt. Men i samtal med bland andra SKR och de fackliga organisationerna på skolans område har det framkommit att delade tjänster förekommer även där. Särskilt bland Kommunals medlemmar i skolan är

² 23 kap. 8 § skollagen (2010:800).

³ Lärarförbundet (2014): *Om din utbildningsverksamhet läggs ut på entreprenad*. www.lararforbundet.se/artiklar/om-din-utbildningsverksamhet-laggs-ut (hämtad 2022-02-22).

⁴ Med övrig personal i förskola avses personal i arbete med barn, till exempel barnskötare.

⁵ Underlag från SKR utifrån Skolverkets lärarregister och register över förskolans personal 2020.

det en stor andel som arbetar verksamhetsövergripande. Det kan till exempel handla om lärar- och elevassistenter som arbetar både i fritidshemmet och i grundskolan.⁶

Viss skolpersonal arbetar bara delvis i skolverksamheten

Det finns anställda i skolan som bara delvis arbetar i skolverksamheten. Exempel på detta är vaktmästare som vid sidan av att sköta om skolorna även har uppdrag i kommunens övriga fastigheter, och kökspersonal som arbetar med måltidsförsörjningen till både skolorna och äldreboendena i kommunen. Utredningen har inte lyckats få fram statistik som visar hur vanligt den här typen av upplägg är. Men i kontakter med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har vi fått bekräftat att det förekommer och att det främst sker i mindre kommuner.

7.1.2 Staten är arbetsgivare i vissa skolformer

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid dessa skolenheter. Specialskolan och sameskolan är väsentligt mindre än de kommunala skolformerna.

Den pedagogiska personalen uppgår till drygt 400 i de statliga skolformerna

Under 2020 fanns totalt 405 pedagogiskt anställda i de statliga skolformerna. Omräknat till årsarbetskrafter uppgick antalet till 355. Andelen med pedagogisk högskoleexamen var 70,2 procent.⁷ Specialskolan, som drivs av Specialpedagogiska skolmyndigheten, är den större av de två statliga skolformerna. Under 2020 uppgick den pedagogiska personalen som huvudsakligen kunde knytas till specialskolan till 357, medan den uppgick till 48 i sameskolan.

⁶ Enligt uppgifter från Kommunal 2022-03-25.

⁷ Egen bearbetning av Skolverket: Samtliga skolformer – Personal – Riksnivå, Tabell 1A: Pedagogisk högskoleexamen, anställningslag och heltidstjänster läsåren 2007/08–2020/21. Med pedagogiskt anställda avses lärare, speciallärare, specialpedagoger, övrig pedagogisk personal, skolledare samt studie- och yrkesvägledare.

Ett statligt arbetsgivaransvar för den offentliga skolpersonalen skulle innebära en kraftig personalexpansion i staten

Ett förstatligande av arbetsgivaransvaret för alla kommunalt anställda personalgrupper inom grundskola, gymnasieskola och komvux skulle alltså innebära att den statliga skolorganisationen skulle få ytterligare omkring 200 000 årsarbetskrafter. Utöver att jämföra siffran med de befintliga statliga skolformernas storlek kan den sättas i relation till andra statliga verksamheter, till exempel

- Polisen med knappt 30 300 årsarbetskrafter under 2020.
- Försäkringskassan med drygt 12 500 årsarbetskrafter.
- Arbetsförmedlingen med knappt 9 700 årsarbetskrafter.

Sett till alla statliga myndigheter – alla verksamheter inkluderade – skulle ett tillskott på 200 000 årsarbetskrafter i staten nästan innebära en fördubbling av befintlig personal.⁸ Även om ett förstatligande av arbetsgivaransvaret bara skulle gälla den pedagogiska personalen skulle en myndighet med det ansvaret bli statens största arbetsgivare.

7.1.3 Staten reglerar vem som får anställas för vissa tjänster i skolan

Sedan kommunaliseringen har staten ingen avtalsrelation med lärare, skolledare samt studie- och yrkesvägledare. Åtminstone inte för den majoritet av anställda som arbetar på kommunala och fristående skolor. Däremot finns fortfarande viss annan reglering kvar kring tjänsterna, framför allt i fråga om vem som får anställas.

Lärarlegitimation krävs för att få bedriva undervisning och tillsvidareanställas som lärare

Enligt skollagen är huvudregeln att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.⁹ Det är Skolverket som meddelar föreskrifter om vad som krävs för att vara behörig i olika ämnen. Det är också

⁸ Egna beräkningar utifrån Statskontoret (2021): *Statsförvaltningen i korthet 2021*.

⁹ 2 kap. 13 § skollagen.

Skolverket som, efter ansökan, meddelar legitimation till lärare som har en behörighetsgivande examen.¹⁰ Vidare gäller som huvudregel att endast den som har legitimation får anställas som lärare utan tidsbegränsning.¹¹

Men det finns undantag från dessa huvudregler. Om det inte finns någon legitimerad eller behörig lärare att tillgå får en obehörig lärare bedriva undervisningen under en begränsad tid. Läraren ska då bedömas som lämplig och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den behörighetsgivande.¹² En obehörig lärare får bara bedriva undervisning och anställas ett år i taget.¹³

Ett annat undantag från legitimationsreglerna för lärare gäller för huvudmän som bedriver undervisning på ett visst främmande språk. Detta har blivit relativt vanligt i friskolesektorn med flera huvudmän som till viss del erbjuder engelskspråkig undervisning. Då gäller inte de ordinarie behörighetsreglerna, utan en olegitimerad lärare får bedriva undervisning om läraren har en utländsk lärarutbildning, som motsvarar en svensk lärarexamen, och har kompetens att undervisa på det främmande språket.¹⁴

Pedagogisk insikt krävs för anställning som rektor

Enligt skollagen får bara den som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt anställas som rektor.¹⁵ I förarbetena till lagtexten motiverade regeringen kravet med att en allsidig pedagogisk insikt, förvärvad genom både utbildning och erfarenhet, är avgörande för en rektors möjlighet att leda skolans utveckling så att de nationella målen nås. Regeringen menade samtidigt att det måste finnas en viss flexibilitet när huvudmännen ska bedöma vem som är lämpligast att anställa som rektor vid en skolenhet, eftersom det är huvudmännen som utifrån lokala förhållanden avgör hur skolor ska organiseras. Därför valde regeringen att inte närmare reglera vilka krav på utbildning och erfarenhet som skulle krävas för rollen som rektor.¹⁶

¹⁰ 2 kap. 16 § skollagen.

¹¹ 2 kap. 20 § skollagen.

¹² 2 kap. 18 § skollagen.

¹³ 2 kap. 18 och 21 §§ skollagen.

¹⁴ 2 kap. 17 § skollagen.

¹⁵ 2 kap. 11 § skollagen.

¹⁶ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Vid sidan av kravet på pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet har staten ålagt huvudmännen en skyldighet att se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning, det så kallade rektorsprogrammet, efter att de tillträtt sin tjänst. Rektorsprogrammet ska påbörjas så snart som möjligt efter att rektorn börjat sin anställning och vara genomfört inom fyra år efter tillträdesdagen.¹⁷ Motiveringen för den statliga befattningsutbildningen var, enligt regeringen, att ledarna av skolans pedagogiska verksamhet bör ha en stabil och likvärdig utbildningsmässig grund att stå på.¹⁸

Det finns krav på utbildning för studie- och yrkesvägledare

Enligt skollagen krävs att studie- och yrkesvägledarna ska ha utbildning avsedd för sådan verksamhet. Den som inte har det får anställas högst ett år i taget.¹⁹

7.1.4 Anställningsvillkoren i skolan bestäms i förhandlingar

Skolpersonalens anställningsvillkor bestäms i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Hur man tecknar kollektivavtal ser dock olika ut i kommunerna jämfört med i staten.

Kommunerna sluter avtal med flera motparter

I den kommunala sektorn är det arbetsgivarorganisationerna Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt Sobona som sluter kollektivavtal med flera olika motparter beroende på vilka yrkesgrupper det handlar om.²⁰ Inom Sobona återfinns bland annat kommunalförbund, men även enskilda huvudmän som vill tillämpa samma avtal som gäller i den kommunala skolan.²¹

¹⁷ 2 kap. 12 § skollagen.

¹⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹⁹ 2 kap. 30 § skollagen.

²⁰ SKR (2021): *Avtalsrörelse*.

<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/avtalsrorelse> (hämtad 2022-02-22).

²¹ Sobona (2022): *Stadgar*. <https://sobona.se/om-sobona/styrelse/stadgar> (hämtad 2022-02-22).

Formellt sett tecknar SKR och Sobona huvudöverenskommelser (HÖK) med förhandlingsorganisationerna på arbetstagersidan. Dessa ligger sedan till grund för de lokala kollektivtal som tecknas i varje kommun.

De arbetstagarorganisationer som har partsställning och därmed förhandlar om avtal på det kommunala området är följande:

- *Svenska Kommunalarbetsareförbundet (Kommunal)*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Kommunal. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel barnskötare, elevassistenter, lärarassistenter, fritidsledare, kockar, måltidspersonal, vaktmästare och lokalvårdare. Enligt SKR var det cirka 13 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Kommunal.²²
- *Lärarnas Samverkansråd*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel lärare, förskollärare, studie- och yrkesvägledare, fritidspedagoger samt skolledare. Enligt SKR var det cirka 54 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Lärarnas Samverkansråd.
- *Akademikeralliansen*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i 16 Sacoanslutna förbund.²³ Yrkesgrupper som omfattas är till exempel skolledare och skolpsykologer. Enligt SKR var det cirka 3 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Akademikeralliansen.
- *OFR Allmän kommunal verksamhet*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Vision, Akademikerförbundet SSR, Ledarna samt Fackförbundet Scen och Film. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel admini-

²² Uppgifterna om hur stor andel av personalen i den kommunala skolan som tillhörde respektive huvudöverenskommelse tar inte hänsyn till fördelningen av oorganiserade anställda (cirka 23 procent). I praktiken fördelas dessa till det avtalsområde där flest organiserade inom yrket finns. Det medför att uppgifterna ovan bör tolkas som ett nedre spann.

²³ De fackförbund som omfattas är Akavia, DIK, Fysioterapeuterna, Kyrkans Akademikerförbund, Naturvetarna, Sjöbefälsföreningen, SRAT, Sveriges Arbetsterapeuter, Sveriges Arkitekter, Sveriges Farmaceuter, Sveriges Ingenjörer, Sveriges Psykologförbund, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), Sveriges Veterinärförbund samt Tjänstetandläkarföreningen.

stratörer och kuratorer. Enligt SKR var det cirka 6 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde OFR Allmän kommunal verksamhet.

- *OFR Hälso- och sjukvård*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Vårdförbundet. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel skol-sköterskor. Enligt SKR var det cirka 1 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Vårdförbundet.
- *Sveriges läkarförbund*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Sveriges läkarförbund. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel skolläkare. Enligt SKR var det under 0,5 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Sveriges läkarförbund.

Partsställningen på det kommunala avtalsområdet regleras i huvudavtal mellan parterna.²⁴ Vilka som har haft partsställning och hur många de har varit har sett olika ut genom historien. Till exempel fick Lärarnas Samverkansråd egen partsställning 1997 och Akademikeralliansen 2000. Under 2003 ökades antalet avtalsslutande parter i kommunsektorn ytterligare, i samband med att Sveriges läkarförbund tecknade ett eget huvudavtal med arbetsgivarsidan.²⁵

Att det finns många arbetstagarorganisationer med partsställning på det kommunala området innebär att skillnaderna i avtalens storlek i skolan är betydande. Om man håller sig till grund- och gymnasieskolan fanns det, enligt SKR:s personalstatistik, drygt 121 000 kommunalt anställda lärare, uttryckt som årsarbetskrafter, som företrädades av Lärarnas Samverkansråd under 2020. Motsvarande siffra när det kommer till skolläkarna, som ingår i Sveriges läkarförbund, var 120.²⁶

²⁴ Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsgivarförbundet Pacta (1994): *KHA 94. Kommunalt huvudavtal*.

²⁵ OFR (2022): *Historik*. www.ofr.se/om-oss/historik-2/ (hämtad 2022-02-22).

²⁶ I denna siffra ingår inte köp av skolläkartjänster.

Staten har en stramare avtalsstruktur än kommunerna

Inom det statliga området är det Arbetsgivarverket som är avtalslutande part på arbetsgivarvidan.²⁷ Arbetsgivarverket har dock möjlighet att delegera uppgiften.²⁸ Till exempel får myndigheter i stor utsträckning sluta lokala kollektivavtal om anställningsvillkor. Dessa lokala avtal ska ha stöd i ett centralt avtal slutet av Arbetsgivarverket eller i en delegering direkt från Arbetsgivarverket. Det förekommer inte att hela rätten att sluta centrala kollektivavtal delegeras till någon annan.

Arbetsgivarverket sluter centrala avtal, så kallade ramavtal (RALS), med följande förhandlingsorganisationer på arbetstagarvidan:

- *Seko*
Förhandlar och sluter avtal för anställda med facklig hemvist i Seko. Enligt LO:s organisationsplan från 2012 är Seko det enda LO-förbundet inom staten och organiserar bland annat elevassistenter, boendepersonal, vaktmästare och bespisingsspersonnel i de statliga skolformerna.²⁹ Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket var det 11 461 anställda i staten som tillhörde Seko i september 2021.
- *OFR/S,P,O*
Förhandlar och sluter avtal för anställda med facklig hemvist i Fackförbundet ST, Polisförbundet, Officersförbundet, Försvarsförbundet, Ledarna, Lärarförbundet, Tull-Kust, Vårdförbundet och Reservofficerarna. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel lärare i de statliga skolformerna. Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket var det 98 930 anställda i staten som tillhörde OFR/S,P,O i september 2021.
- *Saco-S*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i 19 Sacoanslutna förbund.³⁰ Yrkesgrupper som omfattas är till exempel rektorer och lärare i de statliga skolformerna. Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket var det 91 909 anställda i staten som tillhörde Saco-S i september 2021.

²⁷ 2 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m.

²⁸ 3 § förordningen om statliga kollektivavtal m.m.

²⁹ LO (2012): *LOs organisationsplan 2012. Antagen av LOs 27e ordinarie kongress.*

³⁰ De fackförbund som omfattas är Akademikerförbundet SSR, Akavia, DIK, Fysioterapeuterna, Sveriges Arbetsterapeuter, Kyrkans Akademikerförbund, Lärarnas Riksförbund, Naturvetarna, Sjöbefälsföreningen, SRAT, Sveriges Arkitekter, Sveriges Farmaceuter, Sveriges Ingenjörer, Sveriges läkarförbund, Sveriges Psykologförbund, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges Universitetslärare och forskare (SULF), Sveriges Veterinärförbund samt Tjänstetandläkarna.

Jämfört med partsställningen på det kommunala området är det färre arbetstagarorganisationer som har centrala kollektivavtal i staten. Detta har sin grund i det huvudavtal som gäller på det statliga området, vars ursprungliga version bekräftades av riksdagen i samband med 1965 års förhandlingsrättsreform (se avsnitt 7.2.1). Sedan dess har bara justerande förändringar gjorts i huvudavtalet.³¹ Ett skäl till det är att partsställningen ansluter till systemet för hur man hanterar beslut om stridsåtgärder och prövar frågor om samhällsfarliga konflikter på statens område. Eftersom arbetskonflikter i den statliga verksamheten påverkar grundläggande samhällsfunktioner har det funnits ett intresse av att hålla detta system stabilt över tid.

Det har tidigare funnits krav från enskilda fackförbund som är verksamma i staten att få egen partsställning gentemot Arbetsgivarverket. Men Arbetsgivarverket har inte ansett sig ha i uppdrag att sluta sådana kollektivavtal och konsekvent motsatt sig det. Än i dag utgörs därför den avtalslutande arbetstagarparten i staten av de organisatoriska arvtagarna till de arbetstagarparten som slöt det ursprungliga huvudavtalet.

Huvudavtal i staten måste godkännas av regeringen

En annan skillnad mellan den statliga och den kommunala avtalsstrukturen är att ett huvudavtal i staten måste godkännas av regeringen för att bli giltigt.³² Det innebär att parterna inte ensidigt kan besluta om förändringar i till exempel förhandlingsordning eller partsställning på det statliga området.

Avtalen i staten och kommunsektorn är över lag lika, men det finns skillnader

De centrala kollektivavtalen i staten och kommunsektorn har ett över lag likvärdigt innehåll. Men utredningen har, utifrån diskussioner med de avtalslutande parterna, identifierat ett antal skillnader som kan vara relevanta för parterna att ta hänsyn till om staten skulle ta över arbetsgivarskapet för den offentligt anställda skolpersonalen.

³¹ Arbetsgivarverket, OFR/S,P,O, Saco-S och Seko (2013): *Huvudavtal*.

³² 5 § förordningen om statliga kollektivavtal m.m.

Ferie- och uppehållsanställningar saknas i de statliga ramavtalen

I huvudöverenskommelsen i kommunsektorn mellan SKR, Sobona och Lärarnas Samverkansråd (HÖK 21) finns en särskild bilaga som utförligt reglerar arbetstider för lärare.³³ Bakgrunden är att lärare har ansetts behöva ett arbetstidsavtal som är anpassat till skolverksamheten, där årsarbetstiden förläggs i anslutning till läsåret, och ferien till elevernas sommarlov, så kallade ferieanställningar. Jämfört med de vanligaste anställningarna på arbetsmarknaden, semesteranställningar, innebär det att de flesta lärarna arbetar något mer under läsårsveckorna och i gengäld är lediga med löpande månadslön eller ferielön under stora delar av den tid då eleverna har lov. Här finns dock en skillnad vad gäller lärarna i komvux. De har i lägre omfattning ferieanställningar, och oftare semesteranställningar, eftersom utbildningen i komvux ska vara flexibel och bedrivs kontinuerligt under året.³⁴

I de statliga ramavtalen finns visserligen en bilaga som anger vissa specialbestämmelser för lärare i statlig skolverksamhet, till exempel vad gäller arbetstid. Men vi kan ändå konstatera att villkoren enligt denna bilaga skiljer sig i flera avseenden jämfört med villkoren för lärare i kommunsektorn.³⁵

Även i avtalet mellan Kommunal och SKR finns en särskild bilaga som reglerar så kallade uppehållsanställningar för anställda som arbetar i kommunala verksamheter med vinter- och sommaruppehåll.³⁶ Någon motsvarande anställningsform finns inte reglerad i de statliga ramavtalen.

Tjänstepensionen skiljer sig åt i de olika sektorerna

Reglerna för tjänstepension skiljer sig också åt mellan den statliga och kommunala sektorn. Bland annat betalar staten i dagsläget högre premier än kommunsektorn för anställda födda 1988 och senare, som enbart omfattas av premiebestämd ålderspension. Även bestämmelserna för vilka av de anställda som har rätt till förmånsbestämd

³³ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sobona och Lärarnas Samverkansråd (2021): *Bilaga M till AB i lydelse 2021-04-21 Arbetstider m.m för lärare*.

³⁴ 2 kap. 5 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

³⁵ Se t.ex. Arbetsgivarverket (2018): *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S i lydelse från och med 2013-06-01 med ändringar och tillägg till och med 2021-08-03*. Bilaga 6.

³⁶ SKL (2016): *Särskilda bestämmelser för uppehållsanställning med Svenska Kommunalarbetareförbundet i lydelse från och med 2016-05-01*, Bilaga U.

tjänstepension, som en del av ålderspensionen, skiljer sig åt mellan avtalsområdena.³⁷

I december 2021 träffade de avtalslutande parterna på det kommunala området en ny överenskommelse om pensioner, omställning och arbetsmiljö.³⁸ Den träder i kraft den 1 januari 2023.³⁹ Vad gäller pensioner innebär uppgörelsen en förflyttning från förmånsbestämda pensioner till premiebestämda pensioner. När förändringarna har trätt i kraft kommer på sikt de flesta kommunalt anställda, oavsett ålder, att tjäna in ålderspension i form av premiebestämd pension. Enligt uppgörelsen är premieinbetalningarna i det nya avtalet likvärdiga med de som gäller för statligt anställda födda 1988 och senare. Inom statlig sektor tillämpas dock förmånsbestämd pension tillsammans med premiebestämd pension fortsatt för anställda födda 1987 och tidigare. De förändringar som man nu kommit överens om för den kommunala sektorn kan alltså med stor sannolikhet innebära att en betydande andel av de kommunalt anställda vid en övergång från kommunal till statlig sektor kommer att lämna ett premiebestämt system till förmån för ett system med både premie- och förmånsbestämda pensioner.

Historiskt sett har tjänstepension varit en komplicerad fråga när anställda tvingas byta arbetsgivare till följd av en övergång av verksamhet, särskilt om det sker sent i yrkeslivet. Svårigheten gäller i synnerhet de grupper som omfattas av förmånsbestämd tjänstepension. Till skillnad från den premiebestämda bygger den förmånsbestämda tjänstepensionen vanligen på att arbetstagaren garanteras en viss andel av sin slutlön som tjänstepension utifrån hur lång tjänstgöringstid arbetstagaren har haft.⁴⁰ Därmed kan det uppstå vissa icke-avsedda effekter när en arbetstagare byter arbetsgivare och ingår i ett nytt pensionsavtal.

³⁷ Jfr Arbetsgivarverket, Saco-S och Seko (2016): *Pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16)* samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) m.fl. (2005 och 2013): *Avgiftsbestämd KollektivAvtalad Pension (AKAP-KL)* och *Överenskommelse om kollektivavtalad pension – KAP-KL*.

³⁸ Läkarförbundet har än så länge ställt sig utanför pensionsdelen av uppgörelsen.

³⁹ SKR (2021): *Höjd pension, ökad kompetens och förbättrad arbetsmiljö*.

<https://skr.se/skr/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/hojdpensionokadkompetensochforbat-tradarbetsmiljo.60296.html> (hämtad 2022-02-22).

⁴⁰ Pensionsmyndigheten (2021): *Pensionsordlista och Pensionsmyndighetens förkortningar*. www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsordlista (hämtad 2022-02-22).

Anställda i staten har rätt till mer semester

Vid en rak jämförelse av semestervillkoren för statligt och kommunalt anställda i de centrala avtalen framgår att statligt anställda, generellt sett, har rätt till mer semester. Givet samma ålder på arbetstagaren är skillnaden minst tre och högst sex semesterdagar.⁴¹ Jämförelsen tar inte hänsyn till att det kan finnas lokala avtal som avviker från de generella bestämmelserna.

Olika stiftelser förvaltar omställningsmedel i de två sektorerna

På det statliga och det kommunala avtalsområdet finns så kallade omställningsavtal. Dessa reglerar bland annat vilket stöd som arbetstagare har rätt till om de har blivit eller riskerar att bli av med jobbet. Arbetsgivarna i de olika sektorerna gör avsättningar från den totala lönesumman för att finansiera insatser för att hjälpa berörda arbetstagare. De avsatta medlen förvaltas i staten av Trygghetsstiftelsen och i kommunsektorn av Omställningsfonden.⁴²

Utredningen har efter kontakter med de avtalslutande parterna förstått att dessa medel inte är knutna till specifika arbetstagare, utan är bundna till respektive stiftelse. Det innebär att arbetstagare som vid ett förstatligande av skolan skulle övergå till staten inte kan räkna med att de avsättningar som tidigare arbetsgivare har gjort i omställningssyfte automatiskt följer med.

Lönevillkoren i skolan ser olika ut

Lönevillkoren i skolan skiljer sig åt mellan olika personalgrupper, sektorer och regioner. Skolans mest välbetalda personalresurs, undantaget skolchefer och liknande, är rektorer. Under 2020 hade en kommunal rektor en genomsnittlig månadslön på 52 700 kronor. Det kan jämföras med en kommunal elevassistent som under samma år hade en genomsnittlig månadslön på 25 500 kronor.

⁴¹ Jämför t.ex. SKR (2022): *AB 20. I lydelse 2022-01-01. Allmänna bestämmelser*, samt Arbetsgivarverket (2018): *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S i lydelse från och med 2013-06-01 med ändringar och tillägg till och med 2021-08-03*.

⁴² Arbetsgivarverket m.fl. (2014): *Avtal om omställning*, SKR m.fl. (2020): *Kompetens- och omställningsavtal – KOM-KR*.

I tabell 7.3 redovisas hur den genomsnittliga lönen förhåller sig mellan olika yrkesgrupper och sektorer i skolan under 2020. Redovisningen är avgränsad till de yrkesgrupper som går att knyta direkt till skolverksamheten.

Tabell 7.3 Genomsnittlig månadslön för olika tjänster fördelat på sektor
Avser 2020

	Statlig sektor	Kommunal sektor	Privat sektor
Rektorer	..	52 700	50 700
Förskollärare	30 000	32 400	33 000
Grundskollärare	..	36 100	36 600
Gymnasielärare	..	39 100	36 600
Lärare i yrkesämnen	..	38 200	35 500
Skolsköterskor	..	39 500	37 900
Speciallärare och specialpedagoger m.fl.	41 400	41 500	38 400
Fritidspedagoger	31 400	30 900	29 500
Studie- och yrkesvägledare	37 400	35 400	34 700
Skolassistenter m.fl.	..	30 700	32 400
Elevassistenter m.fl.	..	25 500	25 100

Anm.: Dubbelprick (..) avser att uppgiften inte är tillgänglig, för osäker för att anges eller borttagen av sekretesskäl. Uppgiften för förskollärare innefattar både personal i förskola och förskoleklass.

Källa: SCB (2021): *Genomsnittlig grund- och månadslön samt kvinnors lön i procent av mäns lön efter region, sektor, yrke (SSYK 2012) och kön. År 2014–2020.*

På grund av att inkomstuppgifter för flera av de redovisade yrkesgrupperna i den statliga sektorn inte rapporteras av Statistiska centralbyrån (SCB) är det vanskligt att uttala sig om skillnader mellan sektorerna. Men för de yrkesgrupper där det finns statistik är mönstret skiftande. De statligt anställda yrkesgrupperna ligger både över och under snittet i kommunal och privat sektor.

Utöver löneskillnader mellan olika sektorer finns skillnader mellan regioner. I tabell 7.4 redovisas dessa.

Tabell 7.4 Genomsnittlig månadslön för olika tjänster fördelat på region

Avser kommunala anställningar under 2020

	Stockholm	Ö. Mellansverige	Småland med öarna	Sydsverige	Västssverige	N. Mellansverige	Mellersta Norrland	Övre Norrland
Rektorer	58 400	51 600	50 400	52 800	51 800	49 000	50 400	49 900
Grundskollärare	40 200	35 000	35 000	35 900	36 200	33 500	34 200	34 400
Gymnasie lärare	42 300	38 600	38 100	38 800	39 300	37 400	38 500	37 400
Lärare i yrkesämnen	40 800	38 100	37 900	38 200	38 800	36 700	36 500	37 000
Skolsköterskor	42 600	38 900	38 600	39 500	39 200	37 900	37 500	38 500
Speciallärare och specialpedagoger m. fl.	44 800	41 000	40 300	41 200	41 700	40 000	40 400	39 400
Fritids-pedagoger	34 500	30 300	30 800	31 600	30 400	29 200	28 200	29 600
Studie- och yrkesvägledare	38 300	35 600	34 700	34 600	34 900	33 800	35 000	33 800
Skolassistenter m. fl.	33 300	30 000	30 300	30 800	30 900	29 600	29 700	29 200
Elevasistenter m. fl.	26 600	24 900	25 200	25 200	26 000	24 900	25 100	25 900

Källa: SCB (2021); Genomsnittlig månadslön och grundlön inom kommuner efter regional indelning (NUTS2), yrke SSYK 2012 och kön. År 2014–2020.

Som framgår av tabellen är löneskillnaderna mellan olika regioner stora. Tätbefolkade områden som Stockholmsregionen skiljer ut sig med de högsta lönerna, medan mer glest befolkade områden generellt har lägre löner. Till exempel skiljde det enligt SCB:s statistik nästan 10 000 kronor i genomsnittlig månadslön mellan en rektor i Stockholms län och en rektor i Norra Mellansverige (Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län) under 2020. Det ska dock understrykas att den här typen av regionala löneskillnader även är vanliga på arbetsmarknaden i övrigt.

7.1.5 Det finns skillnader i reglering av statligt och kommunalt anställda tjänstepersoner

Vid sidan av skillnader i avtal och avtalsstruktur mellan anställda i den statliga och den kommunala sektorn finns även skillnader i författningsreglering enligt lagen om offentlig anställning (LOA).

För anställda i staten finns bedömningsgrunder vid anställning och möjlighet att överklaga anställningsbeslut

I dag är det endast ett mindre antal av bestämmelserna som finns i LOA som gäller kommunalt anställda.⁴³ För statligt anställda gäller däremot lagstiftningen i sin helhet. En effekt av ett eventuellt förstatligande av skolan är alltså att stora grupper som i dag är kommunanställda skulle få en förändrad författningsreglering.

En viktig skillnad i författningsreglering enligt LOA är bestämmelserna om sakliga grunder vid anställning som i dag gäller i staten, men inte i kommunsektorn. Dessa bestämmelser innebär att det vid anställning inom staten bara får fästas vikt vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.⁴⁴ Kopplat till det finns även anslutande regler i den statliga anställningsförordningen som till exempel ger möjlighet att överklaga anställningsbeslut.⁴⁵

⁴³ 2 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

⁴⁴ 4 § LOA.

⁴⁵ 21 § anställningsförordningen (1994:373).

Utöver de statliga bedömningsgrunderna vid anställning finns även andra skillnader mellan kommun- och statsanställda vad gäller författningsreglering enligt LOA. Som exempel kan nämnas

- reglerna om formkrav, företrädesvis skriftlighet, när en anställning upphör⁴⁶
- reglerna om disciplinansvar, i form av varning och löneavdrag⁴⁷
- reglerna om åtalsanmälan för den som är misstänkt för att ha begått brott i sin anställning i form av muta, tjänstefel, brott mot tystnadsplikten eller annat brott som kan antas medföra annan påföljd än böter.⁴⁸

7.1.6 Det finns ett regelverk som hanterar övergång av verksamhet mellan olika arbetsgivare

Om staten skulle ta över arbetsgivaransvaret för den offentligt anställda skolpersonalen uppstår ett antal frågor med koppling till arbetsrätten. Det handlar till exempel om vilka grupper av anställda som ska omfattas av huvudmannaskapsskiftet och hur villkoren för dessa ska se ut efter att staten har tagit över arbetsgivaransvaret. Tidigare var verksamhetsförändringar som innebar att en ny arbetsgivare tog över en befintlig verksamhet i princip oreglerade. Men sedan mitten av 1990-talet finns bestämmelser i lagen om anställningsskydd (LAS) och lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) som reglerar vad som gäller vid den här typen av verksamhetsövergångar. Genom åren har det även utvecklats domstolspraxis i frågan.

LAS anger att villkoren följer med vid en verksamhetsövergång

Enligt LAS gäller att anställningsavtal mellan en tidigare arbetsgivare och en arbetstagare går över och blir gällande mellan den nya arbetsgivaren och arbetstagaren, om det är fråga om så kallad verksamhetsövergång.⁴⁹ Bestämmelsen infördes för att implementera ett EU-direktiv som skyddar arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag

⁴⁶ 8–11 §§ LOA.

⁴⁷ 14–19 §§ LOA.

⁴⁸ 22 § LOA.

⁴⁹ 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

eller verksamheter.⁵⁰ Som huvudregel innebär bestämmelsen att den nya arbetsgivaren ska ta över de rättigheter och skyldigheter som har gällt för den tidigare arbetsgivarens avtalsrelation med sina anställda. För de anställda betyder det att anställningsavtalen går över till den nya arbetsgivaren. Framför allt handlar det om lön och andra ekonomiska förmåner, arbetstider samt semesterförmåner. Den tidigare arbetsgivaren är dock ansvarig gentemot arbetstagaren för intjänad lön och andra ekonomiska förpliktelser som gällde tiden före övergången. Andra ekonomiska förpliktelser kan till exempel avse intjänad semester.

Bestämmelsen i LAS medger vidare att en arbetstagare kan motsätta sig att anställningsavtalet går över.⁵¹ Konsekvensen av det är att arbetstagaren blir kvar hos den tidigare arbetsgivaren, där övertalighet då kan uppkomma.

Spijkerskriterierna avgör vad som är verksamhetsövergång

En nyckelfråga för att kunna tillämpa reglerna i LAS är vad som i juridisk mening utgör en verksamhetsövergång. För att en verksamhetsövergång ska vara aktuell krävs nämligen att verksamheten bevarar sin identitet. I praktiken avgörs detta av de så kallade Spijkerskriterierna från ett mål i EU-domstolen 1997.⁵² I det målet angav EU-domstolen totalt sju omständigheter av betydelse för att bedöma om det handlar om en verksamhetsövergång:

1. arten av företag eller verksamhet
2. om företagets materiella tillgångar såsom byggnader, inventarier, bilar och arbetsredskap övertagits
3. värdet av överlättna immateriella tillgångar, det vill säga patent, goodwill och varumärken, vid överlåtelsepunkten
4. om majoriteten av de anställda övertagits eller inte
5. om kunderna tagits över eller inte
6. graden av likhet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen
7. i förekommande fall den tidsperiod som verksamheten legat nere.

⁵⁰ Prop. 1994/95:102 *Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar*.

⁵¹ 6 b § fjärde stycket LAS.

⁵² C-24/85, *Jozef Maria Antonius Spijkers mot Gebroeders Benedik Abattoir CV och Alfred Benedik en Zonen BV*, 1986 ECR 1119.

För att avgöra om det är fråga om en verksamhetsövergång görs en samlad bedömning av omständigheterna. Det som i juridisk mening kännetecknar en verksamhetsövergång är att det ska vara fråga om ”going concern”, det vill säga att lokaler, upplägg, uppdrag, målgrupp för verksamheten, tidigare personal med mera, tas över av den nya arbetsgivaren. En indikation på att det rör sig om going concern är att den nya arbetsgivaren fortsätter eller återupptar driften med samma eller liknande innehåll.⁵³

Sverige har i implementeringen av EU-direktivet bestämt att det ska tillämpas på hela den offentliga sektorn.⁵⁴ Den praxis som uppkommit i EG-domstolen i denna fråga innebär att endast offentlig verksamhet av ren förvaltningskaraktär kan undantas från direktivet, till exempel när en kommun överlåter vissa förvaltningsuppgifter, som i huvudsak rör myndighetsutövning, till en kommungrupp för att effektivisera förvaltningen.⁵⁵

Vid prövningen av om en viss överlåtelse utgör en verksamhetsövergång ansvarar varje arbetsgivare självständigt för sin bedömning. Men vanligen gör överlåtaren och förvärvaren en gemensam bedömning i frågan.⁵⁶ Utifrån denna kommer man sedan överens om en plan för hur överlåtelsen ska organiseras. Innan överlåtelsen kan ske måste även informations- och förhandlingsskyldigheten enligt MBL fullgöras gentemot de respektive arbetstagarorganisationerna.⁵⁷ Vid tvist mellan parterna är det också möjligt att Arbetsdomstolen (AD) kan pröva frågan om huruvida en verksamhetsförändring, med tillämpning av Spijkerskriterierna, är en verksamhetsövergång enligt LAS.

Reglerna om verksamhetsövergång gäller även vid entreprenader samt vid överlåtelse av en del av en verksamhet

Reglerna om verksamhetsövergång är tillämpliga även vid entreprenader samt vid överlåtelse av en del av en verksamhet. Också i dessa fall är den centrala frågan om verksamheten bevarar sin identitet utifrån en prövning mot Spijkerskriterierna.⁵⁸

⁵³ Prop. 1994/95:102 *Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar*.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ C-298/94 *Annette Henke mot Gemeinde Schierke och Verwaltungsgemeinschaft 'Brocken'*. EU:C:1996:382.

⁵⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2015): *Övergång av verksamhet*. Bilaga 2 och 3.

⁵⁷ 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

⁵⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2015): *Övergång av verksamhet*. PM 2015-03-05.

När det gäller entreprenader, som är vanliga inom komvux, kan reglerna om verksamhetsövergång vara tillämpliga såväl när en verksamhet läggs ut på entreprenad som vid byte av entreprenör eller återgång från en entreprenör till en kommun. Men då krävs vanligen att det ändrade entreprenadförhållandet medför en överföring av betydande materiella eller immateriella tillgångar eller ett övertagande av en huvuddel av personalstyrkan.⁵⁹

När det gäller överlåtelse av en del av en verksamhet, till exempel när ett skolkök läggs ut på entreprenad, kan det ofta vara svårare att avgöra om det är fråga om en verksamhetsövergång enligt Spijkerskriterierna. Avgörande i dessa fall är om man kan anse att den överlåtna delen är en självständig ekonomisk enhet som kan särskiljas från den övriga verksamheten.⁶⁰ När övergången avser en del av verksamheten omfattar reglerna bara de arbetstagare som hör till denna del. Man måste därför avgöra till vilken del av verksamheten olika arbetstagare hör. De arbetstagare som berörs ska då till övervägande del vara sysselsatta i den överlåtna verksamheten.⁶¹

MBL reglerar byte av kollektivavtal vid verksamhetsövergångar

MBL innehåller bestämmelser om vad som gäller för arbetsgivare och arbetstagare vid verksamhetsövergångar avseende vilket kollektivavtal som ska tillämpas.⁶² I likhet med bestämmelsen i LAS anger MBL som huvudregel att den tidigare arbetsgivarens kollektivavtal, i tillämpliga delar, även ska gälla den nya arbetsgivaren. Men enligt MBL gäller inte detta om den nya arbetsgivaren är bunden av något annat kollektivavtal som *kan tillämpas* på de arbetstagare som följer med i verksamhetsövergången.⁶³ Den avgörande frågan är alltså om den nya arbetsgivaren har ett kollektivavtal som kan tillämpas på de arbetstagare som följer med. Om så är fallet anger MBL att innehållet i det tidigare avtalet ska tillämpas under sin giltighetstid, dock under högst ett år. Därefter ska den nya arbetsgivarens kollektivavtal tillämpas. Det är möjligt för den nya arbetsgivaren att upphäva det tidigare kol-

⁵⁹ Se t.ex. C-463/09 *CLECE SA mot María Socorro Martín Valor, Ayuntamiento de Cobisa*. EU:C:2011:24.

⁶⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (2015): *Övergång av verksamhet*. PM 2015-03-05.

⁶¹ Se t.ex. C-186/83 *Arie Botzen and Others mot Rotterdamsche Droogdok Maatschappij BV*. EU:C:1985:58.

⁶² 28 § MBL.

⁶³ *Ibid.*

lektivavtalet snabbare än så, genom att teckna ett nytt kollektivavtal med de övertagna arbetstagarna.⁶⁴

Reglerna för verksamhetsövergång kan ge upphov till flera svåra frågor vid ett eventuellt förstatligande

Som framgår ovan är reglerna för verksamhetsövergång komplicerade och kan ge upphov till flera oväntade effekter vid ett eventuellt förstatligande av skolan. I sin tur kan det försvåra en framgångsrik implementering av reformen. Nedan beskriver vi några av de problem som kan uppkomma utifrån regelverket.

Vissa anställda riskerar att inte omfattas av verksamhetsövergång

Beroende på hur man organiserar ett huvudmannaskapsskifte för skolan från kommunerna till staten kan olika yrkesgrupper komma att omfattas av de arbetsrättsliga bestämmelserna om verksamhetsövergång i LAS och MBL. Detta beror på att det är Spijkerskriterierna som avgör vad som i juridisk mening utgör en verksamhetsövergång, där den viktigaste frågan handlar om verksamheten bevarar sin identitet eller inte.

Ett förstatligande som innebär små verksamhetsmässiga förändringar jämfört med när skolverksamheten bedrevs i kommunal regi, medför därmed en ökad sannolikhet för att alla befintligt anställda kommer att omfattas av bestämmelserna om verksamhetsövergång. Omvänt medför ett förstatligande som innebär stora verksamhetsmässiga förändringar en minskad sannolikhet för detta.

Hur ett förstatligande utformas kommer alltså att få betydelsefulla konsekvenser för vilka grupper av kommunanställda som har rätt att följa med i verksamhetsövergången. Det här är särskilt relevant för de tjänstepersoner som i dag arbetar på kommunernas skolförvaltningar. Om staten till exempel skulle välja att organisera förvaltningen av sina skolor på ett annat sätt än vad kommunerna gör i dag, är det enligt utredningens uppfattning inte säkert att dessa tjänstepersoner skulle omfattas av verksamhetsövergång eftersom verksamheten då inte har bevarat sin identitet. Utredningen återkommer till detta i kapitel 15.

⁶⁴ Ibid.

Det finns risk att enskilda motsätter sig en verksamhetsövergång

Som nämns ovan har arbetstagare enligt LAS rätt att motsätta sig att deras anställningsavtal går över till staten vid en eventuell verksamhetsövergång från kommunerna.⁶⁵ Följden av ett sådant agerande blir att arbetstagaren stannar kvar hos den tidigare arbetsgivaren, där övertalighet då kan uppkomma.

Erfarenheter från andra verksamhetsövergångar, till exempel Polisens omorganisation 2015 då 21 separata polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen ombildades till en gemensam myndighet, visar att det är viktigt att det finns en beredskap för att enskilda arbetstagare motsätter sig en verksamhetsövergång.⁶⁶ Detta gäller sannolikt även vid ett förstatligande av skolan. Det talar för att kommunerna kommer att behöva ha en organisation för att hantera arbetstagare som av olika skäl kan tänkas motsätta sig en verksamhetsövergång till staten vid ett eventuellt förstatligande.

Vissa anställda i skolan riskerar att få dubbla arbetsgivare

För en begränsad grupp kommunalt anställda skulle ett förstatligande av vissa verksamheter i skolväsendet – men inte andra – kunna innebära att arbetsgivarskapet skulle vara delat mellan staten och kommunen. Det handlar om dem som vid tidpunkten för ett förstatligande har en anställning både i förskolan, som inte ingår i utredningens uppdrag, och i någon av de övriga skolverksamheterna.

Vi har i avsnitt 7.1.1 redovisat att det, åtminstone vad gäller lärare samt förskollärare och övrig personal i förskola, tycks handla om en mindre grupp anställda. Under 2020 rörde det sig om 137 anställda. Men mörkertalet gällande andra yrkesgrupper är stort.

Det är vanligt att parterna hanterar verksamhetsövergångar genom så kallade inrangeringsförhandlingar

Det vanligaste sättet att hantera den komplexitet som verksamhetsövergångar för med sig är genom så kallade inrangeringsförhandlingar mellan parterna. I dessa analyserar parterna gemensamt vilka frågor

⁶⁵ 6 b § LAS.

⁶⁶ Polisen (2015): *Årsredovisning 2015*.

som behöver lösas för att en verksamhetsövergång ska kunna ske smidigt, och förhandlar sedan fram en lösning. Med ett nytt kollektivavtal kan man sedan upphäva det tidigare avtal som annars skulle ha gällt enligt MBL.

Det är viktigt att poängtera att politiken, i form av riksdag och regering, vid ett eventuellt förstatligande av skolan alltså inte äger arbetsgivarfrågorna för skolpersonalen i sin helhet, utan behöver förlita sig på att parterna löser vissa centrala frågor. Utredningen vill inte föregripa en sådan partsdiskussion, men kan konstatera att det finns ett antal viktiga skillnader mellan avtalen på det statliga respektive det kommunala området. Det handlar som sagt bland annat om arbetstid, omställning och pensioner (se avsnitt 7.1.4). Dessa områden kommer parterna sannolikt att behöva fundera särskilt kring i samband med en eventuell inrangeringsförhandling.

7.2 Arbetsgivarskapet för skolans personal i ett historiskt perspektiv

I detta avsnitt redogör utredningen för hur arbetsgivarskapet för lärare, skolledare och annan skolpersonal har varit organiserat över tid. Redogörelsen har sin tyngdpunkt på arbetsgivarskapet i barn- och ungdomsskolan. Vi visar hur den allt starkare decentraliseringen av arbetsgivarfrågorna så småningom ledde till helt kommunala tjänster för skolans personal. Dessutom beskriver vi ytterligare avtals- och regelförändringar för lärare som ägde rum efter kommunaliseringen. Avsnittet avslutas med en beskrivning av hur staten på senare år har intagit en mer aktiv roll gentemot skolans personal.

7.2.1 Statens roll i arbetsgivarskapet för skolans personal har sett olika ut

Vilket ansvar staten har haft för skolpersonalen har skiftat över tid. Det finns exempel på helt statliga anställningar, statligt reglerade tjänster och helt kommunala anställningar. Sett över hela 1900-talet fram till i dag har det vanligaste varit att arbetsgivarfrågorna i olika grad har varit delade mellan stat och kommun.

Olika regler gällde för olika skolformer innan grundskolan infördes

Innan grundskolan infördes 1962 varierade anställningsförhållandena mellan de olika skolformerna. I folkskolan, enhetsskolan och yrkesskolan var lärare och skolledare kommunalt anställda. Tjänsterna i folkskolan och enhetsskolan var dock statligt reglerade.

Den statliga regleringen av tjänsterna innebar bland annat att staten angav behörighetsregler, befordringsgrunder och meritvärderingsnormer för lärare och skolledare. Staten hade därmed ett omfattande inflytande över tillsättningen av personal. Dessutom reglerade staten anställningsvillkoren för lärare och skolledare genom lönebestämmelser om exempelvis löneklassplacering, sjuklön och semester.⁶⁷

Staten deltog också i rekryteringen av lärare i folkskolan och enhetsskolan. Det gjordes genom att staten, tillsammans med kommunen, tog fram en lista med de tre mest meriterade sökandena. Tillsättningsbeslutet fattades sedan av kommunen som fick välja fritt ur listan. Tjänsterna i yrkesskolan saknade statlig reglering och tillsättningen hanterades av kommunala styrelser utan medverkan av statliga organ.⁶⁸

När det gällde läroverken (realskolan och gymnasiet) var lärare och skolledare statligt anställda och hade inte bara statligt reglerade tjänster. Rekryteringen av lärare sköttes centralt av regeringen eller Skolöverstyrelsen.⁶⁹

Från 1958 renodlades tillsättningen av lärare och skolledare

Från 1958 renodlades tillsättningen av lärare och skolledare. I stället för olika regler blev formerna för tillsättning enhetliga mellan skolformerna. De nyinrättade länskolnämnderna (se vidare bilaga 3) skulle från och med nu tillsätta samtliga lärare, med undantag för lektorerna. Till grund för länskolnämndernas beslut skulle de kommunala skolstyrelserna förorda en av de sökande eller flera sökande i en viss ordning.⁷⁰

Vad gäller rektorer tillsattes dessa från 1958 av Skolöverstyrelsen, efter förslag från den kommunala skolstyrelsen och yttrande från länskolnämnden.⁷¹

⁶⁷ SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*

⁶⁸ SOU 1973:48 *Skolans regionala ledning.*

⁶⁹ SOU 1973:48 *Skolans regionala ledning.*

⁷⁰ Prop. 1957:61 *Riktlinjer för förfarandet vid tillsättning av vissa lärartjänster m.m.*

⁷¹ Ibid.

När grundskolan infördes ändrades anställningsvillkoren för flera lärare

I och med grundskolans införande 1962 slogs folkskolan och realskolan ihop till en gemensam skolform med kommunalt huvudmannaskap. Folkskolans lärare hade varit kommunalt anställda, medan realskollärarna hade varit anställda av staten.⁷²

När tjänsteregleringen för grundskolan skulle bestämmas blev huvudfrågan om lärarna skulle ha helt kommunala tjänster eller vara kommunalt anställda med statlig reglering. Lärarkåren reagerade häftigt mot tanken på helt kommunala tjänster. Särskilt stark var kritiken från realskollärarna som inte ville förlora sin ställning som statstjänstepersoner, med exempelvis den anställningstrygghet som följde av det. Lösningen blev att alla lärare i grundskolan blev kommunalt anställda, men fick statligt reglerade tjänster.⁷³ För folkskollärarna innebar det här ingen större förändring, medan det för de tidigare realskollärarna innebar att de fråntogs sin ställning som statstjänstepersoner.

1965 års förhandlingsrättsreform gav lärare och skolledare rätt att förhandla om sina anställningsvillkor

Med 1965 års förhandlingsrättsreform fick offentligt anställda tjänstepersoner, däribland lärare och skolledare, rätt att förhandla om sina anställningsvillkor och vidta stridsåtgärder. Tidigare hade en sådan rätt saknats för att undvika samhällsfarliga konflikter i den offentliga förvaltningen. Förhandlingsrätten inskränkte sig då till att framföra synpunkter och önskemål innan berörd myndighet beslutade i ärendet.⁷⁴

Reformen hade stor betydelse för lärarna och skolledarna som nu blev en likvärdig part med staten i överläggningar om anställningsvillkor. Deras tjänster var fortfarande statligt reglerade, men frågor om anställningsförhållanden reglerades från 1965 i avtal mellan parterna i stället för i författningar.⁷⁵

I samband med 1965 års förhandlingsrättsreform fastslogs också den strama avtals- och partsstruktur som gäller än i dag på det statliga avtalsområdet (se avsnitt 7.1.4).

⁷² SOU 1955:31 *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen.*

⁷³ Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.*

⁷⁴ Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*

⁷⁵ SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*

Kommunerna hade i princip det fulla ansvaret för övrig skolpersonal

Efter grundskolans införande 1962 ansvarade alltså staten för de avtal och bestämmelser som rörde lärarna och skolledarna. När det gällde övrig skolpersonal hade kommunerna i princip det fulla ansvaret. Att ansvaret såg olika ut medförde att det fanns flera skillnader i reglering av anställningsförhållanden. För den övriga skolpersonalen var det kommunerna som slöt avtal samt inrättade och tillsatte tjänster. I huvudsak var det upp till kommunerna att sätta behörighetsregler för den övriga skolpersonalen, men för ett fåtal yrkesgrupper fanns vissa statliga bestämmelser. Kommunerna tog också huvudsakligen själva fram befattningsbeskrivningar för den övriga skolpersonalen, även om Skolöverstyrelsen utfärdade vissa bindande instruktioner för bland annat skolläkare, skolsköterskor och skolbibliotekarier.⁷⁶

En decentralisering av arbetsgivarfrågorna påbörjades under 1970-talet

Från 1970-talet och framåt fanns en stark decentraliseringstrend i skolpolitiken (se vidare bilaga 3). Frågan om hur arbetsgivarskapet för lärare och skolledare skulle organiseras utgjorde inget undantag från den trenden.

Flera utredningar förespråkade en decentralisering av arbetsgivaransvaret

Under 1970- och 1980-talen tog flera utredningar ställning för att arbetsgivaransvaret för den statligt reglerade skolpersonalen skulle decentraliseras. Länsskolnämndsutredningen föreslog 1973 att kommunerna – inte länsskolnämnderna – skulle ansvara för tillsättningen av lärare.⁷⁷ Några år senare, 1978, tog Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) ställning för ett kommunalt huvudmannaskap för all skolpersonal.⁷⁸ Därutöver lämnade den Skoladministrativa kommittén 1980 flera förslag om decentralisering av skol-

⁷⁶ SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna. En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m.m.* SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*

⁷⁷ SOU 1973:48 *Skolans regionala ledning.*

⁷⁸ SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*

personalen. Bland annat föreslog kommittén att skolledare inte längre skulle tillsättas av Skolöverstyrelsen, utan av länskolnämnderna.⁷⁹

Lärare tillsattes av kommunerna från 1982

Utifrån ovanstående utredningar föreslog regeringen att lärare skulle tillsättas av kommunerna från 1982. För att detta inte skulle leda till godtycke vid urvalet av sökande föreslog regeringen att den statliga regleringen av befordringsgrunder och meritvärdering skulle finnas kvar. Även den statliga regleringen av villkor och andra anställningsförhållanden skulle kvarstå.⁸⁰

Vad gäller skolledare var regeringen inte beredd att överlämna ansvaret för tillsättningen till kommunerna, men föreslog att tjänsterna skulle tillsättas av länskolnämnderna efter förslag av de kommunala skolstyrelserna.⁸¹

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag, som trädde i kraft den 1 juli 1982.⁸²

Kommunernas ansvar för lärares kompetensutveckling stärktes

Samtidigt som tillsättningen av lärare blev en kommunal uppgift stärktes kommunernas ansvar för lärarnas kompetensutveckling. Den statliga skoladministrationens uppgifter koncentrerades till mer långsiktiga, övergripande planerings- och utvecklingsfrågor samt till att stödja och stimulera det lokala utvecklingsarbetet.⁸³

För kommunerna innebar detta att de fick ett stort självständigt ansvar för planering av och beslut om olika insatser för skolpersonalens utveckling. För länskolnämnderna betydde det att deras arbete med lärares kompetensutveckling ändrade karaktär. Nämnderna skulle inte längre anordna ämnes- och individriktad personalutbildning. I stället skulle de i huvudsak biträda kommuner och skolor i deras personalutvecklingsarbete, framför allt i form av stödinsatser och olika lagutbildningar.⁸⁴

⁷⁹ SOU 1980:05 *Förenklad skoladministration*.

⁸⁰ Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² Bet. 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395.

⁸³ Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*

⁸⁴ *Ibid.*

Den statliga regleringen av skolchefstjänsterna upphörde 1985

I 1985 års budgetproposition föreslogs att den statliga regleringen av skolchefstjänsterna skulle upphöra från och med den 1 juli 1985.⁸⁵ I likhet med lärare och rektorer hade skolcheferna tidigare haft en statlig reglering när det kom till villkor och vissa andra anställningsförhållanden.⁸⁶ Utvecklingen på skolområdet hade gått så långt mot decentralisering att regeringen inte såg någon anledning att behålla skillnaden mellan skolan och övrig kommunal förvaltning i fråga om reglering av tjänsterna. Den enda reglering som regeringen menade behövdes var att det skulle finnas en skolchef i varje kommun. Därmed blev ordningen densamma för skolcheferna som för andra kommunala förvaltningschefer. I samband med avregleringen av skolchefstjänsterna upphörde även statsbidragen för dessa tjänster.⁸⁷

7.2.2 Kommunaliseringen innebar betydande förändringar i arbetsgivarskapet för lärare och skolledare

I de tre propositioner som tillsammans utgjorde grunden för kommunaliseringen av skolväsendet berördes arbetsgivarskapet för lärare och skolledare i alla tre (se vidare bilaga 3).

Inställningen till en kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna var avvaktande i styrpropositionen

I den så kallade styrpropositionen angav regeringen skäl som talade både för och emot en kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna i skolan. För en kommunalisering talade bland annat att

- kommunerna skulle kunna föra en samlad personalpolitik
- samverkan mellan skolan och annan kommunal verksamhet skulle underlättas
- möjligheten till lokal anpassning skulle öka.

⁸⁵ Prop. 1984/85:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86*. Bilaga 10.

⁸⁶ SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna. En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m.m.*

⁸⁷ Bet. 1984/85:UbU16, rskr. 1984/85:234.

Mot en kommunalisering talade bland annat att

- staten skulle ha det övergripande ansvaret för skolan och ha ett särskilt ansvar för undervisningens mål och inriktning
- sambandet mellan ansvaret för skolpolitiken i stort och personalpolitiken skulle brytas
- alltför stora skillnader vad gäller löne- och anställningsvillkor skulle riskera att uppstå.

Mot denna bakgrund var regeringen inte beredd att föreslå någon kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna. Det väsentliga var enligt regeringen egentligen inte om tjänsterna var statligt eller kommunalt reglerade, utan att regleringen i avtal och på andra sätt skulle möjliggöra lokal anpassning och flexibilitet i linje med syftet med en kommunalisering.⁸⁸

Även om regeringen inte föreslog några förändringar i regleringen av lärar- och skolledartjänsterna föreslogs andra ändringar av arbetsgivarskapet i propositionen. I huvudsak handlade det om att ansvaret för tillsättningen av skolledare skulle övergå till kommunerna. Riksdagen hade inget att invända mot förslaget och den nya tillsättningsordningen för skolledare och lektorer trädde i kraft den 1 juli 1989.⁸⁹

Med kommunaliseringspropositionen fick lärare, rektorer och syofunktionärer helt kommunala tjänster

Den så kallade kommunaliseringspropositionen innebar att det samlade arbetsgivaransvaret för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer fördes över till kommunerna från den 1 januari 1991. Därmed upphörde den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för dessa tjänster.⁹⁰

Regeringens motiv var att ett samlat kommunalt driftsansvar för skolan förutsatte att kommunerna fick ett ökat ansvar för den skolpersonal som hade statligt reglerade tjänster. Att det saknades ett sammanhållet och totalt arbetsgivaransvar för skolpersonalen hade, enligt regeringen, lett till att varken staten eller kommunerna upplevde sig

⁸⁸ Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

⁸⁹ Bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.

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

ha – eller tog – det fulla personalansvaret. Regeringen argumenterade också för att det delade personalansvaret för lärare, skolledare och syofunktionärer hade medfört en detaljreglering av personalfrågor där föreskrifter utfärdades från olika håll. Detta gav upphov till ett komplext och trögt system som skapade svårigheter för hela skolverksamheten.⁹¹

På ett principiellt plan menade regeringen att de praktiska svårigheterna med det delade personalansvaret hängde samman med att skolverksamheten inte kan delas in i en statlig och en kommunal sektor, utan är en helhet. För att fungera väl argumenterade regeringen för att skolan i grundläggande avseenden behöver enhetliga regler och avtal. Till exempel ansågs den bristande samordningen mellan de statliga och kommunala avtalsområdena ha försvårat en rationell personalplanering. I skolverksamheten kunde det bland annat finnas behov av tjänster som innefattade både kommunala och statliga uppgifter, men som få var beredda att ta eftersom den typen av kombinations-tjänster kunde innebära negativa konsekvenser för de anställda vad gäller tjänstledighet, semester och i vissa fall tjänstepension.⁹²

Regeringen pekade också på erfarenheter som hade visat att samverkan mellan skolan och annan kommunal verksamhet, till exempel barnomsorgen, hade försvårats.⁹³

Riksdagen antog regeringens förslag i propositionen i december 1989 med en knapp majoritet med röstsiffrorna 162 för och 157 emot.⁹⁴

Ansvarspropositionen tydliggjorde vissa delar i kommunernas arbetsgivarskap för lärare och rektorer

I den så kallade ansvarspropositionen tydliggjorde regeringen några frågor om kommunernas arbetsgivarskap för den tidigare statligt reglerade skolpersonalen. Vad gällde skolledare skulle kommunerna vara skyldiga att inrätta rektorstjänster för ledningen av utbildningen i skolorna. Bara den som genom utbildning och erfarenhet hade förvärvat pedagogisk insikt skulle få anställas som rektor. Kommunerna skulle själva få bestämma hur många rektorer de skulle ha, men med

⁹¹ Ibid.

⁹² SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*.

⁹³ Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

⁹⁴ Bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.

begränsningen att rektorernas ansvarsområde inte fick bli större än att de kunde vara förtrogna med det dagliga arbetet i skolan.⁹⁵

För lärare innebar propositionen att kommunerna skulle vara skyldiga att använda lärare som var utbildade för sin undervisning. Bara den som var behörig skulle få anställas utan tidsbegränsning. Med behörig avsågs genomgången lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning som anställningen gällde. Vissa dispensmöjligheter skulle finnas om det inte fanns behöriga lärare. Även för syofunktionärerna föreslog regeringen ett krav på adekvat utbildning för anställning utan tidsbegränsning.⁹⁶

I propositionen föreslog regeringen också en lagfäst skyldighet för kommunerna att anordna fortbildning för den personal som hade hand om utbildningen i skolan. Men för att upprätthålla en likvärdig skola för alla skulle staten ha ansvar för att det skulle finnas tillgång till fortbildning av hög kvalitet i alla delar av landet. Vidare skulle staten ansvara för fortbildningsinsatser som grundade sig på centralt beslutade reformer.⁹⁷

Kommunerna fick alltså en mycket långtgående frihet att organisera skolväsendet, och därmed arbetsgivarskapet för skolpersonalen, utifrån sina egna förutsättningar. Regeringen uttryckte att det bara var statens väsentliga intressen av utbildningens kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet som skulle få leda till inskränkningar i denna frihet.⁹⁸

Kommunaliseringen av lärar- och skolledartjänsterna fick flera direkta konsekvenser

Kommunaliseringen fick flera direkta konsekvenser för lärare och skolledare. Nedan beskrivs några av dem.

Behörighetsreglerna för lärare och skolledare luckrades upp

I och med kommunaliseringen togs de behörighetsbestämmelser för lärare och skolledare som fanns i den tidigare skolförordningen bort och ersattes med nya (se vidare bilaga 3).

⁹⁵ Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

För lärare innebar de nya bestämmelserna att kraven på särskild ämnesbehörighet luckrades upp, vilket möjliggjorde för huvudmännen att använda lärare för undervisning i ämnen som de inte hade utbildning i. För skolledare luckrades reglerna för rektorsbehörighet upp så att lärarutbildning inte längre blev ett krav, utan det räckte med att ha pedagogisk insikt.⁹⁹

En striktare tillämpning av lagen om anställningsskydd (LAS) försvårade personalrörligheten bland lärarna

En arbetsrättslig konsekvens av det förändrade huvudmannskapet var att lagen om anställningsskydd (LAS) började tillämpas striktare med varje kommun som en enskild turordningskrets. I det tidigare avtalet fick lärarna tillgodoräkna sig anställningstid i andra kommuner, om de bytte tjänst mellan kommunerna. Som mest kunde lärarna tillgodoräkna sig fem år. Detta innebar att lärare efter kommunaliseringen fick svårare att flytta mellan kommuner än tidigare eftersom anställningstiden inte alls tillgodoräknades vid byte av kommunal arbetsgivare.¹⁰⁰

Chefsnärvaron ökade i skolan

En organisatorisk konsekvens av kommunaliseringen var att antalet rektorer ökade i skolorna. Genom en ändring i skollagen infördes en begränsning av hur stor enhet en rektor fick ansvara för. Tanken var att rektorn i högre grad skulle hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.¹⁰¹ Tidigare kunde en rektor ansvara för en mycket stor enhet. Förändringen medförde att antalet rektorer ökade markant – från 1 675 till 3 378 på tre år. Det innebar alltså en fördubbling av antalet rektorer.¹⁰² Många av de nya rektorerna kom från tidigare underrepresenterade yrkeskategorier som fritidspedagoger och förskollärare. Även andelen kvinnliga rektorer ökade kraftigt.¹⁰³

⁹⁹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Prop. 1990/91:18 *Ansvarvaret för skolan.*

¹⁰² SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan.*

¹⁰³ Ibid.

7.2.3 Ytterligare reformer och avtalsförändringar följde på kommunaliseringen av lärar- och skoledartjänsterna

Under 1990-talet följde ytterligare regel- och avtalsmässiga förändringar som påverkade skolpersonalens arbetsvillkor i riktning mot ett ökat kommunalt inflytande över tjänstetillsättning, lönesättning och förläggning av arbetstiden.¹⁰⁴ Tillsammans med kommunaliseringsreformen är dessa förändringar viktiga för att förstå utvecklingen av villkoren i skolan.

Skolavtalet 1989–1991 gav de flesta lärare ferieförlagd arbetstid

För kommunerna fanns det både pedagogiska och personalpolitiska vinster med att reglera arbetstiden när de fick det fulla driftsansvaret för skolan.¹⁰⁵ Sedan tidigare var kommunerna odelade arbetsgivare för förskolan och fritidsverksamheten. I och med att de nu skulle ta över det fulla verksamhetsansvaret också för grundskolan och gymnasieskolan fanns det möjlighet att integrera och samordna verksamheterna i högre grad än tidigare.

Den första förändringen av lärarnas arbetstid skedde genom det kollektivavtal som tecknades i anslutning till kommunaliseringsbeslutet – Skolavtalet 1989–1991. Avtalet innebar för de flesta lärare att så kallad ferieförlagd arbetstid infördes, som i praktiken förlängde lärarnas terminer. Ferietjänstgöringen omfattade högst 24 dagar under en treårsperiod, varav 12 dagar kunde läggas ut under ett år. Dessutom infördes fem timmar arbetsplatsförlagd tid per vecka för gemensam planering då lärarna måste vara på sin arbetsplats.¹⁰⁶ Avtalet begränsade därmed lärarnas förtroendearbetstid, det vill säga den arbetstid som lärarna själva disponerar för planering och efterarbete av undervisningen samt för fortbildning.

¹⁰⁴ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Svenska facklärarförbundet och Sveriges Lärarförbund (1990): *Skolavtalet 1989–1991: Kommentarer, frågor och svar.*

Den statliga meritvärderingen av lärare togs bort 1993

År 1993 fattade regeringen beslut om att ta bort det statliga meritvärderingssystemet för lärare (se vidare bilaga 3).¹⁰⁷ Beslutet innebar att kommunerna blev fria att anställa de lärare de bedömde vara mest lämpliga och inte som tidigare den sökande som rankades högst enligt meritvärderingssystemet, där antalet tjänstgöringsår var den avgörande faktorn.¹⁰⁸

Den reglerade undervisningsskyldigheten avskaffades 1996

Nästa stora förändring av lärares villkor skedde i avtalsrörelsen 1995/1996. Det avtal som slöts i början av 1996 innebar långtgående förändringar av arbetstiden för lärare. Framför allt handlade det om att den reglerade undervisningsskyldigheten (USK) togs bort.

Den reglerade undervisningsskyldigheten hade inneburit att lärarnas undervisningstimmar var fastställda på förhand. Exempelvis hade grundskollärare, beroende på tjänstens innehåll, haft 24–26 lektioner i veckan. Den nya ordningen innebar att lärarnas arbetstid reglerades till i genomsnitt 35 timmar per vecka. Under denna tid kunde arbetsgivaren uppmana lärarna att befinna sig på skolan. Därutöver fick lärarna, liksom tidigare, förtroendearbetstid. I det nya avtalet uppgick denna till 400 timmar per år. Årsarbetstiden fastslogs till 194 arbetsdagar och systemet med läsårsdagar, som varit fastställda till 178, togs bort. Detta innebar fler reglerade arbetsdagar under året. Samtidigt fick lärarna med ferietjänst en särskild lönehöjning på 10 procent mer än övriga lärare. Avtalet innehöll också en utökning av kompetensutvecklingstiden till en pott som skulle motsvara 104 timmar per år och lärare.¹⁰⁹

Skolavtalet 1995/1996 påverkade även lönesättningen för lärare genom att det så kallade tarifflönesystemet avskaffades. Tariffsystemet hade inneburit att lönerna reglerades centralt baserat på erfarenhet och den tid läraren varit verksam i yrket. I stället för det skulle nu lönerna sättas individuellt.¹¹⁰ Övergången från tarifflöner till indivi-

¹⁰⁷ Förordningen (1993:301) om upphävande av förordningen (1990:1476) om meritvärdering vid anställning av lärare.

¹⁰⁸ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

duell lönesättning var en del av en allmän trend på arbetsmarknaden som även hade sin motsvarighet på det statliga avtalsområdet.¹¹¹

Sedan avtalet 1995/1996 har inga större förändringar gjorts av regleringen av lärarnas arbetstid. De flesta lärare har alltjämt ferieanställning, vilket innebär att arbetstiden är utlagd på två terminer med en längre sommarferie och ett juluppehåll. Årsarbetstiden är densamma som för andra anställda, mellan 1 700 och 1 800 timmar. Om årsarbetstiden slås ut på de två terminerna, årsarbetsdagarna, innebär det att lärarna får en arbetstid i veckan på ungefär 45 timmar.

7.2.4 Staten har klivit närmare frågorna om arbetsgivarskap och ett attraktivt läraryrke under 2010-talet

Ovan beskrivs hur kommunerna i och med kommunaliseringen och därefter fick allt större ansvar för arbetsgivarskapet för lärare, rektorer och annan skolpersonal. Sedan det tidiga 2000-talet har staten åter börjat inta en mer aktiv roll gentemot personalen.

Flera reformer och satsningar har syftat till att stärka lärarprofessionen. Dit hör bland annat kravet på lärarlegitimation för att få undervisa i skolväsendet, som infördes 2013. Andra satsningar tar sikte på att öka yrkets attraktionskraft genom högre löner, bättre kompetensutveckling och nya karriärsteg.

Karriärstegsreformen har inneburit ett statligt lönepåslag för vissa lärare

Karriärstegsreformen sjösattes 2013. I propositionen som föregick reformen motiveras behovet av karriärsteg för lärare så här:

För att säkra en hög kvalitet på lärarna måste läraryrket göras mer attraktivt, så att eleverna får en förbättrad undervisning och därmed ökade förutsättningar att nå de nationella målen och goda resultat. Lärares kompetens och potential måste på ett bättre sätt än i dag tas till vara och uppmuntras och lärare måste ges möjligheter att utveckla sin professionalism och gå vidare i karriären inom läraryrket.¹¹²

¹¹¹ Se SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering* för en detaljerad beskrivning av arbetsgivarpolitiken i staten i ett historiskt perspektiv.

¹¹² Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

Reformen innebar dels en målsättning i skollagen om att huvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare, dels ett statsbidrag till huvudmän för att inrätta karriärstegen förstelärare och lektor. Både kommunala och enskilda huvudmän kan ansöka om statsbidraget, dock inte enskilda utbildningsanordnare i komvux. Det innebär att lärare som arbetar inom komvux som bedrivs på entreprenad inte kan ta del av satsningen.

För att få del av statsbidraget ställde staten vissa krav på huvudmännens lönesättning. En lärare som utsågs till förstelärare skulle få minst 5 000 kronor i lönepåslag. För en lektor var motsvarande påslag 10 000 kronor.¹¹³ Karriärstegsreformen har sedan utvecklats för att ge ytterligare lönepåslag till de förstelärare och lektorer som har sin anställning på skolor med särskilt svåra förutsättningar utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund. För dessa tjänster har det statligt bestämda lönepåslaget ökat till minst 10 000 respektive 15 000 kronor.¹¹⁴

Antalet karriärtjänster bestäms av storleken på statsbidraget, som från 2020 beräknas uppgå till 1,85 miljarder kronor årligen.¹¹⁵ Under läsåret 2020/2021 fanns det närmare 15 000 förstelärare och 250 lektorer i skolväsendet.¹¹⁶ De flesta förstelärarna och lektorerna undervisar i grund- och gymnasieskolan, medan endast ett fåtal undervisar i komvux.¹¹⁷

Under 2020 presenterade Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) en effektutvärdering av karriärstegsreformen. Resultaten baseras på en uppföljningsperiod om fyra år, 2013–2016. Sammanfattningsvis visar rapporten följande:

- Lärare högre upp i lönefördelningen befordras i större utsträckning.
- Det lönepåslag som anges i statsbidraget får fullt genomslag på lönen för befordrade lärare.
- Skolor med förstelärare har lägre personalomsättning – både en lägre sannolikhet att lärarna byter arbetsplats och en lägre sannolikhet att lärarna lämnar yrket.

¹¹³ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹¹⁴ Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹¹⁵ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*.

¹¹⁶ Skolverket: Samtliga skolformer – Personal – Riksnivå, Tabell 1A: Pedagogisk högskoleexamen, anställningslag och heltidstjänster läsåren 2007/08–2020/21.

¹¹⁷ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

- Skolor med förstelärare har en större andel erfarna och behöriga lärare och lärare som själva hade högre avgångsbetyg från högskolan.
- Deltagande skolor förbättrar sina resultat på de nationella proven i årskurs 3 och 6 i viss utsträckning.¹¹⁸

Även Statskontoret har följt upp och analyserat hur karriärstegsreformen implementerats och fungerar i förhållande till dess syften. Statskontorets huvudsakliga slutsats är att reformen uppvisar ett brett deltagande. Framför allt är det kommunala huvudmän med en tyngdpunkt på grundskolor och gymnasieskolor som deltar, medan små, enskilda huvudmän deltar i lägre utsträckning.¹¹⁹

Vidare konstaterar Statskontoret att genomförandet av karriärstegsreformen endast till viss del har skapat förutsättningar för att nå målet om ett attraktivare läraryrke och bättre skolresultat. Bland annat beror det på att huvudmännen inte har lyckats skapa legitimitet för reformen bland lärarna. Statskontoret lyfter också fram att hur karriärtjänsterna utformas hos olika huvudmän varierar när det gäller både de enskilda uppdragen och villkoren för de lärare som innehar en karriärtjänst. På många håll har det också varit otydligt hur karriärtjänster ska tillsättas och hur tjänsterna ska användas i verksamheten.

I viss mån används statsbidraget för att stärka skolor med svaga skolresultat. Men sammantaget är det en relativt liten andel som har prioriterat skolor med svaga skolresultat vid fördelningen. Statskontorets utvärdering publicerades dock innan regeringen förändrade statsbidragets konstruktion och införde möjligheten för lärare som undervisar vid skolor med särskilt svåra förutsättningar utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund att få 15 000 kronor i lönetillägg. Den nya konstruktionen har ännu inte utvärderats.

Sammantaget tyder resultaten från IFAU:s och Statskontorets utvärderingar på att karriärstegsreformen till viss del har bidragit till att öka läraryrkets attraktionskraft.

¹¹⁸ IFAU (2020): *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* Rapport 2020:3.

¹¹⁹ Statskontoret (2015, 2016 och 2017): *Uppföljning av karriärstegsreformen*. Delrapport 1, 2 och 3.

Statens roll i fortbildningen av lärare och rektorer har stärkts

Under 2000-talet har staten successivt också stärkt sin roll vad gäller fortbildningen av lärare och rektorer. Lärarlyftet, som inleddes redan 2007, kan ses som startskottet på denna utveckling. Därefter följde bland annat tre insatser för kollegialt lärande: Matematiklyftet (2012), Läslyftet (2013) och Specialpedagogik för lärande (2015). I dag erbjuder Skolverket huvudmän och skolor en lång rad kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen. År 2021 fanns åtta olika program som vart och ett bestod av en rad olika insatser.¹²⁰

Flera insatser inom de nationella skolutvecklingsprogrammen bidrar till att utveckla undervisningen

I april 2018 redovisade Skolverket en utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen för 2016 och 2017. Utvärderingen bygger på en enkätundersökning och två kvalitativa intervjuundersökningar. Resultaten visar bland annat att 78 procent av rektorerna och 53 procent av lärarna som deltog i undersökningen kände till de nationella skolutvecklingsprogrammen. De enskilda skolutvecklingsinsatser som flest kände till var Läslyftet (87 procent), Matematiklyftet (81 procent) och Lärarlyftet (80 procent). Läslyftet och Matematiklyftet var även de insatser som flest lärare själva deltagit i (56 respektive 32 procent).¹²¹

Till de fem insatser som flest lärare deltagit i hörde även Bedömning och betygssättning (21 procent), Undervisning och lärande med digitala verktyg (16 procent) samt Lärarlyftet (15 procent). För dessa fem insatser ansåg en majoritet av lärarna att insatsen i mycket stor eller ganska stor utsträckning bidragit till att utveckla deras undervisning.¹²²

Skolverket erbjuder också fortbildning för rektorer, som syftar till att utveckla deras pedagogiska ledarskap, och vänder sig till de skolledare som fullgjort befattningsutbildningen för rektorer.¹²³

¹²⁰ Skolverket (2022): *Årsredovisning 2021*.

¹²¹ Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen*. Dnr 2017:251.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Skolverket (2020): *Skolverkets årsredovisning 2020*.

Med Matematiklyftet förbättrades elevernas resultat på nationella prov

En av satsningarna som ligger till grund för de nationella skolutvecklingsprogrammen, Matematiklyftet, syftade till att stärka undervisningens kvalitet och förbättra elevernas måluppfyllelse i matematik. Fortbildningen byggde på kollegialt lärande.

Av en rapport från IFAU framgår att satsningen bidrog till att förbättra grundskoleelevers resultat på nationella prov i matematik. Särskilt gällde detta på låg- och mellanstadiet.¹²⁴

Enligt rapporten lever resultatförbättringen kvar långt efter att fortbildningsinsatsen på skolan avslutats. Denna slutsats utgår från det faktum att elever som gick på lågstadiet i slutet av uppföljningsperioden inte ens hade börjat skolan när Matematiklyftet genomfördes. Enligt rapporten tyder detta på att lärares undervisning påverkats mer permanent.

Vidare noteras i rapporten att Matematiklyftet påverkade undervisningens utformning, men inte varaktigt förändrade fortbildningskulturen på skolan. Det beror på att samarbetet mellan lärare inte höll i sig efter att fortbildningsinsatsen avslutades.

Slutligen konstaterar IFAU att beräkningar tyder på att Matematiklyftet är samhällsekonomiskt lönsamt.

Lärlönelyftet har gett fler än 65 000 lärare högre lön

Vid sidan av karriärstegsreformen har staten sedan 2016 inrättat ytterligare en lönesatsning för lärare, det så kallade Lärlönelyftet. Syftet med reformen är att öka läraryrkets attraktionskraft och därigenom resultaten i skolan.¹²⁵ Satsningen sker i form av ett statsbidrag som kan sökas av kommunala, enskilda och statliga huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Statsbidraget är dock inte tillgängligt för lärare inom komvux.

Satsningen innebär att lönen för de lärare som får bidraget ska höjas med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad utöver ordinarie lönerevision.¹²⁶

¹²⁴ IFAU (2021): *Lyfter Matematiklyftet matematikkompetenserna?* Rapport 2021:23.

¹²⁵ Utbildningsdepartementet (2016): *Lärlönelyftet*. PM. 2016-02-12.

¹²⁶ Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

Förordningen som reglerar statsbidraget specificerar fyra kriterier. För att kunna få del av satsningen ska minst ett av dem vara uppfyllt. I korthet handlar kriterierna om att läraren ska ha

- tagit särskilt ansvar för undervisningen genom kollegialt lärande
- förbättrat undervisningen med stöd av utbildning på avancerad nivå
- tagit särskilt ansvar för att stödja lärarstudenter eller nya kollegor
- tagit särskilt ansvar för komplicerade undervisningssituationer.

Enligt Skolverket betalar myndigheten varje år ut cirka 3 miljarder kronor som höjer lönen för cirka 67 000 lärare årligen. Under vårens bidragsomgång för 2019 var den genomsnittliga lönehöjningen för de lärare som fick del av satsningen cirka 2 600 kronor.¹²⁷

Statskontorets utvärdering av Lärarlönelyftet visar att satsningen har bidragit till en högre lönenivå för lärare i grundskolan och gymnasieskolan. Detta gäller inte bara de lärare som har fått ta del av själva statsbidraget, utan hela lärargruppen. Det innebär att även lärare i dessa skolformer som inte fått del av satsningen har gynnats av den.¹²⁸ Av rapporten framgår inte hur lönerna för motsvarande lärare inom komvux, som inte omfattas av satsningen, har utvecklats.

Vidare noterar Statskontoret att lärare som fått del av satsningen i mindre utsträckning än andra lärare väljer att lämna yrket. Satsningen har på så sätt bidragit till att skapa bättre förutsättningar för att behålla skickliga lärare i yrket. Däremot kan Statskontoret i sin utvärdering inte se att fler väljer att utbilda sig till lärare eller att fler fullföljer sin utbildning. Myndigheten drar därför slutsatsen att satsningen som helhet inte bidragit till att öka attraktiviteten för yrket.

Inte heller visar Statskontorets utvärdering tecken på att Lärarlönelyftet bidragit till att förbättra undervisningskvaliteten och kunskapsresultaten i skolan. Orsaken, enligt Statskontoret, är att huvudmännen hanterat Lärarlönelyftet som en lönesatsning och inte för att utveckla verksamheten.

Även huvudmännen satsar medel för att höja lärarnas löner. Enligt SKR:s återkommande rapport om kommunernas ekonomi från maj 2022 har de kommunala arbetsgivarna, tillsammans med de statliga

¹²⁷ Skolverket (2021): *Statsbidrag för Lärarlönelyftet 2020/21*.

www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlonelyftet-2021-22 (hämtad 2022-02-22).

¹²⁸ Statskontoret (2021): *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Slutrapport. 2021:9.

medlen för lönepåslag, gjort stora satsningar på lärarlöner i förhållande till andra yrkesgrupper. Av rapporten framkommer att de statliga löne-medlen under det senaste decenniet har stått för ungefär en femtedel av löneökningarna över det så kallade märket.¹²⁹ Med ”märket” avses den procentuella löneökning som den svenska industrisektorn förhandlat fram i sina kollektivavtal och som de andra sektorerna brukar förhålla sig till när de förhandlar om sina egna löneökningar.

Ett nationellt professionsprogram är föreslaget

Som framgår av kapitel 3, har regeringen i juni 2022 beslutat en lagrådsremiss med förslag om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Syftet med professionsprogrammet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna.¹³⁰ Regeringen har också gett Skolverket i uppdrag att börja arbeta med några delar av programmet,¹³¹ samt inrättat ett råd som kallas Rådet för professioner i skolväsendet.¹³²

7.3 Utmaningar för skolan som attraktiv arbetsgivare

Vid ett förstatligande av skolan kommer staten som arbetsgivare för skolans personal att stå inför ett antal svåra utmaningar. Sannolikt är den svåraste att säkerställa tillgången på behöriga lärare. Men det finns fler utmaningar för skolan när det gäller att vara en attraktiv arbetsgivare. I detta avsnitt redogör utredningen för ett antal av dessa.

7.3.1 Läraryrket behöver bli mer attraktivt

I kapitel 2 beskriver utredningen vilken avgörande betydelse lärarna har för kvaliteten i undervisningen. För att alla elever ska undervisas av behöriga och kunniga lärare, måste det finnas tillräckligt många

¹²⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi.*

¹³⁰ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

¹³¹ 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.

¹³² 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

som utbildar sig till läraryrket. Det måste därför vara attraktivt att utbilda sig till lärare, och arbeta som lärare.

Många söker och påbörjar en lärarutbildning

Ett sätt att få en bild av läraryrkets attraktionskraft är att se hur många som påbörjar någon av de fyra utbildningar som leder till en lärarexamen. Sammanfattningsvis är inflödet till lärarutbildningarna stort, även om det inte är tillräckligt för att motsvara behovet (se avsnitt 7.3.2 om lärarbrist). Sedan de nya lärarutbildningarna startade hösten 2011 har antalet behöriga förstahandssökande ökat kraftigt, men från en låg nivå.¹³³ Det är också fler som påbörjar en lärarutbildning. Under läsåret 2019/2020 var det enligt Universitetskanslersämbetet (UKÄ) 13 560 studenter som påbörjade en lärarutbildning, vilket var en tydlig ökning jämfört med läsåret 2011/2012.¹³⁴

Söktrycket till lärarutbildningarna är lågt – trots fler sökande

Även om fler söker till lärarutbildningarna, är söktrycket fortfarande lågt. Söktrycket avser antalet behöriga förstahandssökande per antagen student. Det kan tyckas som en paradox att söktrycket kan vara lågt samtidigt som många nybörjare påbörjar en lärarutbildning. Anledningen är att lärarutbildningarna tillsammans har flest nybörjare av alla yrkesprogram i högskolan. Antalet sökande per utbildningsplats blir då lågt trots många sökande och nybörjare. Till exempel antogs höstterminen 2021 totalt i Sverige 12 467 studenter till program som ger lärarexamina. Samma höst antogs totalt 570 studenter till program som ger psykologexamen, vilket är det program som har det högsta söktrycket.¹³⁵

¹³³ SCB (2020): *Fortsatt brist på lärare*. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/ (hämtad 2022-02-22).

¹³⁴ UKÄ (2021): *Nybörjare och examinerade på lärarutbildningarna: stabila nybörjarnivåer och fler examinerade 2019/20*. Reg.nr 51-00182-21.

¹³⁵ UKÄ (2022). *Antal antagna till yrkesexamensprogram HT2021*. www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/97 (hämtad 2022-02-22).

Höstterminen 2021 var söktrycket 1,3 behöriga förstahandssökande per antagen till utbildningar som ger ämneslärarexamen. Söktrycket för grundlärarexamen var 1,2 och till yrkesexamen 1,4. Det genomsnittliga söktrycket till programmen som leder till de fyra lärarexamina har varit relativt stabilt över tid sedan den nya lärarutbildningen startade 2011. Mellan 2011 och 2019 växlade det mellan 1,2 och 1,5.¹³⁶

Som jämförelse kan nämnas att söktrycket samma höst var 11,1 till utbildningar som leder till psykologexamen. Till utbildningar som ger civilingenjörsexamen – vilka efter lärarutbildningarna har högskolans näst högsta antal nybörjare – var söktrycket 1,5 höstterminen 2021.¹³⁷

Att det låga söktrycket till lärarutbildningarna är en utmaning i arbetet för fler lärare, framgår av Riksrevisionens granskning av regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor. Sedan 2015 har regeringen tillfört medel för att öka antalet utbildningsplatser på bland annat lärarutbildningarna. Men enligt Riksrevisionen har utbyggnaden inte bidragit till någon avsevärd ökning av högskoleutbildade inom bristyrken, däribland olika lärarkategorier. Orsaken, enligt Riksrevisionen, är att den primära anledningen till för få examinerade inte är otillräckligt utbildningsutbud från lärosätenas sida utan för få sökande, ett begränsat utbud av platser för verksamhetsförlagd utbildning eller brist på disputerade lärare inom lärarutbildningarna.¹³⁸

Nyblivna lärares kvalifikationer tycks ha försämrats över tid

Även när man analyserar lärares kvalifikationer verkar dessa ha försämrats över tid. Det kan vara ett tecken på att yrkets attraktionskraft har sjunkit, utifrån antagandet att attraktiva yrken lockar till sig arbetstagare med starka förmågor och höga betyg från gymnasieskolan. Forskaren Emil Bertilsson fann när han studerade rekryteringen till läraryrket under åren 1977–2009 att studenter med goda studiemeriter i större utsträckning har kommit att välja bort lärarutbildningarna. Särskilt gäller detta ämneslärarutbildningen. Bertilsson

¹³⁶ UKÄ (2020) *Nybörjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet*. Statistisk analys.

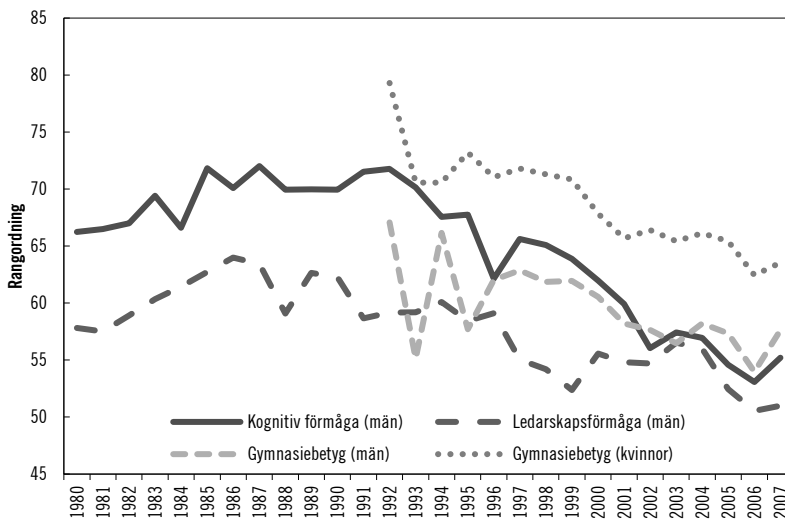
¹³⁷ UKÄ (2021): Antal sökande per antagen (söktryck) till yrkesexamensprogram HT2021. www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/99 (hämtad 2022-02-24).

¹³⁸ Riksrevisionen (2021): *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning*. RiR 2021:1.

sätter detta i samband med den konkurrens andra utbildningar har utsatt lärarutbildningarna för efter högskolans expansion, men menar att detta inte räcker som förklaring. Enligt Bertilsson måste man också väga in lärarnas löneutveckling, arbetssituation och förlust av professionell autonomi.¹³⁹

En annan studie som visat att nyblivna lärares kvalifikationer har sjunkit över tid har genomförts av forskarna Erik Grönqvist och Jonas Vlachos för IFAU. Av figur 7.1 framgår hur kognitiv förmåga och ledarskapsförmåga, mätt utifrån mönstringsdata och avgångsbetygen från gymnasieskolan, har utvecklats bland nyblivna ämneslärare på högstadiet. Förmågorna och betygen har rangordnats på en skala 1–100, där 50 motsvarar genomsnittet i populationen.¹⁴⁰

Figur 7.1 Förmågor och avgångsbetyg bland nya ämneslärare på högstadiet (25–30 år gamla)



Källa: Grönqvist, Erik & Vlachos, Jonas (2008): *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*.

För alla tre måtten syns en tydlig nedgång över tid. Mest dramatisk har nedgången varit vad gäller kognitiv förmåga, där gruppen nyblivna lärare i snitt har förlorat 20 steg på den 100-gradiga skalan sedan bör-

¹³⁹ Bertilsson, Emil (2014): *Skollärare. Rekrytering till utbildning och yrke 1977–2009*. Avhandling från Uppsala universitet.

¹⁴⁰ Grönqvist, Erik och Vlachos, Jonas (2008): *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*. Rapport 2008:25.

jan av 1990-talet. För ledarskapsförmåga och betyg var nedgången under samma tidsperiod cirka 15 respektive 10 steg.

Nedgången i betyg bland nyanställda lärare har även observerats i senare forskning, med vissa skillnader mellan olika lärarkategorier. Till exempel förefaller inte nedgången i betyg vara lika dramatisk för högstadielärare i naturvetenskap som för andra kategorier.¹⁴¹

De flesta lärare trivs med att vara lärare – men vissa lämnar yrket

Den internationella studien Talis fokuserar på lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Bland annat undersöker den lärares självtillit och arbetstillfredsställelse. Av Talis 2018, som bygger på enkäter ställda till lärare och rektorer i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan, framgår att drygt nio av tio svenska lärare i dessa lärarkategorier på det stora hela är nöjda med sitt arbete. Drygt åtta av tio tycker att fördelarna med att vara lärare tydligt uppväger nackdelarna. Generellt sett tycks också de flesta lärare vara nöjda med arbetet på sin nuvarande skola. Studien visar även att de flesta lärare fortfarande skulle välja att bli lärare om de fick välja om på nytt. Det är få lärare som ångrar sitt yrkesval.¹⁴²

Av Talis-undersökningen framgår inte hur lärare inom komvux ser på sitt arbete. Däremot publicerade Skolverket 2013 en rapport om elevers och lärares attityder till komvux. Enligt den rapporten trivs i stort sett alla lärare inom komvux bra med eleverna och drygt nio av tio trivs bra med sina kollegor. Närmare två tredjedelar av lärarna anger att det alltid eller nästan alltid känns meningsfullt att gå till jobbet och ytterligare tre av tio att det ofta känns meningsfullt. Samtidigt som många trivs är det tre av tio som allvarligt har övervägt att byta yrke under det senaste året och fyra av tio som allvarligt har övervägt att byta arbetsplats.¹⁴³

Att lärare tycks trivas med att vara lärare stöds också av att kvarvaron och återgången bland lärare generellt är hög, även i jämförelse med andra yrkesgrupper. De flesta som utbildat sig till lärare har också ett yrke som stämmer överens med utbildningen. Omkring 92 pro-

¹⁴¹ Alatalo, Tarja, Hansson, Åse & Johansson, Stefan (2021): *Teachers' academic achievement: evidence from Swedish longitudinal register data*. European Journal of Teacher Education.

¹⁴² Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1.

¹⁴³ Skolverket (2013): *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen*. Rapport 389.

cent av alla utbildade lärare (alla lärarexamina) har ett yrke som helt eller delvis matchar utbildningen.¹⁴⁴ Exempelvis arbetar 86 procent av de utbildade gymnasielärarna – som har den lärarexamen som är mest ”allmän” och gångbar utanför skolan – med yrken som helt bedöms matcha utbildningen. Förutom rena lärartjänster handlar det om arbete som chefer inom utbildningsområdet och som övriga pedagoger med teoretisk specialistkompetens. Ytterligare 5 procent av de anställda arbetar i yrken som delvis matchar utbildningen. Det är främst yrken som speciallärare och specialpedagoger, förskollärare eller barnskötare och elevassistenter. Vidare arbetar 9 procent i yrken som inte alls bedöms matcha utbildningen. I lärarkategorier för yngre åldrar är matchningen mellan utbildning och arbete ännu starkare.¹⁴⁵

Arbetsmarknadsekonomiska rådet jämför i en rapport rörligheten hos lärare med civilingenjörer, ekonomer, jurister, sjuksköterskor och socialsekreterare under perioden 2005–2013. Rapporten visar att det av dessa yrkesgrupper bara är sjuksköterskor som har en lägre andel yrkesbytare. Rådet drar slutsatsen att läraryrket generellt sett inte verkar kännetecknas av att påfallande många lämnar det.¹⁴⁶

Det finns dock lärarutbildade som lämnar yrket. En annan SCB-rapport, från 2017, fokuserar på lärarutbildade som arbetar i andra yrken utanför utbildningssektorn. År 2014 uppgick andelen till 14 procent av de lärarutbildade. En av anledningarna till att lärarna lämnat läraryrket var arbetsmiljön, till exempel stress och hög arbetsbelastning. En annan var arbetsvillkoren, såsom lön och arbetstider. Vissa hade valt att lämna läraryrket för att de blev intresserade av ett annat yrke.¹⁴⁷

I en rapport från Lärarförbundet om lärare som lämnat yrket framhäver förbundet att många utbildade lärare skulle kunna lockas tillbaka till läraryrket med högre lön, rimliga arbetsvillkor och mer makt över yrkesutövandet.¹⁴⁸

¹⁴⁴ SCB (2019): *Fortsatt brist på lärare*. Webtext. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/ (hämtad 2022-02-22).

¹⁴⁵ SCB (2018): *Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke*. Analyser om utbildning och arbetsmarknad: A40 – Temarapporter.

¹⁴⁶ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016): *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?*

¹⁴⁷ SCB (2017): *Lärare utanför yrket*. Temarapport 2017:2.

¹⁴⁸ Lärarförbundet (2017): *Frånvarorapporten – 37 000 lärare är inte i skolan*.

Stress och hög arbetsbelastning gör skolan till en utsatt arbetsmiljö

För att lärare, skolläda och annan personal ska vilja arbeta i skolan är det nödvändigt att de har en hållbar arbetsmiljö. Därför är det oroväckande att Arbetsmiljöverket, när de inspekterade drygt 30 procent av Sveriges grund- och gymnasieskolor, fann att skolan är en sektor med många brister i arbetsmiljön, vad gäller både systematik och dokumentation. Enligt inspektionsrapporten har nio av tio skolor brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet. En av bristerna som lyfts fram är att arbetsgivarna inte har undersökt orsaken till och riskbedömt ohälsosam arbetsbelastning. Andra vanliga brister gäller den fysiska arbetsmiljön. Enligt rapporten är det exempelvis inte ovanligt att skolans lokaler har för hög personbelastning utifrån vad ventilationen klarar av. Följden blir dålig luft. Ett annat vanligt problem är buller, och varken åtgärder för särskilt bullerkänsliga elever och arbetstagare eller förebyggande åtgärder vidtas i tillräcklig utsträckning.¹⁴⁹

Även i en rapport om arbetsorsakade besvär framkommer att skolan är en utsatt arbetsmiljö. Enligt rapporten upplever 46 procent av grundskollärare, fritidspedagoger och förskollärare besvär till följd av arbetet (51 procent av kvinnorna och 31 procent av männen). För hög arbetsbelastning är den enskilt vanligaste orsaken till besvären, oavsett kön, ålder, inkomst, sektor, utbildning eller anställningsförhållande.¹⁵⁰

Många lärare upplever hög arbetsbelastning

Enligt Skolverkets lägesbedömning för 2020 tycker många lärare att arbetsbelastningen är för hög. En stor arbetsbörda och brist på tid lyfts i undersökningen fram som problematiskt, liksom för många undervisningstimmar. Fyra av tio lärare känner sig alltid eller ofta stressade. Främst är det administrativt arbete som orsakar stress, liksom dokumentation av elevernas kunskaper och att många elever behöver extra hjälp och stöd.¹⁵¹ Även en annan rapport från Skolverket visar att uppgifter som lärarna uppfattar ligger utanför deras

¹⁴⁹ Arbetsmiljöverket (2017): *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*. Rapport 2017:1.

¹⁵⁰ Arbetsmiljöverket (2021): *Arbetsorsakade besvär 2020 Work-Related Disorders 2020. Arbetsmiljöstatistik*. Rapport 2021:3.

¹⁵¹ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

kärnuppdrag, såsom att vara rastvakt, hålla i skolavslutningar och att vikariera för frånvarande kollegor, bidrar till stress.¹⁵²

Resultaten från Skolverkets rapporter överensstämmer med Lärarnas Riksförbunds årliga arbetsmiljöundersökning som riktar sig till förbundets yrkesverksamma lärare inom skolväsendet.¹⁵³ Enligt denna upplever tre av fyra lärare att arbetsbelastningen är för hög, och sex av tio uppger att det största arbetsmiljöproblemet på skolorna är den höga administrativa belastningen. Liknande resultat framgår av en rapport från Lärarförbundet som bygger på en enkät som besvarats av drygt 500 lärare som arbetar inom komvux. Enligt rapporten upplever varannan lärare att arbetsbelastningen har ökat ganska eller väldigt mycket de senaste tre åren. Liksom i Lärarnas Riksförbunds rapport lyfter de tillfrågade lärarna administration och dokumentation som den främsta orsaken till den ökade arbetsbördan.¹⁵⁴

Stress och utsatthet för hot och våld är arbetsmiljöproblem i skolan

Att en hög andel av de svenska lärarna känner sig ganska mycket eller mycket stressade i arbetet, framgår också av Talis 2018. Detta gäller 45 procent av de svenska högstadielärarna. Bara 46 procent anser att arbetet lämnar tid över för privatlivet. Enligt rapporten finns det en tydlig könsskillnad bland lärarna där kvinnor är mer stressade än män. Av de svenska högstadielärarna känner sig varannan kvinna (50 procent) stressad i arbetet medan drygt var tredje man (37 procent) gör det. Mönstret är detsamma på låg- och mellanstadiet och i gymnasieskolan. Av de svenska högstadielärarna är 19 procent av kvinnorna *mycket* stressade medan 13 procent av männen är det, vilket är en skillnad på 6 procentenheter. Bland de svenska låg- och mellanstadielärarna samt gymnasielärarna är skillnaden mellan könen densamma.¹⁵⁵

Även i Talis-undersökningen är det framför allt de administrativa arbetsuppgifterna som orsakar stress. Över 60 procent av de tillfrågade lärarna i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan uppger att administration orsakar ganska mycket eller mycket stress.

¹⁵² Skolverket (2019): *Attityder till skolan 2018*. Rapport 479.

¹⁵³ Lärarnas Riksförbund (2021): *Lärare på bristningsgränsen*. Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021.

¹⁵⁴ Lärarförbundet (2017): *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.

¹⁵⁵ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Talis 2018 visar också att svenska högstadielärare som känner sig mycket stressade i arbetet löper dubbelt så stor risk att lämna sitt yrke inom fem år jämfört med övriga svenska högstadielärare.¹⁵⁶

Under senare år har också skolpersonalens utsatthet för hot och våld på sin arbetsplats lyfts upp i debatten. I en rapport från Lärarförbundet svarar mer än var fjärde lärare (28 procent) i grundskolans årskurser 7–9, var tionde lärare i gymnasieskolan och 6 procent av lärarna inom komvux att de flera gånger har blivit utsatta för hotfulla situationer under de senaste två åren.¹⁵⁷

När det gäller antalet anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av hot och våld inom grund- och gymnasieskolan har anmälningarna minskat något mellan åren 2014 och 2018. Under de fyra åren anmäldes totalt 1 800 arbetsplatsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av hot och våld. Sett över en längre period, 2004–2018, har antalet anmälningar ökat något, från 307 anmälningar 2004 till 337 anmälningar 2018. De flesta anmälningarna görs av lärarassistenter, följda av lärare i grundskolan.¹⁵⁸

Lärarna anser att läraryrket har låg status i samhället

Även om de flesta svenska lärare är nöjda med sitt arbete, visar Talis 2018 att få av lärarna i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan anser att läraryrket har hög status i samhället. Bland högstadielärarna är det bara 11 procent. Andelen lärare i genomsnitt i OECD som anser att läraryrket har hög status i samhället är 26 procent.¹⁵⁹

I Talis 2013, som byggde på enkäter ställda till lärare i grundskolans årskurser 7–9, var andelen av de svenska lärarna som ansåg att läraryrket har hög status i samhället ännu mindre: endast 5 procent, vilket var lägst i OECD. Detta resultat fick stor spridning och har sedan dess tolkats som uttryck för läraryrkets sjunkande attraktionskraft när det gäller att välja yrke. Men resultatet skulle också kunna tolkas som att det de tillfrågade lärarna i enkäten ger uttryck

¹⁵⁶ Skolverket (2020): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 2. Rapport 2020:2.

¹⁵⁷ Lärarförbundet (2021): *När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

¹⁵⁸ Arbetsmiljöverket (2019): *Hot och våld inom grund- och gymnasieskola*. Korta arbetsskade-fakta Nr 4/2019.

¹⁵⁹ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

för, är upplevelsen av lågt förtroende för lärarna och läraryrket i det svenska samhället.¹⁶⁰

I sin utvärdering av det svenska skolsystemet från 2015, noterar OECD att aktörer på olika nivåer i skolväsendet uttrycker att det har skett ett markant kulturskifte när det gäller tilliten till skolprofessionerna: från hög samhällelig tillit till lärares och rektorers professionella kompetens, kunnighet och bedömningar, till misstro, ökande byråkratisering av beslut och osäkerhet om förväntningar. Vidare rapporterar OECD att lärare och rektorer genomgående beskriver att de känner press på sig att dagligen dokumentera sina beslut för att skydda sig från eventuell framtida granskning.¹⁶¹ Utredningen återkommer till dokumentationsfrågan i avsnitt 7.3.5 nedan.

Å andra sidan finner SOM-institutet att förtroendet för grundskolan har legat stabilt mellan åren 1986 och 2016. Möjligen kan förtroendet för skolan anses avspegla förtroendet för lärarna. Av samtliga tillfrågade uttryckte 44 procent ett mycket högt eller ganska högt förtroende för grundskolan 1986. Andelen ökade under 1980-talet för att som högst nå 53 procent 1989. Därefter sjönk siffran och var 2016 åter 44 procent. Andelen som har ett mycket lågt eller ganska lågt förtroende för grundskolan har under samma period sjunkit något. År 1986 låg det på 22 procent, medan det 2016 låg på 20 procent.¹⁶²

Relativlönerna för lärare har fallit sedan kommunaliseringen, men på senare tid börjat stiga igen

Ett annat mått på ett yrkes attraktivitet är den relativa lönenivån för yrkesgruppen i fråga. Utredningen har analyserat relativlönerna, det vill säga de genomsnittliga lönerna för grundskollärare och gymnasielärare som andel av den genomsnittliga lönen för alla med minst två års eftergymnasial utbildning. Här har vi funnit ett skiftande mönster.

Både grundskollärares och gymnasielärares relativlöner tycks ha fallit under åren efter kommunaliseringen. Omkring millennieskiftet ökade relativlönerna något, bara för att 2012 åter falla till den lägsta punkten. Därefter har relativlönerna för lärare i grund- och gymnasieskolan stigit på ett påtagligt sätt och är nu tillbaka på samma nivå

¹⁶⁰ OECD (2018): *Teaching and Learning International Survey (Talis) 2018. Lärarenkät årskurs 7–9.*

¹⁶¹ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective.*

¹⁶² SOM-institutet Samhälle Opinion Medier (2020): *Förtroende för samhällsinstitutioner i de nationella SOM-undersökningarna 1986–2019.* SOM-rapport nr 2020:44.

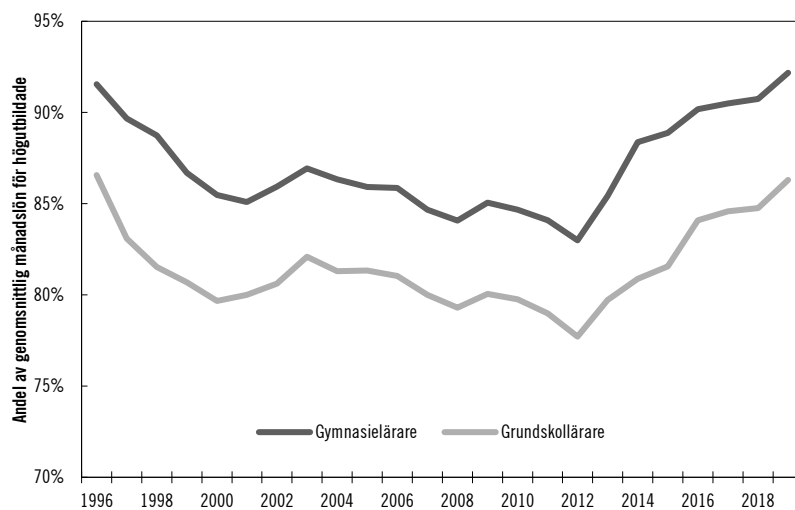
som under mitten av 1990-talet. Det är dock värt att notera att ökningen av relativlönerna under 2010-talet påbörjades före de breda statliga satsningarna på höjda lärarlöner (se avsnitt 7.2.4).

Att relativlönerna för lärare sjönk i samband med kommunaliseringen har även konstaterats av Utredningen om skolans kommunalisering.¹⁶³

Det är svårt att slå fast vad som har drivit utvecklingen av relativlönerna. Under de senaste åren har det funnits en omfattande brist på lärare (se avsnitt 7.3.2). Liksom på andra marknader brukar en bristsituation leda till att priset – i det här fallet lönen – går upp. Samtidigt har stora statliga satsningar lanserats för att höja lärares löner. Även en ökad konkurrens om lärarna från fristående skolor kan ha bidragit till stigande löner.¹⁶⁴

Figur 7.2 Utveckling av relativlönerna för lärare i grund- och gymnasieskolan

Avser lärares genomsnittliga månadslön som andel av den genomsnittliga månadslönen för personer med minst 2 års eftergymnasial utbildning



Anm.: Mellan 1996 och 2013 har yrkeskoderna i SSK 96 använts för att hämta löneuppgifter för lärare. Från 2014 har i stället yrkeskoderna i SSK 2012 tillämpats. Uppgifter saknas för lärare i komvux.

Källa: Egna beräkningar utifrån data från SCB.

¹⁶³ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹⁶⁴ IFAU (2010): *Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? – En studie av den svenska friskole-reformen*. Rapport 2010:12.

7.3.2 Lärarbristen är en stor utmaning för skolväsendet

Som framgår av kapitel 2 är kompetensförsörjningen till skolan en central fråga. Om undervisningen ska hålla hög kvalitet behövs många skickliga lärare. Mot bakgrund av detta är det bekymmersamt att bristen på behöriga lärare i skolväsendet är påtaglig.

Lärarbehörigheten ökar nu – men bristen på behöriga lärare är fortfarande stor

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) undersökning Arbetskraftsbarometern 2020, uppger arbetsgivarna att det råder brist på lärare inom många inriktningar, inte minst grundlärare med inriktning mot fritidshem samt speciallärare och specialpedagoger.¹⁶⁵ Det råder även stor brist på lärare i matematik och naturorienterande ämnen i årskurserna 7–9, förskollärare och yrkeslärare.

I grundskolan har andelen behöriga lärare minskat, sett över de senaste fem åren. Mellan läsåren 2016/2017 och 2020/2021 sjönk andelen från 72,6 procent till 72,2 procent (heltidstjänster) hos kommunala huvudmän. Hos enskilda huvudmän är andelen behöriga generellt lägre, men har under samma tid ökat från 62,3 procent till 63,5 procent.¹⁶⁶

I gymnasieskolan och komvux i svenska för invandrare ökar andelen behöriga lärare

I gymnasieskolan har andelen behöriga lärare i stället ökat under samma tidsperiod: hos kommunala huvudmän från 81,5 procent behöriga läsåret 2016/2017 till 85,4 procent behöriga 2020/2021. Motsvarande andelar är för enskilda huvudmän 73,8 procent respektive 75 procent.

Även inom komvux i svenska för invandrare (sfi) har andelen behöriga lärare ökat under tidsperioden, från 44,5 procent läsåret 2019/2020 till 50,6 procent 2020/2021. Detta är en positiv utveckling, sär-

¹⁶⁵ SCB (2020): *Arbetskraftsbarometern*.

www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/ (hämtad 2022-02-22).

¹⁶⁶ Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. PM. Dnr 5.1.1-2021:433.

skilt eftersom andelen lärare med legitimation och behörighet är mycket låg i den skolformsdelen. Det ska dock sägas att antalet elever i sfi under samma tidsperiod har minskat med drygt 10 procent. Sannolikt utgör det minskade behovet av lärare i sfi huvudanledningen till att andelen behöriga lärare har ökat inom skolformsdelen. Också inom komvux på grundläggande nivå har andelen behöriga lärare ökat något (från 75,6 procent till 78,0 procent), medan den på den gymnasiala nivån i stort sett är oförändrad (75,3 procent läsåret 2019/2020 respektive 75,2 procent läsåret 2020/2021). Statistiken för komvux gäller bara kommunalt anställda lärare.

Nu ökar andelen behöriga lärare även i grundskolan

Av ovanstående beskrivning framgår att andelen behöriga lärare i grundskolan har sjunkit de senaste fem åren. Men det senaste läsåret har andelen ökat även i grundskolan. Skolverkets senaste rapport om pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning visar att andelen behöriga lärare nu ökar något också i den skolformen, jämfört med föregående läsår. Bland kommunalt anställda lärare ökade andelen med behörighet från 71,2 procent till 72,2 procent mellan läsåren 2019/2020 och 2020/2021. Hos enskilda huvudmän ökade andelarna från 62,5 procent till 63,5 procent under samma period.¹⁶⁷ Även i gymnasieskolan har andelen behöriga lärare ökat mellan läsåren 2019/2020 och 2020/2021: från 84,9 procent till 85,4 procent hos kommunala huvudmän, och från 73,0 procent till 75,0 procent hos enskilda huvudmän.

Störst andel obehöriga lärare finns i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

I grundsärskolan och gymnasiesärskolan är enbart 16 respektive 19 procent av lärarna behöriga, medan andelen inom komvux som särskild utbildning är 37 procent.¹⁶⁸ Ändå är andelen som har en pedagogisk högskoleexamen i grundsärskolan och gymnasiesärskolan ungefär densamma som i grundskolan, det vill säga drygt 80 procent.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. PM. Dnr 5.1.1–2021:433. Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola, gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola och komvux som särskild utbildning byter namn till komvux som anpassad utbildning.

Inom komvux som särskild utbildning är andelen 90 procent. För att vara behörig att undervisa i dessa skolformer måste läraren nämligen ha kompletterat sin lärarexamen med en speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning.¹⁶⁹

I syfte att ge berörda personalgrupper ytterligare tid för att komplettera sin utbildning för att bli behöriga att undervisa i de aktuella skolformerna, har riksdagen beslutat om övergångsbestämmelser om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning. Övergångsbestämmelserna förlängdes 2021 och gäller nu till utgången av juni 2028.¹⁷⁰

Många obehöriga lärare får inte tillräckligt stöd för sin undervisning

När det råder brist på behöriga lärare anställer huvudmännen obehöriga lärare. För att eleverna ändå ska få undervisning av god kvalitet är det viktigt att huvudmännen organiserar utbildningen så att även obehöriga lärare ges förutsättningar för sin undervisning. Detta framhåller Skolverket i sin lägesbedömning för 2020. Det kan exempelvis handla om introduktion av obehöriga lärare, och stöd i form av handledning och mentorskap för att planera och genomföra undervisningen.¹⁷¹

Skolinspektionen noterar i sin årsrapport för 2018 att det på skolor med många brister är vanligt att en stor andel av lärarna antingen saknar lärarlegitimation eller saknar behörighet i de ämnen som de undervisar i. Enligt Skolinspektionen är den sammantagna bilden att frånvaron av rektors ledarskap på dessa skolor har gjort att lärare inte har haft tillräckligt med stöd i hur de ska agera och det har saknats gemensamma, inarbetade rutiner och arbetssätt. Samtidigt finns, enligt Skolinspektionen, många exempel där inte heller rektorn har förutsättningar för att hantera skolans problem, eftersom styrningen och stödet från huvudmannen är otillräckligt. Skolinspektionen drar slutsatsen att om styrningen är otillräcklig försvåras också förutsätt-

¹⁶⁹ Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*. Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

¹⁷⁰ Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*.

¹⁷¹ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

ningarna att stabilisera rektorsfunktionen och att rekrytera och behålla behöriga lärare.¹⁷²

Sammanfattningsvis är arbetet för att en hög andel av lärarna ska ha legitimation och rätt behörighet ett sätt att säkerställa att undervisningen håller hög kvalitet.

12 000 lärare kan komma att saknas till 2035

Även under de kommande åren väntas det vara brist på behöriga lärare, trots att den beräknade bristen nu är mindre än tidigare prognoser visat.

Som framgår av kapitel 2, visar Skolverkets senaste prognos över behovet av förskollärare och andra lärarkategorier, att cirka 12 000 behöriga lärare och förskollärare väntas saknas 2035. Bristen beräknas genom att jämföra examinationsbehovet med den beräknade framtida examinationen. Under prognosperioden fram till 2035 beräknas totalt cirka 141 000 lärare och förskollärare examineras, om nuvarande mönster består vad gäller antal nybörjare och examensfrekvenser. Det motsvarar en årlig examination på cirka 9 400 lärare. Examinationsbehovet av lärare och förskollärare beräknas samtidigt uppgå till totalt cirka 153 000 lärare, eller 10 200 per år. Det framtida examinationsbehovet av lärare och förskollärare beräknas därmed överstiga den framtida examinationen under prognosperioden. För att undvika en framtida bristsituation behöver antalet examinerade lärare och förskollärare öka med cirka 800 per år.¹⁷³

Skolverkets prognos har tagit hänsyn till bland annat utvecklingen av antalet elever, pensionsavgångar och att en del lärare lämnar yrket av andra skäl. En viss hänsyn har också tagits till dagens lärarbrist genom antagandet att en del av dagens obehöriga lärare ska ersättas med behöriga. Det gäller framför allt 12 000 heltidstjänster som 2020 innehades av lärare som varken hade en pedagogisk högskoleexamen eller en tillsvidareanställning. De motsvarade cirka 9 procent av lärarkåren. Övriga lärare som i dag är obehöriga,¹⁷⁴ men som har en tills-

¹⁷² Skolinspektionen (2018): *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning.*

¹⁷³ Skolverket (2021): *Läraprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

¹⁷⁴ Dessa lärare utgjorde tillsammans cirka 24 000 heltidstjänster 2020, vilket motsvarade 17 procent av 2020 års lärarkår.

vidareanställning eller en pedagogisk högskoleexamen i botten, antas under prognosperioden få vidareutbildning och uppnå behörighet.¹⁷⁵

För att alla elever 2035 ska undervisas av enbart behöriga lärare måste alltså inte bara antalet nytexaminerade lärare öka. Ett stort antal av dagens obehöriga lärare måste även få vidareutbildning för att uppnå behörighet. En del behöver slutföra sina lärarutbildningar, andra behöver vidareutbilda sig och läsa in ämnen som motsvarar deras lärartjänst. Många i denna grupp har arbetat flera år som lärare och klarat av stora delar av utbildningen.¹⁷⁶

Bristen varierar mellan olika lärarkategorier och regioner

Bristen på lärare är inte jämnt fördelad mellan vare sig olika lärarkategorier eller olika regioner i Sverige. Tvärtom finns det stora skillnader. Störst obalans mellan det beräknade antalet examinerade och examinationsbehovet bedöms för yrkeslärare. Det beror delvis på att många yrkeslärare lämnar läraryrket, det vill säga att kvarvaron antas vara relativt låg. Dessutom är yrkeslärarna betydligt äldre än andra lärarkategorier.¹⁷⁷

Även för ämneslärare väntas examinationen vara otillräcklig för att täcka det framtida behovet. Det gäller för ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurser 7–9. Inte heller för förskollärare och grundlärare med inriktning mot grundskolans årskurs 4–6 väntas examinationen vara tillräcklig för det framtida behovet.

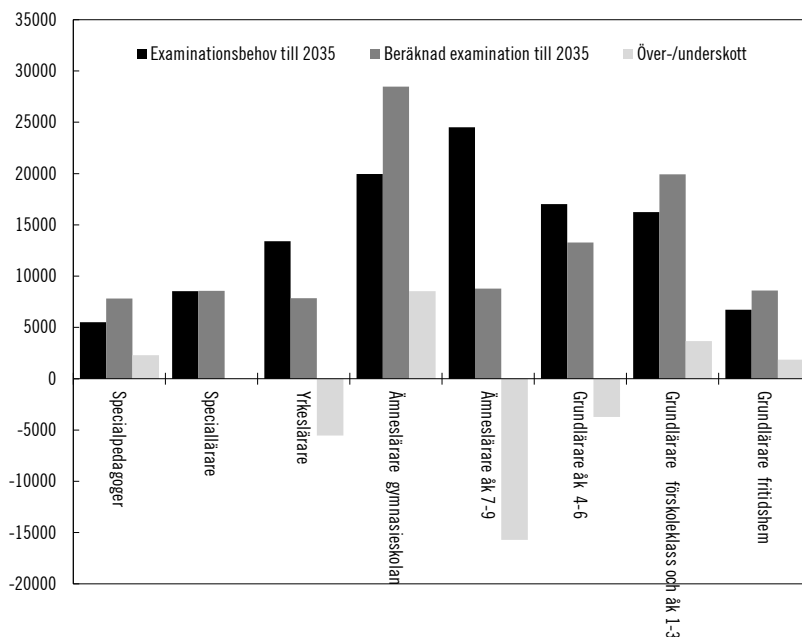
För grundlärare med inriktning mot förskoleklass och årskurs 1–3 beräknas examinationen vara tillräckligt stor för att tillgodose examinationsbehovet, om nuvarande mönster består. Detsamma gäller för grundlärare med inriktning mot fritidshem. Samtidigt är det brist på grundlärare med inriktning mot fritidshem i dag och behörigheten är låg.

¹⁷⁵ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

¹⁷⁶ SCB (2020): *Fortsatt brist på lärare.* www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/ (hämtad 2022-02-22).

¹⁷⁷ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Figur 7.3 Beräknat examinationsbehov och beräknad examination 2021–2035, efter program och inriktning på lärarutbildningen



Anm.: Negativa tal indikerar brist.

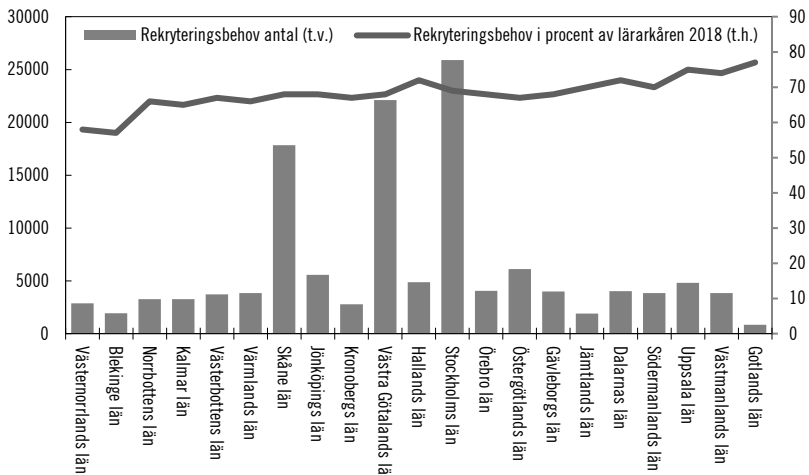
Källa: Skolverket (2021): *Läraprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Även när man jämför hur rekryteringsbehovet¹⁷⁸ av lärare ser ut mellan olika regioner framträder stora skillnader. I absoluta tal är rekryteringsbehovet under prognosperioden 2021–2035 störst i de tre storstadslänen. Hälften av landets totala rekryteringsbehov på 131 000 heltidstjänster beräknas finnas i de länen. Om man i stället analyserar hur rekryteringsbehovet ser ut i relation till befintliga lärare framgår att behovet är störst i flera mindre regioner. Det största relativa rekryteringsbehovet, det vill säga i förhållande till 2020 års lärarkår, bedöms Gotlands län ha. Det relativa rekryteringsbehovet är nästan lika stort i Västmanlands och Uppsala län. Minst rekryteringsbehov i förhållande till 2020 års lärarkår väntas för Västernorrlands och Blekinge län.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Avser det totala behovet av nyutexaminerade lärare och förskollärare som behöver rekryteras för att uppfylla det framtida lärarbehovet. Notera att det inte är samma sak som brist.

¹⁷⁹ Skolverket (2021): *Läraprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Figur 7.4 Rekryteringsbehov av lärare och förskollärare 2021–2035 per län, antal och i procent av 2020 års lärarkår



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

Lärartillgången påverkas främst av befolkningsutvecklingen

Lärartillgången påverkas av befolkningsutvecklingen, hur många som väljer att bli lärare, hur många som går i pension och hur många som väljer att stanna kvar i yrket.¹⁸⁰ När behovet av lärare är större än tillgången uppstår lärarbrist. Det kan handla om att elevantalet i en skolform växer, som en följd av exempelvis ökade födelsetal eller invandring. I vissa fall byggs skolformer ut som resultat av samhälleliga ambitionsökningar.

I debatten om skolan påstås ibland att det skulle vara lärarnas flykt från yrket som orsakar lärarbrist. Men som nämns ovan är kvarvaron och återgången bland lärare generellt hög, och inflödet till lärarutbildningarna har ökat de senaste åren.

Vad beror det då på att den tidigare lärarbrist som under senare år beskrivits så alarmerande nu beräknas bli mindre omfattande? Den viktigaste anledningen är en ny befolkningsframskrivning från SCB. I denna har förändringar skett i antagandena om invandring och fruktsamhet, vilka nu ligger på lägre nivåer än i den tidigare befolkningsframskrivningen. Enligt Skolverkets senaste prognos över be-

¹⁸⁰ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 16.*

horet av lärare och förskollärare, som bygger på SCB:s befolkningsframskrivning, har antalet barn och ungdomar upp till 18 år ökat sedan 2012, men denna ökning har nu planat ut. Enligt den senaste befolkningsframskrivningen förväntas antalet nu även avta något under den kommande femtonårsperioden. Därmed beräknas det totala behovet av lärare minska, liksom behovet av nyutexaminerade lärare jämfört med tidigare prognoser.¹⁸¹

Utvecklingen skiljer sig dock åt mellan olika åldrar. Medan antalet yngre barn bedöms bli färre, kommer antalet ungdomar i åldrarna 13–15 år att ligga kvar på ungefär samma nivå under prognosperioden. Antalet ungdomar i gymnasieåldern 16–18 år bedöms i stället öka.

Efter att Skolverket publicerade den senaste prognosen över behovet av lärare och förskollärare har krig utbrutit i Ukraina, och ett stort antal flyktingar söker skydd i Sverige. Beroende på hur många av dessa som är barn och unga i behov av skolgång kan behovet av lärare påverkas. Situationen kan även påverka behovet av komvuxutbildning på längre sikt. Men som det ser ut i dag har flyktingar från Ukraina med ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte rätt till sfi eller annan utbildning inom komvux.

7.3.3 Skolor med stora behov har mindre erfarna lärare

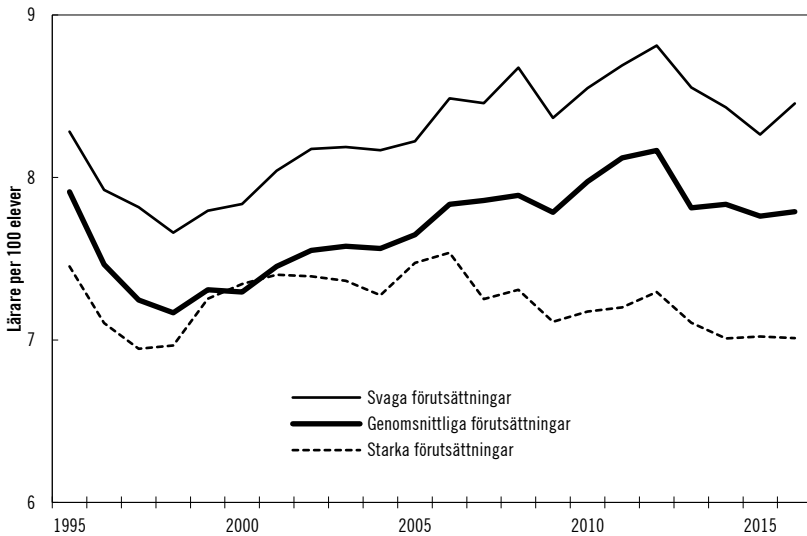
Som framgår av kapitel 2 har flera utredningar och rapporter, bland annat Långtidsutredningen, visat att lärartätheten är högre i skolor med svaga förutsättningar, medan lärarkompetensen är högre i skolor med starka förutsättningar. (Som nämns i kapitel 2 mäts lärarkompetens i Långtidsutredningens studier med ett sammanvägt mått som utgörs av lärarens behörighet, utbildningsnivå och erfarenhet. Här avses alltså inte en bedömning av lärarens undervisningsskicklighet.) De mest erfarna och skickliga lärarna undervisar således som regel i skolor med bättre socioekonomiska förutsättningar och inte på de skolor där de, utifrån elevunderlaget, skulle kunna antas göra störst skillnad. Detta framgår av figur 7.5 och figur 7.6 som visar genomsnittliga lärarresurser på skolnivå, där skolorna har delats in i tre lika stora grupper baserat på elevernas förutsättningar. I figurerna har fristående skolor exkluderats för att belysa de kommunala huvud-

¹⁸¹ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

männens resursfördelningsbeslut och rensa bort den oavsedda kompensatoriska effekt som uppstår i och med kombinationen av starka elever och låga resurser på fristående skolor. De huvudsakliga resultaten kvarstår dock även om de tas med.¹⁸²

Figur 7.5 Lärartäthet i skolor med olika elevförutsättningar

Avser kommunala grundskolor

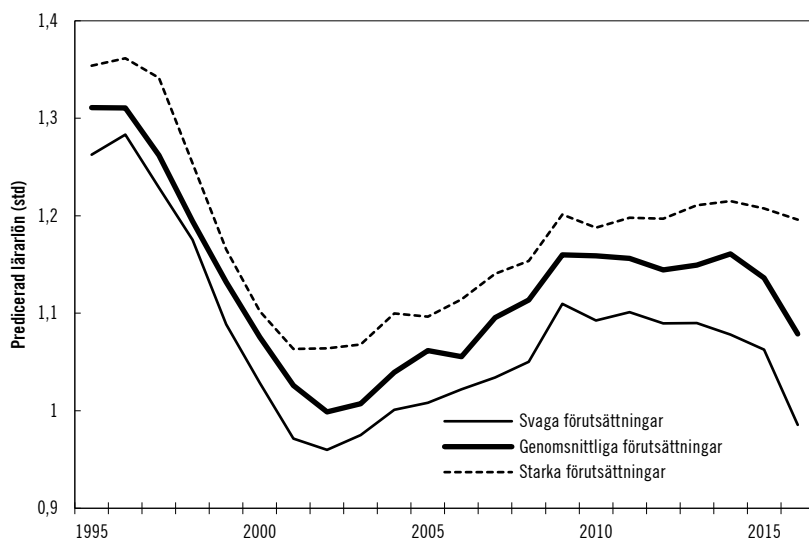


Källa: Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

¹⁸² Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

Figur 7.6 Lärarkompetens i skolor med olika elevförutsättningar

Avser kommunala grundskolor



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

När det gäller lärartäthet har skolorna med svaga förutsättningar högre lärartäthet än övriga skolor. Däremot gäller det motsatta när det kommer till hur lärarkompetensen fördelar sig mellan de tre skolgrupperna. Då framgår att skolorna med svaga förutsättningar i genomsnitt har färre behöriga lärare och lärare med kortare erfarenhet och lägre utbildningsnivå, samt att skillnaderna i lärarkompetens jämfört med skolorna med de starkaste förutsättningarna har ökat mot slutet av den studerade perioden.¹⁸³

Hur stora är då skillnaderna i lärarkompetens i figur 7.6? Under 2016 uppgick skillnaderna i lärarkompetens mellan skolor med starka och svaga förutsättningar till 20 procent av en standardavvikelse. Översatt till skillnaden i andelen behöriga lärare och lärares erfarenhet innebär det att skolor med svaga förutsättningar i genomsnitt hade 9 procentenheter lägre behörighetsgrad bland lärarna och cirka 1,5 år kortare genomsnittlig lärarefarenhet än skolor med starka förutsättningar.¹⁸⁴

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

Långtidsutredningen har också studerat läraromsättning. Av utredningen framgår att lärares rörlighet mellan olika skolor har ökat sedan 2005 och att läraromsättningen uppvisar ett negativt samband med skolornas elevförutsättningar. Det innebär att omsättningen av lärare är högre på skolor med svaga förutsättningar. Liksom i fallet med lärares kompetens pekar det mot en fördelning som förstärker snarare än kompenserar för elevers olika förutsättningar.¹⁸⁵

Styrningen av skolan har betydelse för lärares rörlighet mellan skolor med olika förutsättningar

Som nämns i kapitel 2 har också forskarna Åse Hansson och Jan-Eric Gustafsson visat att fördelning av lärare sker antikompensatoriskt, något de benämner som *pedagogisk segregation*. I en artikel från 2016 kommer de fram till att lärartätheten sedan mitten av 1990-talet har ökat i skolor där många elever har ett annat modersmål än svenska, samtidigt som det i samma skolor har skett en markant försvagning av lärarkompetensen.¹⁸⁶

Forskarna lyfter flera tänkbara förklaringar till den pedagogiska segregationen, till exempel förändrad styrning av skolan samt lärares individuella drivkrafter att både utbilda sig till lärare och byta arbetsplats. Bland annat lyfter de 1990-talets skolreformer, som innebar en individualiseringsprocess. Avregleringen gav skolorna större möjlighet att välja lärare, och lärarna större möjlighet att välja arbetsplats. För lärare kan då möjligheten till ökad lön och en god psykosocial arbetsmiljö få betydelse för mobiliteten. I artikeln resonerar författarna utifrån tidigare forskning om att den minskade regleringen av befattningar och löner, till förmån för ökad autonomi för den lokala huvudmannen och organisationen, möjliggör selektion av lärare på grundval av andra principer än uppnådda meriter.

Samma forskare undersökte i hur stor utsträckning lärare i grundskolan under perioden 1994/1995 och 2010/2011 undervisade i det stadium och det ämne som läraren var utbildad för. Forskarna fann att överensstämmelsen mellan befattningens inriktning mot stadium och ämne och lärarens utbildningsinriktning var lägst i skolor med

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv. I: *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 21 nr 1–2 2016 ISSN 1401-6788.

en hög andel elever som var berättigade till modersmålsundervisning. Allra lägst var matchningen i fristående skolor. Det ska tilläggas att den studerade tidsperioden inföll innan införandet av lärarlegitimationen och de skärpta behörighetskraven.¹⁸⁷

Även styrning på lokal nivå kan påverka lärares rörlighet mellan skolor med olika förutsättningar. I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) finns en delstudie som jämför lärares rörlighet före och efter Stockholms kommuns reform gällande antagning i gymnasieskolan. Närhetsprincipen byttes då ut mot betygsprincipen. Enligt IFAU förändrades i och med detta elevsammansättningen på skolorna från ett år till ett annat. I vissa skolor förbättrades elevernas förkunskaper, medan de försämrades i andra skolor. I studien ser IFAU att lärarna i större utsträckning var kvar på skolor där eleverna hade goda förkunskaper och lämnade skolor som tog in elever med allra lägst förkunskaper. Den ökade lärarrörligheten gällde för alla grupper av lärare: utbildade och outbildade, lärare med och utan erfarenhet samt i samtliga ämnen.¹⁸⁸

Det är ovanligt att huvudmän arbetar strategiskt med att stärka lärarresurser till skolor med utmaningar

Skolinspektionen har i en granskning undersökt hur kommunala huvudmän arbetar för att följa upp och planera lärarresurserna. Samma granskning undersöker i vilken utsträckning huvudmän har genomfört stimulerande insatser för att få en högre andel behöriga lärare i skolor där det varit svårare att rekrytera.¹⁸⁹

Sammanfattningsvis bedömer Skolinspektionen att många huvudmän fortfarande ser att deras uppgift främst är att fördela ekonomiska medel, vilket också till stor del görs till skolor med behov. Däremot är det ovanligt att huvudmännen har ett väl fungerande arbete med att stärka lärarresurser och stimulera rekrytering i skolor med utmaningar. Det gäller både uppföljning och analys samt genomförande av insatser. I stället är det vanligt att huvudmännen över-

¹⁸⁷ Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): *Matchning mellan lärares utbildning och befattning i grundskolan: Utveckling och tillämpning av en modell för differentierad klassifikation av lärarkompetens i Lärarregistret*. RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 10. Göteborgs universitet.

¹⁸⁸ IFAU (2014): *Svenska högstadies- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. Rapport 2014:11.

¹⁸⁹ Skolinspektionen (2020): *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*.

lämnar åt rektorerna att arbeta främjande med lärarresurserna. Varje rektor får då, utifrån sina förutsättningar, stärka lärarresurserna på respektive skola.

Även om det är ovanligt, finns det huvudmän som gör stimulerande insatser för att rekrytera lärare till skolor med utmaningar. Det kan till exempel handla om att ge centralt stöd vid rekrytering, att satsa på ledarskap och utvidgade rektorsfunktioner samt att satsa på trygghet och tydliga arbetssätt. Sådana insatser kan hjälpa till att lyfta skolan som en attraktiv arbetsplats. Vidare kan det handla om att satsa extra på förstelärartjänster eller att tillhandahålla centrala team som kan gå in och arbeta på skolan eller stödja lärarna.

Varför är det då ovanligt att huvudmän arbetar strategiskt med lärarresurserna till skolor med utmaningar? Skolinspektionen lyfter flera möjliga förklaringar. En är att många huvudmän i arbetet med lärarresurserna inte bedömer att de ska fokusera särskilt på vissa skolor. Alla skolor uppfattas ha ungefär samma behov och problem med lärarbristen. En annan möjlig förklaring är oro för inlåsnings effekter, det vill säga att skillnader i villkor mellan vissa skolor blir stora och att det inte främjar rörlighet. Ännu en förklaring är att det bland huvudmän finns ett synsätt som går ut på att bestämmelserna om rektorns ansvar för skolenhetens inre organisation hindrar huvudmannen från att vara mer aktiv i frågor som rör planering av lärarresurserna.

7.3.4 Hög omsättning på lärare och skolledare leder till bristande kontinuitet

I föregående avsnitt behandlades lärares rörlighet mellan skolor med olika förutsättningar. Också den generella omsättningen på lärare och skolledare är hög i skolväsendet, vilket påverkar den långsiktiga utvecklingen av undervisningen.

När forskarna Maria Jarl, Ulf Blossing och Klas Andersson undersökte vad som kännetecknar framgångsrika skolor, framträdde en tydlig bild av kontinuitet i ledningsfunktionerna. Kontinuiteten kunde uppstå genom att en och samma rektor arbetat på en skola under många år, men också genom en stabil lärarkår som vid täta rektorsbyten lyckades upprätthålla arbetsrutinerna. På de icke framgångsrika skolorna saknades kontinuitet, inte sällan för att skolledarna ofta byttes ut. Eftersom lärarna saknade ett samarbetsorienterat arbets-

sätt kunde lärarkårens ledarskap inte kompensera vid rektorsbyten på det sätt de kunde på de framgångsrika skolorna.¹⁹⁰

Enligt Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, kan avsaknad av kontinuitet i ledningsfunktionen få många negativa konsekvenser som tenderar att förstärka varandra i onda cirklar och nedåtgående spiraler. Dålig ledarstabilitet påverkar lärarnas trivsel vilket kan leda till att de slutar. När huvudmannen sedan lyckas rekrytera en ny rektor får denna inleda sin anställning med att ägna mycket tid åt att rekrytera och introducera lärare, vilket innebär att rektorn inte hinner med det strategiska ledarskapet. Så fortsätter den onda cirkeln och den nedåtgående spiralen.¹⁹¹

Främst är det förstas eleverna som drabbas av stor omsättning på lärare och skolledare. Förutom de konsekvenser omsättningen får för kvaliteten i undervisningen, förlorar de också de relationer de har knutit till lärare som slutar.¹⁹² Om bristen på kontinuitet leder till att eleven själv byter skola, uppstår risk för dåliga skolresultat, vilket utredningen berör i kapitel 2.

Lärare stannar kort tid på sin skola

Som tidigare nämnts är lärares kvarvaro i yrket generellt hög. Om man i stället ser till rörlighet mellan olika lärartjänster är bilden en annan. I Talis-undersökningen 2018 jämförs hur länge lärarna har varit på den grund- eller gymnasieskola där de för närvarande arbetar. Medianvärdet för hur länge en svensk högstadielärare har varit på sin skola är fem år. För högstadielärarna är det kort tid jämfört med både de nordiska länderna och genomsnittet i OECD. Mediantiden på den nuvarande skolan har också sjunkit med tre år för de svenska högstadielärarna sedan 2013. Denna förändring kvarstår också om man endast ser till de mer erfarna lärarna som har minst fem års yrkeserfarenhet.¹⁹³ Se tabell 7.5.

¹⁹⁰ Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017): *Att organisera för skolförändring. Strategier för en likvärdig skola*. Natur och kultur.

¹⁹¹ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Skolverket, som ansvarar för Talis-undersökningen, kan inte med säkerhet uttala sig om varför mediantiden har sjunkit för lärare eller varför den är lägre i Sverige än i andra länder. I en IFAU-studie om högstadie- och gymnasielärares rörlighet fann forskarna bland annat att lärare med examen i större utsträckning byter mellan skolor, men i mindre utsträckning lämnar yrket. Lärare med erfarenhet tycks stanna. De som har längre erfarenhet har något lägre rörlighet såväl inom som ut ur yrket.¹⁹⁴

Med tanke på lärarbristen skulle en förklaring till rörligheten mellan skolor kunna vara att många lärare byter arbetsplats när det finns många tjänster att söka. De kan se möjligheter att förbättra sina arbetsvillkor eller sin lön. Man skulle därför kunna tänka sig att de statliga satsningarna på lönetillägg i form av Lärarlönelyftet och karriärsteg har bidragit till högre omsättning på lärare. Men utvärderingar av reformerna tyder inte på det mönstret. När det gäller karriärstegsreformen har, som nämns ovan, IFAU visat att personalomsättningen är lägre på skolor med förstelärare.¹⁹⁵ I fråga om Lärarlönelyftet framgår av Statskontorets rapport att lärare som någon gång har fått del av satsningen är mindre benägna att byta arbetsplats än gruppen lärare som inte har fått del av Lärarlönelyftet. Det gäller både byten till en ny huvudman eller till en ny skolenhet hos samma huvudman.¹⁹⁶

En viss personalomsättning är enligt Skolverket naturlig och kan vara bra för skolan. Men med tanke på bristen på utbildade lärare kan den vara ett problem och leda till att elever får byta lärare alltför ofta.¹⁹⁷ Hur stor omsättning som skulle vara bra för skolan framgår inte av Skolverkets rapport. Det är också svårt att få ledning i den frågan genom att jämföra med andra yrkesgrupper med högre eller lägre personalomsättning, eftersom påverkan på kontinuiteten måste bedömas utifrån just skolans och elevernas behov av kontinuitet. Att då jämföra med exempelvis socialtjänst eller bankverksamhet riskerar att bli missvisande.

¹⁹⁴ IFAU (2014): *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. Rapport 2014:11.

¹⁹⁵ IFAU (2020): *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* Rapport 2020:3.

¹⁹⁶ Statskontoret (2021): *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Slutrapport.

¹⁹⁷ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Tabell 7.5 Lärares och rektorers anställningstid på nuvarande skola

Antal år (median)

Land	Skolform/stadium	Lärare	Rektor
Sverige	Låg- och mellanstadiet	4	2
	Högstadiet	5 (8)	3 (3)
	Gymnasieskolan	6	3
Danmark	Högstadiet	8	5
Finland	Högstadiet	8	6
Island	Högstadiet	9	4
Norge	Högstadiet	8	5
OECD-snittet	Högstadiet	8	5

Anm.: 2013 års medianvärden i parentes.

Källa: Skolverket (2019): *Talis 2018*.

Rektorer stannar kort tid både på sin skola och i yrket

Liksom lärarna är rektorerna generellt nöjda med sitt yrkesval. Av *Talis 2018* framgår att åtta av tio rektorer i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan anser att fördelarna med rektorsyrket tydligt uppväger nackdelarna. Lika många svarar att de skulle välja yrket eller tjänsten på nytt om de fick möjligheten.¹⁹⁸

Ändå visar undersökningar att omsättningen på rektorer är stor, när det gäller både deras nuvarande tjänst och yrket. Skolverket har visat att det bland grundskolans rektorer läsåret 2014/2015 bara var två av tio rektorer som efter fem läsår var kvar som rektor på samma skolenhet. Det var en högre andel av rektorerna med en enskild huvudman (30 procent) som var kvar vid samma skolenhet, jämfört med rektorer med en kommunal huvudman (20 procent).¹⁹⁹

Av gymnasieskolans rektorer läsåret 2014/2015 var knappt tre av tio kvar efter fem läsår. Även i denna skolform var det något vanligare att en rektor med en enskild huvudman (27 procent) var kvar vid samma skolenhet, jämfört med rektorer med en kommunal huvudman (25 procent).

Enligt *Talis 2018* är medianvärdet för hur länge en svensk högstadierektor blir kvar på sin skola så kort som tre år.²⁰⁰

¹⁹⁸ Ibid.¹⁹⁹ Skolverket (2020): *Omsättning bland rektorer i grund- och gymnasieskolan*. PM. Dnr 5.1.1-2019:1485.²⁰⁰ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Den höga rörligheten är bekymmersam med tanke på rektorernas betydelse för den långsiktiga ledningen av den pedagogiska personalens arbete. Täta rektorsbyten på en skola riskerar att leda till att eleverna får en utbildning av lägre kvalitet.²⁰¹

Rektorerna lämnar också i hög utsträckning sitt yrke. Undersökningen från Skolverket visar att närmare 60 procent av rektorerna som tjänstgjorde i grundskolan och gymnasieskolan 2014/2015 hade lämnat rektorsyrket efter fem år. Majoriteten av dem som slutade som rektor lämnade även skolväsendet.²⁰²

Enligt Skolverkets rapport framgår att skillnaderna mellan kvinnliga och manliga rektorer är marginella när det gäller hur många som är kvar på samma skola nästa läsår. Om det finns könsskillnader i rörlighet på längre sikt framgår inte av rapporten. Däremot visar Talis 2018 att bland de svenska högstadierektorerna kan män i genomsnitt tänka sig att stanna 3,5 år längre i rektorsyrket än kvinnor: män kan i genomsnitt tänka sig att stanna i 10 år, medan kvinnor kan tänka sig att stanna i 6,6 år.²⁰³

Skolverket uttalar sig inte om orsaken till den stora omsättningen av rektorer i undersökningen.

Enligt en rapport från ett forskningsprojekt om skolledares arbetsmiljö, kan orsakerna finnas i arbetsmiljön. Forskarna som är ansvariga för rapporten drar slutsatsen att det finns en tydlig samvariation mellan skolledarnas upplevda arbetsmiljö, graden av utmattning och deras avsikt att byta arbete. För att minska omsättningen behövs sannolikt förebyggande åtgärder som avser att förbättra stödet från ledningen, det vill säga skolledarens chef. Vidare behövs åtgärder för att minska rollkonflikter och förebygga att rektorer tvingas vara en ”buffert” mellan medarbetarna och högre nivåer i huvudmannens organisation.²⁰⁴

Även Sveriges Skolledarförbund och Lärarnas Riksförbund har i en gemensam undersökning funnit att många skolledare i grundskolans årskurser 7–9 överväger att lämna sitt uppdrag i närtid. Av rapporten framgår att detta gäller för drygt var fjärde tillfrågad rektor.

²⁰¹ Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 400–2018:7409.

²⁰² Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

²⁰³ Skolverket (2020): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 2. Rapport 2020:2.

²⁰⁴ Persson, Roger m.fl. (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Rapport nr 4/2021. Rapport 4 2021 AMM Syd.

Bland problemen lyfts bland annat vilka förutsättningar huvudmannens organisation ger skolledaren att styra och leda skolan. Av rektorerna med en kommunal huvudman ger 29 procent uttryck för uppfattningen att det saknas samsyn med huvudmannen om styrning av tillgängliga resurser och insatser för att eleverna ska nå målen för utbildningen. Bland rektorerna med en enskild huvudman är det bara 3 procent som uttrycker denna uppfattning.²⁰⁵

Det är också tänkbart att rektorers rörlighet i sig leder till än större rörlighet: att många lediga tjänster medför att fler söker jobb. Om det är så bidrar det till den nedåtgående spiralen med bristande kontinuitet och långsiktig utveckling av undervisningen.

7.3.5 Administration och kringuppgifter splittrar lärares och skolledares tid

Undervisningen är kärnan i skolan. Skolans professionella behöver därför ha goda förutsättningar för sina pedagogiska uppdrag. Med tanke på bristen på behöriga lärare finns det också goda skäl att använda lärarnas arbetstid på det sätt som gör mest nytta för eleverna.

Administrativa uppgifter tar tid från undervisningen och leder till stress

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner tar ställning för att de verksammars arbetstid är den viktigaste resursen för undervisningens kvalitet. Samtidigt drar utredningen, liksom flera andra utredningar, studier och rapporter, slutsatsen att lärarna över tid har fått fler arbetsuppgifter. Uppgifterna som tillkommit tillhör inte otvetydigt lärarprofessionen men har ändå ålagts lärarna. Dit hör exempelvis viss dokumentation, elevsociala uppgifter och uppgifter av administrativ karaktär.²⁰⁶

Tiden för att ägna sig åt undervisningen och uppgifter som tillhör den tycks därmed ha krympt. Talis 2018 visar att svenska lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan lägger 43 procent av arbetstiden på undervisningen. Genomsnittet för OECD är 50 pro-

²⁰⁵ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola.*

²⁰⁶ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

cent.²⁰⁷ Med tanke på att det är undervisningen som är lärarnas huvuduppgift kan man fråga sig om lärarna har tillräckliga förutsättningar för att bedriva undervisning av hög kvalitet.

En glädjande utveckling är att Talis 2018 visar att den tid svenska högstadielärare lägger på administrativt arbete (inklusive kommunikation, dokumentation och andra kontorsgöromål som hör till lärartjänsten) har minskat sedan Talis 2013. Samtidigt ökade arbetstiden som ägnades åt undervisning med cirka en timme. Detta talar för att de åtgärder som har beslutats av riksdag och regering för att minska lärares administration har haft effekt. Men resultaten från Talis 2018 visar också att de administrativa arbetsuppgifterna fortfarande är den främsta orsaken till stress.

Det finns också studier som tyder på att den administrativa bördan *inte* lättats. Bland annat visar en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) från 2018 att lärare i grundskolan inte upplevt att de senaste årens reformer har minskat deras administrativa börda. Det beror på att när vissa uppgifter tagits från lärarna har andra tillkommit. Utredningen återkommer till denna studie och reformerna under avsnittet om överdokumentation nedan.²⁰⁸

Det finns också andra aspekter som påverkar den administrativa bördan, exempelvis vilka tekniska lösningar som används. Beroende på hur dessa utformas kan de både medföra förbättringar och försämringar för lärares administrativa börda.

Överdokumentation bidrar till deprofessionalisering

I läraruppdraget ingår en hel del dokumentation, till exempel kring elevernas kunskapsutveckling. Men lärare utför också dokumentation som inte utgår från kärnuppdraget, undervisningen. Under senare år har bland andra Lärarförbundet uppmärksammat fenomenet *överdokumentation*.²⁰⁹

²⁰⁷ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1.

²⁰⁸ IFAU (2018): *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5.

²⁰⁹ Lärarförbundet (2019): *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

Överdokumentation definieras av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner som

den dokumentation som lärarna enligt sin professionella bedömning inte anser att de behöver för att utvärdera och förbättra sin undervisning, för att följa elevers kunskapsutveckling eller för betygssättning, utan dokumentation som utförs med andra syften.²¹⁰

Ett problem med att lärarna dokumenterar mer än de behöver är att tid som skulle kunna ägnas åt undervisningsprocessen, det vill säga undervisningens genomförande samt för- och efterarbete, binds upp för andra uppgifter. I stället för att ägna sig åt elevernas lärande dokumenterar lärarna det. Som framgår tidigare i kapitlet är administration och dokumentation också den största orsaken till lärares stress.

Överdokumentationen kan också ses som ett uttryck för lärares och rektorers minskade handlingsutrymme och autonomi, vilket utredningen berört i kapitel 2 och 3. När de professionella ägnar tid åt dokumentation som inte tillför nytta till kärnuppdraget, undervisningen, är det inte längre professionella bedömningar som styr arbetet. Inte heller är det professionella bedömningar som avgör vad som dokumenteras och varför. Man skulle därför kunna argumentera för att överdokumentationen bidrar till deprofessionalisering.

Kunskapsutveckling dokumenteras rutinmässigt eller enligt tidigare regler

Hur uppstår då överdokumentation? Det kan till exempel handla om att man på skolan har rutiner som innebär att man dokumenterar mer än vad lagstiftningen kräver. Detta kan uppstå om man dokumenterar sådant som ett it-verktyg ger utrymme för, trots att den dokumentationen inte tillför något till undervisningen eller elevarbetet. I det fallet är det en annan profession än lärarprofessionen som styr över vad som dokumenteras, nämligen de som utvecklar it-verktygen.

Det kan också vara så att man på en skola fortsätter dokumentera elevers kunskapsutveckling utifrån regler som inte längre gäller. Exempelvis genomfördes under 2013 och 2014 två skollagsändringar i syfte att frigöra mer tid för undervisning och minska lärarnas

²¹⁰ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 424.

administration.²¹¹ Förslagen kom från en arbetsgrupp vid Utbildningsdepartementet.²¹² Dels avskaffades kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts, dels gjordes skollagsändringar i fråga om extra anpassningar av undervisningen och särskilt stöd.²¹³

Trots att dessa skollagsändringar införts fann man i den IFAU-studie som nämns ovan att ett omfattande arbete med att dokumentera och informera om elevernas kunskapsutveckling på skolor kvarstår. Enligt IFAU håller vissa skolor kvar vid de skriftliga individuella utvecklingsplanerna även i grundskolans årskurser där betyg sätts, och informerar därför elever och föräldrar både genom betyg och utvecklingsplaner. Även arbetet med extra anpassningar i undervisningen medför dokumentation i praktiken, trots att det inte finns formella krav på sådan dokumentation.²¹⁴

Juridifieringen medför dokumentation för att hålla ryggen fri

Överdokumentation kan också uppstå som en följd av den juridifiering som skett i skolan, som utredningen beskriver i kapitel 3 och 5. Enligt en kunskapsöversikt från Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), leder skolpersonalens oro för att bli anmäld och ifrågasatt av föräldrar, skolledning, huvudman eller myndigheter till dokumentation som sker för att ”hålla ryggen fri”. Händelser som tidigare hanterades mellan lärare och elever muntligt, måste nu hanteras formaliserat i veckobrev, skriftliga bedömningsmatriser, likabehandlingsplaner, ordnings- och trivselregler, konsekvensplaner, incidentrapporter och så vidare.²¹⁵

Också Lärarförbundet kopplar framväxten av överdokumentation till att det har blivit vanligare med kontroller, granskningar och anmälningar i skolans värld. Förbundet talar om en *överdokumentationskultur*, eftersom dokumentation som inte krävs av staten ändå

²¹¹ Prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan*. Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

²¹² Utbildningsdepartementet (2013): *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*. Promemoria 2013-04-18. Ds 2013:23. Utbildningsdepartementet (2013). *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram*. Promemoria 2013-07-09. Ds 2013:50.

²¹³ Prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan*. Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

²¹⁴ IFAU (2018): *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5.

²¹⁵ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2020): *Fokus på lärarna i det svenska skolsystemet*. En kunskapsöversikt.

genomförs i skolorna. Det kan till exempel handla om att lärare dokumenterar mer än de behöver för att kunna visa upp om föräldrar ifrågasätter i samband med betygssättning eller utvecklingssamtal. I Lärarförbundets medlemsundersökning svarade nästan 6 av 10 lärare i grund- och gymnasieskolan att de dokumenterar mer än de behöver på grund av risken att bli ifrågasatta av vårdnadshavare.²¹⁶

Enligt IVA medför juridifieringen en starkare syn på utbildning som en vara och eleven som en kund med rättigheterna på sin sida, vars behov och önskemål skolan ska tillfredsställa.²¹⁷ Under senare år har det exempelvis uppmärksammats att det råder otydlighet bland skolans personal om vilka befogenheter de har att ingripa för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. För att tydliggöra detta har riksdagen 2022 beslutat en proposition om skolans arbete med trygghet och studiero. Lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2022.²¹⁸

I en rapport om klagomålshandlingen i skolan, kommer Statskontoret fram till att det i första hand är klagomål som rör kränkande behandling som leder till att lärare och rektorer dokumenterar sådant de inte anser tillför verksamheten någon större nytta. Orsaken är, enligt Statskontoret, att reglerna om kränkande behandling är otydliga. Även Skolinspektionens skriftliga och standardiserade sätt att utreda klagomål leder till omfattande dokumentation för lärare och rektorer. I praktiken medför detta att lärare och rektorer dokumenterar mer än de behöver, för att hålla ryggen fri.²¹⁹

Det går att minska överdokumentationen

Statskontoret bedömer att det går att minska dokumentationen i samband med klagomålshandlingen. Bland annat föreslår de att regeringen ska ta initiativ till att se över skollagens bestämmelse om lärares och rektorers anmälningsskyldighet vid kränkande behandling. Ett annat förslag är att Skolverket ska ta fram rekommendationer för hur huvudmännen ska hantera klagomål, vilket myndigheten därefter har gjort.²²⁰ Ytterligare ett förslag gäller att Skolinspektionen

²¹⁶ Lärarförbundet (2019): *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

²¹⁷ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2020): *Fokus på lärarna i det svenska skolsystemet*. En kunskapsöversikt.

²¹⁸ Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero*.

²¹⁹ Statskontoret (2020): *Klagomålshandlingen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.

²²⁰ Skolverket (2022): *Rekommendationer för klagomålshandling*. www.skolverket.se (hämtad den 2022-08-31).

bara ska utreda klagomål från enskilda om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera dem eller om det finns särskilda skäl, och att Skolinspektionen i annat fall ska överlämna ärendet till huvudmannen.²²¹ Det senare förslaget är sedan den 1 augusti 2022 infört i skollagen.²²²

Läraryrket menar att mindre påtvingad dokumentation skulle ge lärarna bättre möjligheter att använda sin tid till att planera, följa upp och ge stöd, vilket skulle medföra en utbildning av högre kvalitet.²²³

Andra yrkesgrupper kan utföra uppgifter som inte kräver lärare

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner menar att man i talet om lärarrollen borde skilja mellan *skolans* uppdrag och *läraryrket* uppdrag.²²⁴ Med det synsättet kan andra yrkesgrupper utföra arbetsuppgifter som tillkommit och som inte otvetydigt tillhör lärarprofessionen.

Skolverket har utrett hur andra yrkesgrupper kan avlasta lärarna så att de kan fokusera mer på undervisningen. I utredningen identifierar Skolverket vilka uppgifter i skolförfattningarna som behöver utföras av lärare och vilka som skulle kunna utföras av andra. Enligt Skolverket anger författningarna ett antal områden där lärare direkt eller indirekt pekas ut som ansvariga. Dessa områden är exempelvis planering och genomförande av undervisningen, arbete med extra anpassningar och särskilt stöd samt bedömning och betygssättning. Andra arbetsuppgifter kan utföras av andra än lärare, bland annat uppgifter inom områdena trygghet och studiero samt praktiskt arbete i anslutning till mentorskapet.²²⁵

Det blir också allt vanligare att huvudmännen anställer andra yrkesgrupper, exempelvis lärarassistenter, för att avlasta lärare. Mellan läsåren 2017/2018 och 2020/2021 har antalet lärarassistenter ökat med närmare 1 600 heltidstjänster vilket motsvarar en ökning med 90 pro-

²²¹ Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.

²²² 26 kap. 3 a § skollagen.

²²³ Läraryrket (2019): *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

²²⁴ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

²²⁵ Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, sacionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*.

cent.²²⁶ År 2019 införde regeringen ett statsbidrag för att anställa lärarassistenter. Bidraget kan sökas av kommunala och fristående huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola, dock inte av huvudmän för komvux. Syftet med satsningen är att bidra till att huvudmännen kan anställa fler lärarassistenter i skolan med uppgift att avlasta lärarna. Detta för att ge lärarna ökad möjlighet att fokusera på sitt kärnuppdrag – undervisningen – och de uppgifter som tillhör den.²²⁷

När Skolinspektionen granskade rektorers arbete med läraravlastande tjänster i grundskolans årskurser 7–9, visade det övergripande resultatet att rektorerna arbetar aktivt med detta. Granskningen visade också att lärarna på de granskade skolorna upplever att de kan fokusera mer på undervisningen till följd av det arbete den läraravlastande personalen utför. Samtidigt noterar Skolinspektionen att styrningen i arbetet med läraravlastande tjänster framstår som relativt kortsiktig.²²⁸

Rektorerna saknar utrymme för det pedagogiska ledarskapet

Rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolenheten, och se till att utbildningen utvecklas.²²⁹ Rektorn har därmed en nyckelfunktion i arbetet med att hålla hög kvalitet i undervisningen. Därför är det bekymmersamt att rektorernas arbetstid, liksom lärarnas, över tid har fyllts av fler arbetsuppgifter. En konsekvens är att många rektorer har svårt att hitta tid för det pedagogiska ledarskapet.²³⁰

Enligt Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva lärarprofessioner är det till stor del akuta frågor och rutinadministration som tar så mycket av rektorers arbetstid att utrymmet för det pedagogiska ledarskapet minskar.²³¹ En liknande bild ger Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet.²³²

²²⁶ Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. PM. Dnr 5.1.1-2021:433.

²²⁷ Skolverket (2019): Statsbidrag för lärarassistenter 2021. Webbtext. www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararassistenter-2021 (hämtad 2022-02-22).

²²⁸ Skolinspektionen (2021): *Läraravlastande tjänster Fokus på grundskolans årskurs 7–9*.

²²⁹ 2 kap. 9 § skollagen.

²³⁰ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

²³¹ Ibid.

²³² SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

Talis-undersökningen 2013 visade att svenska rektorer i grundskolans årskurser 7–9 lägger mer tid på administration än sina kollegor i andra länder. Undersökningen visade även att svenska rektorer får betydligt mindre hjälp i form av administrativt stöd än rektorer i andra Talis-länder.²³³

När det gäller komvux är det inte ovanligt att rektorn för komvux i en kommun får en roll som går långt utöver ansvaret för verksamhetens inre organisation. Exempelvis kan rektorn tilldelas ansvaret för kommunens upphandling och uppföljning av utbildning på entreprenad samt samverka med en rad aktörer både inom och utanför kommunen.²³⁴ I kombination med det omfattande uppdrag som skollagen ger rektorn, och rollen som chef, kan det då vara svårt att få utrymme för det pedagogiska ledarskapet. I avsnitt 5.1.4 utvecklar vi resonemangen om rektorsrollen inom komvux.

Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet kom fram till att rektorerna önskar ytterligare stöd från huvudmannen för att kunna skapa utrymme för sitt pedagogiska ledarskap och få bättre förutsättningar att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten. Vanligast är att rektorn vill ha hjälp med administration.²³⁵ Se även avsnitt 5.5.2.

Rektorer trängs mellan olika nivåer i styrkedjan

Rektorsuppdraget har också växt för att rektorernas ansvar ökat över tid. Enligt Utredningen om skolans kommunalisering ökade rektorernas ansvar och befogenheter i och med kommunaliseringen, vilket medförde högre krav på deras ledarskap. Samtidigt har bland annat otydliga ansvarsvägar och ofullständig delegering av ansvar medfört att rektorer inte förändrat sitt arbete efter 1990-talets reformer i så stor utsträckning som förväntat. Utredningen pekar bland annat på att relationen mellan rektorerna och den politiska ledningen i kommunen i vissa avseenden är oklar och dessutom präglad av en bristande tillit. En hög andel av rektorerna uppger att de saknar förtroende för den politiska ledningen i kommunen. Nämndledamöterna

²³³ Skolverket (2014): *TALIS 2013 En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.

²³⁴ Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Huvudmannens uppföljning av kvalitet*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*. Rapport 2021:17.

²³⁵ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

å andra sidan litar inte heller fullt ut på att rektorerna alltid sätter elevernas resultat i första rummet.²³⁶

Statskontoret visade 2016 att många kommuner ser problem med skolledarnas ökade ansvar. Enligt Statskontoret hamnar skolledarna i en situation där deras ansvar ökar, utan att de för den skull har något direkt inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna.²³⁷

Att skolledarna befinner sig mitt emellan krav och förväntningar från olika intressenter framkommer också i en forskningsrapport om svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa. Förutom krav från lagstiftning och andra styrdokument krävs det att rektorerna är goda ledare i sitt bemötande av lärare och elever, annan personal, vårdnadshavare eller tillfälliga intressenter. En bidragande orsak till rektorers upplevelse av belastande förväntningar är, enligt rapporten, ett ökat antal ledarskapsnivåer i form av områdeschef och verksamhetschef mellan skolchefsfunktionen och rektorn. Det ökade antalet nivåer kan leda till mål- eller intressekonflikter som skapar osäkerhet om vem som ansvarar för vad och vilket mandat man har som ledare. Detta kan i sin tur skapa en känsla av otillräcklighet i yrkesrollen för rektorerna.²³⁸

7.3.6 Tillgången till kompetensutveckling varierar

En viktig förutsättning för att undervisningen ska kunna hålla hög kvalitet är att lärare, skolledare och annan skolpersonal dels har erforderlig kompetens vid anställningen, dels får möjlighet att utveckla sin kompetens över tid.

Kompetensutveckling regleras både i skollagen och i avtal

Skollagen ger huvudmannen ansvar för att se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling.²³⁹ Denna skyldighet omfattar också den personal som är anställd av en enskild utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad, vilket är vanligt inom komvux.²⁴⁰

²³⁶ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

²³⁷ Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna.*

²³⁸ Persson, Roger m.fl. (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön.* Rapport nr 4/2021.

²³⁹ 2 kap. 34 § skollagen.

²⁴⁰ Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens.*

Enligt propositionen som föregick skollagen inbegriper huvudmannens ansvar att ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling. Det närmare innehållet i kompetensutvecklingen är främst en fråga för de professionella i förskolan och skolan att besluta om.²⁴¹

Hur mycket kompetensutveckling olika yrkesgrupper ska få under ett verksamhetsår är inte reglerat i skollagen. Vad gäller kommunalt anställda lärare finns bestämmelser om detta i stället i huvudöverenskommelsen mellan Lärarnas Samverkansråd och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Enligt överenskommelsens bilaga M som gäller lärare med ferietjänst, ska i snitt 104 timmar per heltidsanställd arbetstagare avsättas för kompetensutveckling inom den reglerade arbetstiden på 1 360 timmar per verksamhetsår.²⁴² För en lärare som arbetar 8 timmar om dagen motsvarar 104 timmars kompetensutveckling 13 dagars arbetstid under ett verksamhetsår. Detta ska dock inte tolkas som att varje enskild lärare ska ha rätt till 13 dagars kompetensutveckling, utan avtalsbestämmelsen gäller för lärare som kollektivt, vilket innebär att nivåerna för enskilda lärare kan skilja sig åt mellan olika år.²⁴³

För lärare på fristående skolor finns inte motsvarande riktmärke för tillgången till kompetensutveckling i det så kallade friskoleavtalet. I stället ska mängden kompetensutveckling anpassas efter behoven.²⁴⁴ Till skillnad från det kommunala avtalet finns här en skrivning om att individen och arbetsgivaren har ett gemensamt ansvar för kompetensutveckling:

Lärare har rätt men även ansvar att kontinuerligt utvecklas i arbetet. Planeringssamtal mellan skolledning och lärare, individuellt och kollektivt, bör klargöra vilken kompetensutveckling som krävs för att den enskilde läraren och lärarlaget allt bättre skall kunna utveckla elevernas lärande.²⁴⁵

²⁴¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

²⁴² SKR, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund (2021): *Arbetstider m.m. för lärare*. Bilaga M till Allmänna bestämmelser i lydelse 2021-04-01.

²⁴³ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

²⁴⁴ Tjänsteföretagen Almega, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2021): *Kollektivavtal Friskolor 2021–2023*.

²⁴⁵ Tjänsteföretagen Almega, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2017): *Kollektivavtal Friskolor 2017–2020*. Bilaga 8.

Tillgången till kompetensutveckling varierar, men på relativt låga nivåer

Hur mycket kompetensutveckling som lärare och skolledare får i praktiken är en svår fråga att besvara. Eftersom tiden för lärares och rektorers kompetensutveckling avsätts lokalt och utan nationell samordning är det svårt att få en samlad bild av lärarnas och rektorernas deltagande. Det görs ingen nationell uppföljning av hur mycket tid huvudmännen fördelar till kompetensutveckling. I stället är man hänvisad till olika former av urvalsundersökningar för att få en uppfattning om vilken tillgång till kompetensutveckling som den pedagogiska personalen har.

Ofta grundar sig dessa undersökningar på enkäter där de tillfrågade själva får uppskatta hur ofta eller i vilken utsträckning de deltar i kompetensutveckling. Sådana undersökningar har ibland vissa begränsningar. Exempelvis kan det vara otydligt vad som avses med kompetensutveckling, och hur mycket kompetensutveckling som är önskvärd för enskilda lärare.

9 av 10 lärare har deltagit i kompetensutveckling under det senaste året

I Talis-undersökningen 2018 tillfrågades lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan om sitt deltagande i kompetensutvecklingsaktiviteter. Av underlaget framgår att svenska lärare ligger omkring snittet i OECD för deltagande i sådana aktiviteter. I genomsnitt rapporterade 95,4 procent av de svenska lärarna att de hade deltagit i någon form av kompetensutveckling under de senaste 12 månaderna. Motsvarande andel för OECD som helhet var 94,5 procent. Av undersökningen framgår även att deltagande i kompetensutveckling var vanligare i städerna än på glesbygden samt att lärare på kommunala skolor i högre utsträckning deltog i kompetensutveckling jämfört med lärare på fristående skolor. Inga signifikanta skillnader fanns vad gäller deltagandet i kompetensutveckling mellan lärare som arbetade på skolor med svårare socioekonomiska förutsättningar och lärare på skolor med enklare socioekonomiska förutsättningar.²⁴⁶

²⁴⁶ OECD (2019): *Chapter 5 Providing Opportunities for Continuous Development*. Tables. Talis 2018 Results (Volume I). www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en (hämtad 2022-02-22).

Jämfört med lärare i andra länder ägnar svenska lärare mindre tid åt kompetensutveckling

När det gäller antalet dagar som lärare hade ägnat åt kompetensutveckling under den senaste 12-månadersperioden, saknas sådana uppgifter i den senaste Talis-undersökningen. Frågan undersöktes dock i Talis 2013. Då uppgav svenska lärare i grundskolans årskurser 7–9 att de i genomsnitt hade fått kompetensutveckling i 3,6 dagar under de senaste 12 månaderna. Det internationella genomsnittet i undersökningen var 9,1 dagar per lärare.²⁴⁷ De svenska lärarnas relativt låga deltagande i kompetensutveckling, uttryckt i antal dagar, låg också i linje med Skolverkets tidsstudie kring lärarnas yrkesvardag från 2013. Av tidsstudien framgår att samtliga grundskollärare i genomsnitt ägnade 2 procent av sin arbetstid åt att delta i organiserad kompetensutveckling. Utslaget över den årliga reglerade arbetstiden för lärare innebär det att lärare i genomsnitt deltog i organiserad kompetensutveckling i 3,4 dagar under 2012.²⁴⁸

Avsaknaden av likalydande statistik i Talis 2018 jämfört med Talis 2013 gör det svårt att besvara om svenska lärares deltagande i kompetensutveckling har utvecklats positivt sedan början av 2010-talet. I Talis 2018 finns det dock uppgifter om hur många kompetensutvecklingsaktiviteter av olika slag, som svenska lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan har deltagit i under den senaste 12-månadersperioden. Då framgår att de i genomsnitt hade deltagit i 3,9 sådana aktiviteter. Genomsnittet i OECD samt för alla deltagande länder i Talis 2018 var under samma tidsperiod 4,0 respektive 4,3 aktiviteter per lärare.²⁴⁹

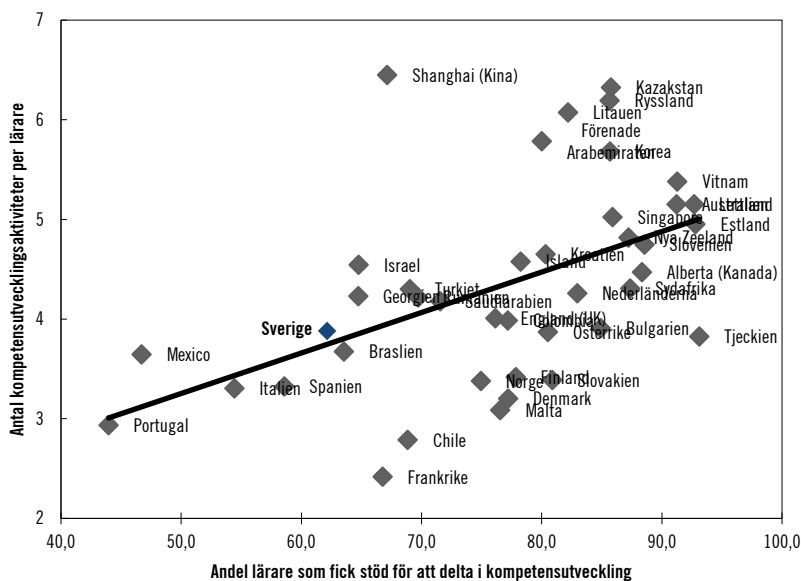
²⁴⁷ Skolverket (2014): *Talis 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.

²⁴⁸ Skolverket (2013): *Lärares yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.

²⁴⁹ OECD (2019): *Chapter 5 Providing Opportunities for Continuous Development*. Tables. Talis 2018 Results (Volume I). www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en (hämtad 2022-02-22).

Figur 7.7 Genomsnittligt antal kompetensutvecklingsaktiviteter per lärare i relation till andelen lärare som fick stöd för att delta i kompetensutveckling

Avser högstadielärare



Källa: OECD (2019): *Talis 2018*.

Även Lärarnas Riksförbund har i flera undersökningar frågat sina medlemmar om den kompetensutveckling de får hos sina arbetsgivare. I den senaste tillfrågades medlemmarna om hur mycket fortbildning med syfte att utveckla undervisningen de fått under 2019. Av rapporten framgår att 40 respektive 42 procent av lärarna i kommunal respektive enskild sektor inte hade fått någon fortbildning alls. I undersökningen ingick lärare i grund- och gymnasieskolan samt inom komvux. Bland de lärare som hade fått fortbildning var det genomsnittliga antalet timmar bland kommunalt anställda lärare 74, och bland lärare hos enskild huvudman eller anordnare 62 timmar. Om man räknar med de lärare som inte hade fått någon kompetensutveckling alls sjunker genomsnittet till 46 respektive 35 timmar.²⁵⁰

²⁵⁰ Lärarnas Riksförbund (2021): *Fortbildning satt på undantag. En undersökning om glappet mellan lärnas behov och de bristande förutsättningarna*.

Sammanfattningsvis pekar flera uppgifter på att svenska lärares tillgång till kompetensutveckling varierar – men på relativt låga nivåer. De faktiska nivåerna verkar understiga riktmärket på 104 timmar för lärare som grupp.

Krock med arbetsschemat är den vanligaste orsaken till att kompetensutvecklingen inte blir av

Vilka anledningar uppger då lärare till att kompetensutvecklingen inte blir av? I Talis 2018 framgår att de tre vanligaste hindren för lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan att delta i kompetensutveckling är

1. krock med arbetsschemat (56,5 procent)
2. höga kostnader (52,5 procent)
3. bristande relevans i utbudet (41,4 procent).²⁵¹

Av Talis 2018 framgår att det finns ett starkt samband mellan graden av stöd för att delta i kompetensutveckling och lärares faktiska deltagande i sådana aktiviteter. Med stöd kan till exempel avses nedläggning av arbetstid, ersättning för studieavgifter och högre lön. Även om svenska lärare i 2018 års undersökning uppgav att incitamenten att delta i kompetensutveckling hade förbättrats sedan 2013, är andelen lärare som får stöd fortfarande under genomsnittet i en internationell jämförelse.

Även andra yrkesgrupper i skolan har låg tillgång till yrkesutveckling

Även andra yrkesgrupper som arbetar i skolan, till exempel elevassistenter, har låg tillgång till yrkesutveckling. I en undersökning som fackförbundet Kommunal genomförde bland sina medlemmar 2020 ställdes frågan: ”Har du under det senaste året deltagit i yrkesutveckling på eget initiativ eller via din arbetsgivare?” Av svaren framgår att endast 53 procent av de medlemmar som besvarat frågan har deltagit i yrkesutveckling. 44 procent svarar att de inte har deltagit i yrkesutveckling och 3 procent att de inte vet.²⁵²

²⁵¹ OECD (2019): *Talis 2018 Results* (Volume I).

²⁵² Kommunal (2020): *Vem är orolig för ny teknik?*

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven pekar också på behovet av att erbjuda elevassistenter grundläggande kunskaper för att de ska fungera bra i sin roll, utgöra ett reellt stöd för eleverna under skoldagen och för att deras motivation att stanna i yrket ska öka. Enligt utredningen finns behov av kompetensutvecklingsinsatser om skolans styrdokument, hur funktionsnedsättningar kan påverka elevernas lärande och vad elevassistentrollen innebär.²⁵³

Huvudmäns kapacitet att erbjuda kompetensutveckling av hög kvalitet varierar

Som tidigare nämnts varierar den faktiska tillgången till kompetensutveckling, men på låga nivåer. Inte heller verkar det som om kompetensutvecklingen används strategiskt i bemärkelsen att sådana aktiviteter är vanligare på skolor med stora behov. Den lilla variation som finns går snarare åt andra hållet. Till exempel är det mer sällsynt att lärare på landsbygden deltar i kompetensutveckling än lärare i städerna – trots att skolornas kvalitet, i betydelsen det mervärde de ger eleven, i genomsnitt är något lägre på landsbygden.²⁵⁴

Både OECD och 2015 års skolkommision slår fast att möjligheten till kompetensutveckling för skolans personal i dag skiljer sig åt mellan olika huvudmän. I hög grad beror detta på att det finns strukturella skillnader mellan huvudmän. Kapaciteten att erbjuda lärare och rektorer professionsutveckling varierar stort. Delvis är det en fråga om storlek. Medan stora kommuner ofta har tillräckliga resurser för att investera i professionsutvecklande insatser, saknar många små kommuner detta. Små kommunala huvudmän och enskilda huvudmän tar dessutom mer sällan del av de statliga bidragen. Men huvudmän prioriterar också olika, eftersom det är upp till kommunen att ta beslut om att prioritera kompetensutveckling.²⁵⁵

Skolverket har i en kvalitativ studie om kommunalt huvudmannaskap i praktiken visat att det i kommunerna ofta saknas tydliga mål för hur lärarnas kompetens i undervisningssituationen ska utvärderas och stärkas. Detta trots uppfattningen på alla kommunala nivåer att

²⁵³ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

²⁵⁴ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

²⁵⁵ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective.* SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

lärarna är den viktigaste resursen för elevernas lärande. Enligt Skolverket är i stället lärartätheten, som är lätt att mäta statistiskt, det som är mest uppmärksammat och diskuterat i de intervjuade kommunerna.²⁵⁶

Kompetensutvecklingen bidrar inte tillräckligt till att utveckla yrkesskickligheten under hela yrkeslivet

Både lärare och skolledare behöver fortsätta lära och utveckla sin yrkesskicklighet genom hela yrkeslivet. Ändå har en rad rapporter och utredningar under det senaste decenniet identifierat brister i de förutsättningar för kompetensutveckling som det svenska skolväsendet erbjuder lärarna. Ett av huvudproblemen som lyfts är bristen på struktur och systematik i kompetensutvecklingen, vilket har påtalats av bland annat OECD, 2015 års skolkommision och Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner. Enligt dessa medför bristerna sämre förutsättningar för lärares utveckling av sin yrkesskicklighet genom hela yrkeslivet.²⁵⁷

För lärare är det viktigt att i början av sin lärarbana få en introduktion till yrket. I Sverige reglerar skollagen att huvudmannen ska se till att behöriga nyanställda lärare genomför en introduktionsperiod som svarar mot lärarens behörighet, om inte läraren tidigare genomfört en sådan.²⁵⁸ Talis 2018 visar att det är vanligt att det finns ett formellt introduktionsprogram för nya lärare på högstadieskolor, medan det är mindre vanligt på låg- och mellanstadiet.²⁵⁹

Under den fortsatta lärarkarriären behöver lärare få kompetensutveckling för att fylla på och uppdatera sina kunskaper såväl ämnes-teoretiskt som ämnesdidaktiskt. Av Talis 2018 framgår två områden där lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan bedömer att behovet av kompetensutveckling är stort: undervisning för elever i behov av särskilt stöd samt informations- och kommunikationsteknologi som verktyg i undervisningen.²⁶⁰

²⁵⁶ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.

²⁵⁷ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: an OECD Perspective*. SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

²⁵⁸ 2 kap. 22 a § skollagen.

²⁵⁹ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1.

²⁶⁰ 2 kap. 22 a § skollagen.

När det gäller rektorer ser de behov av kompetensutveckling inom en rad områden som rör både rollen som chef och rollen som pedagogisk ledare. Exempelvis lyfter många rektorer i Talis 2018 behovet av mer kunskap om ekonomistyrning, men även av att stärka kompetensen i att ge återkoppling.

För lite kompetensutveckling har påverkan på undervisningen

Även Utredningen om skolans kommunalisering menar att lärarnas förutsättningar att utveckla sin undervisningskompetens har försämrats. Utredningen beskriver hur synen på lärarnas fortbildning förändrades under 1990-talet. Fokus kom då alltmer att ligga på de lokala behoven i skolorna och på verksamhetsutveckling snarare än lärarens undervisningskompetens. Fortbildningen blev mindre inriktad på lärarnas individuella behov av att exempelvis hålla sig uppdaterade i sina ämnen och mer fokuserad på lärarkollektivet och verksamheten.²⁶¹ Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner är inne på liknande tankegångar när de drar slutsatsen att fortbildning med inriktning på undervisningsämnen och ämnesdidaktik under de senaste decennierna har fått stå tillbaka för verksamhetsutveckling.²⁶²

Av Talis 2018 framgår att ungefär 9 av 10 av de tillfrågade svenska lärarna i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan anser att den kompetensutveckling som hade haft störst positiv inverkan på deras undervisning var sådan som byggde vidare på deras tidigare kunskaper och som gav möjlighet att pröva eller använda nya idéer och kunskaper i undervisningen. Ungefär 8 av 10 framhöll att kompetensutveckling som utmärktes av att den gav möjlighet till aktivt lärande och till kollegialt lärande hade haft störst positiv inverkan. Tyvärr var det också vissa av de tillfrågade lärarna som ansåg att den kompetensutveckling de fått inte hade haft någon effekt på undervisningen. Detta gällde för 1 av 4 av högstadielärarna och 1 av 5 av mellanstadie-lärarna.²⁶³

²⁶¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

²⁶² SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

²⁶³ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan.* Delrapport 1. Rapport 481.

Även i en undersökning från Lärarnas Riksförbund bland lärare i grund- och gymnasieskolan samt komvux uppgav vissa av de tillfrågade lärarna att den fortbildning de fått innebar liten eller ingen nytta vad gäller den egna undervisningen. Detta gällde för 46 procent av de kommunalt anställda lärarna och för 37 procent av lärarna med en arbetsgivare på det privata området. Sammanlagt svarade 55 procent av lärarna att de inte fick den fortbildning de behövde. Andelen med den uppfattningen var större i kommunal än i privat sektor.²⁶⁴

Men det finns skolor och huvudmän som bedriver ett aktivt arbete med kompetensutveckling med syftet att den ska utveckla undervisningens kvalitet. I en kvalitetsgranskning undersökte Skolinspektionen det strategiska kompetensutvecklingsarbetet bland gymnasieskolor och verksamheter inom komvux som *har* genomfört sådana kompetensutvecklingsinsatser under de senaste två åren. Av rapporten framgår att valet av kompetensutveckling bland de utvalda skolorna och verksamheterna i en majoritet av fallen baseras på behovet bland lärarna snarare än andra faktorer såsom befintligt kompetensutvecklingsutbud. Det är också vanligt att rektorerna arbetar för att lärdomarna från kompetensutvecklingen ska spridas inom lärarkollegiet.²⁶⁵

Ändå är det, enligt granskningen, en av tre huvudmän som behöver utveckla sitt arbete för att det ska kunna sägas vara strategiskt. Framför allt handlar det om att ge stöd till rektorerna så att de kan arbeta strategiskt med lärarnas kompetensutveckling. Särskilt rektorerna inom komvux behöver få mer stöd. Skolinspektionen konstaterar att huvudmannen när det gäller komvux inte alltid bedriver ett strategiskt kompetensutvecklingsarbete utifrån skolformens behov. I stället får komvux ofta "följa med" i det strategi- och utvecklingsarbete som sker för övriga skolformer.²⁶⁶

Komvux särskilda förutsättningar avspeglar sig inte i kompetensutvecklingsutbudet

Bristen på kompetensutveckling med relevans för lärares undervisning har under senare år särskilt uppmärksammats i relation till komvux. I den kvalitetsgranskning från Skolinspektionen som nämns ovan

²⁶⁴ Lärarnas Riksförbund (2021): *Fortbildning satt på undantag. En undersökning om glappet mellan lärarnas behov och de bristande förutsättningarna.*

²⁶⁵ Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.*

²⁶⁶ Ibid.

konstaterar myndigheten att behovet av kompetensutveckling hos lärare inom komvux generellt sett är stort och att ett strategiskt arbete därför är extra angeläget. Särskilt stora är behoven inom ämnesdidaktik och kunskaper som är specifika för vuxnas lärande.²⁶⁷ I Komvuxutredningens uppdrag ingick bland annat att kartlägga de behov av kompetens, utöver den som ges i lärarutbildningen, som lärare kan ha för att kunna undervisa inom komvux och i vilken utsträckning detta behov tillgodoses. Utredningen konstaterar att det finns ett ouppfyllt kompetensbehov inom komvux. Också KLIVA-utredningen, som bland annat hade i uppdrag att utreda hur kvaliteten inom sfi kan öka, drar slutsatsen att det finns mycket stora behov av kompetensutveckling.²⁶⁸

Ett problem som båda utredningarna lyfter är att lärare inom komvux till stor del är hänvisade till kompetensutveckling som är generell för alla lärare i skolväsendet. Detta trots att förutsättningarna för undervisning inom komvux på flera sätt skiljer sig från skolformer som riktar sig till barn och unga. Komvux särskilda förutsättningar ger, enligt utredningarna, konsekvenser för undervisningen som borde avspeglats i kompetensutvecklingsutbudet.²⁶⁹

Som framgår av kapitel 2 skiljer sig förutsättningarna bland annat i att elevgruppen inom komvux har en annan livssituation, andra förutsättningar och andra mål med utbildningen än i exempelvis gymnasieskolan. Men även delar av regelverket medför särskilda förutsättningar för undervisningen. Bland annat finns inom komvux krav på att utbildningen ska anpassas så att den enskildas studier kan kombineras med andra studier och att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt hela året. Om då den tillgängliga ämnesdidaktiska kompetensutvecklingen förutsätter att läraren undervisar en sammanhållen grupp under en termin eller ett läsår, är det inte säkert att den är relevant för lärare inom komvux. I stället utgör, enligt Komvuxutredningen, de didaktiska konsekvenserna av nya krav på komvux – främst ökad flexibilitet och individanpassning – grund för ett särskilt kompetensbehov inom komvux.²⁷⁰

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ 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*.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Ibid.

Komvuxutredningen lämnade bland annat förslag om att de nationella skolutvecklingsprogrammen skulle utökas så att de även omfattar komvux, vilket regeringen därefter har beslutat. Skolverket har också till sin lärportal tagit fram flera kompetensutvecklingsmoduler som specifikt riktar sig till lärare inom komvux. Exempelvis finns två moduler om matematikundervisning med digitala verktyg, utformade för den grundläggande respektive den gymnasiala nivån inom komvux. Andra exempel är modulerna Sfi – heterogenitet och delaktighet samt Stödstrukturer för undervisning på komvux.²⁷¹

Komvuxutredningen föreslog också att programmen skulle kompletteras med ett program specifikt inriktat mot komvux, vilket KLIVA i sitt betänkande ställde sig bakom. Detta förslag har inte genomförts.²⁷²

Otillräcklig kunskapsbildning om komvux och vuxnas lärande bidrar till ett ouppfyllt kompetensbehov

Komvuxutredningen menar att det ouppfyllda kompetensbehovet inom komvux skapas av en kedja av orsaker. Länkar i orsakskedjan är bland annat brist på forskning om generell vuxendidaktik, avsaknad av lärarutbildning med inriktning mot att undervisa vuxna och ett otillräckligt kompetensutvecklingsutbud med relevans för lärare inom komvux.²⁷³

Både Komvuxutredningen och KLIVA-utredningen resonerar om att den begränsade tillgången på relevant kompetensutveckling för lärare inom komvux blir ännu mer problematisk om man ser till att det saknas lärarutbildning med inriktning mot vuxnas lärande. Utredningarna tar ställning för att vuxnas lärande är ett område som borde vara mer synligt inom lärarutbildningarna, och att lärosätena borde erbjuda sådana profileringar.²⁷⁴

Komvuxutredningens och KLIVA-utredningens slutsatser bekräftas av såväl Universitetskanslersämbetet (UKÄ) som forskaren Andreas Fejes. De har i varsin studie kommit fram till att lärarutbildningarna inte i tillräcklig utsträckning förbereder blivande lärare för att under-

²⁷¹ Skolverket (2022): Lärportalen. Alla moduler.

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

²⁷² 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*.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Ibid.

visa inom komvux. Den övergripande bilden är att vuxnas lärande är ett eftersatt område särskilt på ämneslärarutbildningen, men också på yrkeslärarutbildningen. För att åtgärda detta föreslår UKÄ, bland flera andra förslag, att det inom de framtida professionsprogrammen ska finnas möjlighet att fortbilda sig inom olika inriktningar, bland annat för att undervisa inom komvux.²⁷⁵

Enligt Fejes är en sannolik förklaring till att lärarutbildningarna inte i tillräckligt hög grad förbereder för undervisning inom komvux den begränsade kunskapen och kompetensen gällande vuxenutbildning.²⁷⁶ Även Komvuxutredningen och KLIVA-utredningen pekar på att kunskapsbildningen i form av forskning och beprövad erfarenhet när det gäller komvux är otillräcklig. Denna brist medför i sin tur att det saknas kunskap att underbygga lärarutbildning och kompetensutveckling som är relevant för vuxenundervisning med. Båda utredningarna föreslår satsningar på stärkt forskning om komvux och vuxnas lärande.²⁷⁷

Också regeringen har uppmärksammat vikten av forskning om vuxenutbildning och vuxnas lärande för att vuxenutbildningen ska kunna hålla hög kvalitet. I forskningspropositionen 2020 kan man läsa följande uttalande:

I ljuset av de omfattande statliga satsningarna på vuxenutbildning de senaste åren inom bl.a. kunskapslyftet, behövs mer forskning så att kvaliteten och evidens kan säkerställas och utvecklas framgent också inom vuxenutbildningen.²⁷⁸

²⁷⁵ Fejes, Andreas (2019): *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?* Studier av vuxenutbildning och folkbildning, Nr 10. Linköpings universitet. UKÄ (2021): *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag.

²⁷⁶ Fejes, Andreas (2019): *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?* Studier av vuxenutbildning och folkbildning, Nr.10. Linköpings universitet.

²⁷⁷ 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*.

²⁷⁸ Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

8 Skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning

Staten styr skolväsendet via sina skolmyndigheter. Nuvarande skolmyndigheter har sammantaget ansvar för många uppgifter, som ibland kan överlappa varandra. Organisationen ser olika ut i de olika myndigheterna, utifrån att de har olika uppdrag. Vid ett eventuellt förstatligande av skolan behöver den befintliga myndighetsstrukturen ses över, om staten ska driva de offentliga skolorna eller ta ett större ansvar för styrningen av skolsystemet.

I detta kapitel beskriver utredningen dagens skolmyndigheter: deras uppgifter, organisation och styrning. Vad gäller kostnader för skolmyndigheterna, liksom andra kostnader för skolväsendet, behandlas de i kapitel 6.

8.1 Myndighetsstrukturen för skolväsendet

I detta avsnitt beskriver utredningen kort den nuvarande skolmyndighetsstrukturen och hur den har förändrats över tid.

8.1.1 Det finns fem skolmyndigheter i dag men myndighetsstrukturen har sett olika ut

I dag finns det fem skolmyndigheter för skolväsendet: Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet. Några av myndigheterna inhyser så kallade särskilda organ, till exempel Lärarnas ansvarsnämnd samt Barn- och elevombudet, som ibland uppfattas som självständiga myndigheter men inte är det. När det gäller Skolväsendets överklagandenämnd är den däremot en egen myndighet.

Myndighetsstrukturen har förändrats över tid och olika uppgifter har flyttats mellan myndigheter. Genom historien har det funnits andra myndigheter som bland annat har haft ansvar för folkskolan, läroverket, yrkesutbildningen och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Av tabell 8.1 framgår när olika skolmyndigheter tillkom och avvecklades, vilka skolformer de omfattade, deras uppgifter samt på vilken nivå de verkade. I bilaga 3 finns en utförligare beskrivning av hur skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning har förändrats över tid.

Tabell 8.1 En historisk sammanställning av vilka skolmyndigheter som har funnits

Från folkskolans införande och fram till i dag

Myndighet	Tillkomst	Avveckling	Skolformer	Uppgifter	Nivå
Folkskolinspektionen	1861	1914	Folkskolan	Inspektion en gång per år	Nationell
Folkskoleöverstyrelsen	1914	1920	Folkskolan	Ledning, tillsyn, utveckling och utvärdering	Nationell
Läroverksöverstyrelsen	1904	1920	Läroverket	Huvudmannansvar för det statliga läroverket	Nationell
Skolöverstyrelsen	1920	1991	Alla skolformer (utom yrkesutbildning 1944–1964)	Brett uppdrag, regelstyrning	Nationell
Länsskolnämnderna	1958	1991	Alla skolformer (visst ansvar för specialskolan, från 1967/68 tillsyn över sameskolan)	Lokal skolutveckling, interkommunal samverkan, lokal tillsyn, tillsättning av lärare och skolledare	Regional
Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY)	1944	1964	Yrkesutbildning		Nationell
Varje specialskola var en egen myndighet	Slutet av 1930-talet	2000	Specialskolan		Regional
Statens skolor för vuxna	1956 (Norrköping) och 1962 (Härnösand)	2001	Komvux	Två riksrekryterande statliga skolor för vuxna, komplement till komvux i form av distansutbildning	Nationell
Sameskolstyrelsen	1980		Sameskolan		Nationell
Skolverket	1991	2003	Alla skolformer	Normering, uppföljning, utvärdering	Nationell och regional
Skolverket	2003	2008	Alla skolformer	Normering, uppföljning, utvärdering Mer granskning, ej utvecklingsstöd	Nationell och regional
Skolverket	2008		Alla skolformer	Normering, uppföljning, utvärdering, handläggning Ej inspektion, initialt huvudsakligen nationellt utvecklingsstöd, därefter alltmer operativ roll med alltmer uppsökande och riktat stöd från 2015 byggd 2022–2024)	Nationell och regional (den regionala organisationen är under uppbyggnad 2022–2024)

Myndighet	Tillkomst	Avveckling	Skolformer	Uppgifter	Nivå
Statens institut för handikappfrågor (SIH)	1991	2000	Alla skolformer för elever med funktionsnedsättning	Specialpedagogiskt stöd	Nationell och regional
Specialpedagogiska institutet (SIT)	2000	2008	Alla skolformer (specialpedagogik)	Specialpedagogiskt stöd	Nationell och regional
Specialskolemyndigheten (SPM)	2000	2008	Specialskolan	Huvudman för specialskolan	Nationell och regional
Statens skolor för vuxna (SSV)	2001	2002	Komvux	Komplement till komvux i form av distansutbildning	
Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)	2002	2008	Komvux	Stöd i användning av distansmetoder och komplement till komvux i form av distansutbildning	Nationell och regional
Myndigheten för skolutveckling	2003	2008	Alla skolformer	Utvecklingsstöd	Nationell och regional
Skolinspektionen	2008		Alla skolformer	Tillsyn, kvalitetsgranskning, tillståndsprövning	Nationell och regional
Specialpedagogiska skolmyndigheten	2008		Alla skolformer (specialpedagogik), specialskolan	Specialpedagogiskt stöd och huvudman för specialskolan	Nationell och regional
Skolforskningsinstitutet	2015		Alla skolformer	Praktiknära forskning	Nationell

8.2 Skolmyndigheternas uppgifter

I detta avsnitt beskriver utredningen skolmyndigheternas nuvarande uppgifter. Vi redogör för vilken eller vilka myndigheter som ansvarar för en viss uppgift samt för eventuella överlappningar som finns mellan myndigheterna.

8.2.1 Skolmyndigheterna har sammantaget ansvar för många uppgifter

Sammantaget har de nuvarande skolmyndigheterna – Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet – huvudsakligen ansvar för följande uppgifter:

- styrdokument och nationella prov
- tillsyn, kvalitetsgranskning och prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän
- stöd till skolutveckling: fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser samt riktade utvecklingsinsatser
- specialpedagogiskt stöd
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning
- uppföljning, utvärdering och statistik
- statliga stöd och bidrag
- lärarlegitimation
- huvudmannaskapet för specialskolan respektive sameskolan
- forskningsrelaterade frågor.

Ansvar för vissa av dessa uppgifter ligger helt och hållet på en av skolmyndigheterna, medan ansvaret för andra uppgifter är delat mellan två eller flera av myndigheterna. Det delade ansvaret kan ibland leda till överlappningar, vilket beskrivs i avsnitten nedan.

Utöver ovanstående mer specifika uppgifter finns det i skolmyndigheternas instruktioner generella skrivningar om att bland annat främja likvärdighet, god kvalitet och en trygg miljö samt bidra till

goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och förbättrade kunskapsresultat för elever. Skolverket har också den övergripande uppgiften att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Med det kommer ett ansvar att följa utvecklingen inom skolväsendet, kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder samt utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov.

8.2.2 Skolverket utvecklar styrdokument och nationella prov

Skolverket är den myndighet som ansvarar för att utveckla styrdokument och nationella prov.

Skolverket utformar styrdokument

Inom området styrdokument ska Skolverket bedöma om det finns behov av att utveckla läroplaner och andra styrdokument som regeringen beslutar om. Vid behov ska myndigheten föreslå sådana ändringar. Myndigheten får också regelbundet uppdrag från regeringen att utarbeta förslag till nya styrdokument eller ändringar i de som finns. Skolverket ska också utforma och kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten själv beslutar om.¹

Uppgiften att kontinuerligt utveckla styrdokument infördes i Skolverkets instruktion efter en bedömning som gjordes av Skolkommisionen. Kommissionen angav att Skolverket borde ges förutsättningar att arbeta långsiktigt och kontinuerligt med uppföljning och justering av läroplaner och kursplaner. Denna bedömning byggde i sin tur på att Skolverket hade föreslagit regeringen att myndigheten skulle ges förutsättningar för ett sådant arbete.²

Skolverket tar fram nationella prov

Inom området prov ska Skolverket ansvara för och kontinuerligt utveckla nationella prov samt analysera resultaten av proven.³ Myndigheten ska också kontinuerligt bedöma behovet av och utveckla be-

¹ 5 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

² SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likevärdighet*.

³ 5 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

dömningsstöd och kartläggningmaterial samt anpassa dessa utifrån olika elevgruppers behov och förutsättningar.⁴

8.2.3 Skolinspektionen utför tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen är den myndighet som i dag ansvarar för tillsyn och kvalitetsgranskning.

Tillsyn

Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet

Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, enligt skollagen.⁵ Den tillsyn som Skolinspektionen genomför gäller både kommunal och enskild verksamhet med undantag för enskilda förskolor samt enskilda fritidshem som anordnas fristående från en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Dessa inspekteras av den kommun där utbildningen finns.⁶ När det gäller komvux har Skolinspektionen också tillsyn över enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt, det vill säga med tillstånd att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg.⁷

Tillsyn används för att kontrollera att lagar och andra föreskrifter uppfylls

Med tillsyn menas en självständig granskning för att kontrollera om en verksamhet uppfyller lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta beslut om vilka åtgärder som kan behövas för att huvudmannen ska kunna rätta till fel som har upptäckts vid granskningen.⁸ Inom ramen för tillsynen ska Skolinspektionen också lämna råd och vägledning.⁹

⁴ 6 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁵ 26 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁶ 26 kap. 4 § skollagen.

⁷ 6 kap. 25 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁸ 26 kap. 2 § skollagen.

⁹ 26 kap. 9 § skollagen.

De råd och den vägledning Skolinspektionen lämnar inom tillsynen är mer begränsade än det stöd Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ger till skolväsendet (se avsnitt 8.2.5). Regeringen har också uttryckt sin mening i frågan och angett att det i allmänhet inte är lämpligt att en tillsynsmyndighet uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan, enligt regeringen, uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Men tillsynsmyndigheten måste självklart, menar regeringen, kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt.¹⁰

Skolinspektionen kan ingripa mot huvudmän som inte fullgör sina skyldigheter

Vid en tillsyn kan Skolinspektionen ingripa mot huvudmän som inte fullgör sina skyldigheter och uppfyller de krav som gäller för verksamheten. Oftast får huvudmannen ett föreläggande om att genomföra nödvändiga åtgärder för att avhjälpa påtalade brister.¹¹ Om det handlar om allvarliga missförhållanden kan Skolinspektionen återkalla godkännandet för en enskild huvudman.¹² För offentliga verksamheter kan Skolinspektionen vid allvarliga missförhållanden förbjuda huvudmannen att driva verksamheten vidare¹³ eller besluta om statliga åtgärder för rättelse.¹⁴ Ett tillfälligt verksamhetsförbud kan också ges om det finns allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa.¹⁵ Se vidare avsnitt 4.1.5.

Skolinspektionen utövar olika typer av tillsyn

Skolinspektionens tillsyn är uppbyggd av regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, tillsyn utifrån individärenden, tematisk tillsyn och etableringskontroll.¹⁶

¹⁰ Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

¹¹ 26 kap. 10 § skollagen.

¹² 26 kap. 13–14 § skollagen.

¹³ 26 kap. 16 a–d §§ skollagen.

¹⁴ 26 kap. 17 § skollagen.

¹⁵ 26 kap. 18 § skollagen.

¹⁶ Skolinspektionen (2022): *Inspektionsformer*.

www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/ (hämtad 2022-07-01).

- De skolor och huvudmän som uppvisar störst risksignaler blir utvalda för regelbunden tillsyn. De väljs ut med hjälp av en risk- och väsentlighetsanalys. I den analyseras bland annat ekonomiska risker, elevernas kunskapsresultat, resultaten från de årliga skolenkäter som Skolinspektionen genomför bland elever, pedagogisk personal och vårdnadshavare, tidigare inspektioner samt uppgifter om missförhållanden. Fristående skolor och enskilda huvudmän får inom ramen för regelbunden tillsyn en tillsyn under första verksamhetsåret (se vidare avsnitt 4.1.5).¹⁷

Under 2020 fattade Skolinspektionen 211 beslut inom ramen för regelbunden tillsyn, 120 som avsåg huvudmän och 91 som gällde skolenheter. Av dessa 211 beslut rörde 58 enskilda huvudmän eller fristående skolor, och 21 tillsyn under första verksamhetsåret.¹⁸ År 2021 tog Skolinspektionen endast 33 beslut inom den regelbundna tillsynen och alla gällde tillsyn under första verksamhetsåret. Denna begränsning berodde på covid-19.¹⁹ Redan under 2020 begränsades antalet beslut av pandemin. Som jämförelse kan nämnas att Skolinspektionen 2019, ett mer vanligt år, fattade totalt 381 beslut inom ramen för regelbunden tillsyn.²⁰

- Riktad tillsyn kan initieras när det finns missförhållanden på grupp- eller skolnivå. Denna tillsyn genomförs vanligen inom ett eller ett par områden på en specifik skola eller hos en huvudman. Inom den riktade tillsynen finns inte några på förhand bestämda bedömningsområden utan dessa avgörs från fall till fall. Riktad tillsyn kan också initieras utifrån Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys.²¹

Skolinspektionen fattade 325 beslut inom riktad tillsyn under 2021. Detta var en stor ökning jämfört med 2020, då 147 beslut togs, men låg i nivå med 2019. Ökningen mellan 2020 och 2021 kan, enligt Skolinspektionen, till stor del förklaras av att många beslut hade fattats i ärenden som initierats genom myndighetens risk- och väsentlighetsanalys. De brister som noterades i den riktade tillsynen handlade oftast om extra anpassningar och särskilt

¹⁷ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

¹⁸ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

¹⁹ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

²⁰ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2019*. Dnr 2019:10074.

²¹ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

stöd samt trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling.²²

- Inom tillsyn utifrån individärenden utreder Skolinspektionen skolsituationen för en enskild elev. Det kan till exempel gälla att en elev inte får det stöd eleven har rätt till eller utsätts för kränkande behandling. Skolinspektionen utreder dock inte alla uppgifter utan bara fall där det är befogat med statlig tillsyn.²³

Under 2021 fattade Skolinspektionen och Barn- och elevombudet totalt 4 210 beslut inom ramen för tillsyn utifrån individärenden. Det är en minskning med 33 procent jämfört med 2020. Mellan åren 2019 och 2020 minskade även antalet beslut.²⁴ En förklaring till denna trend är att Skolinspektionen har arbetat för att ansvaret att möta enskilda elever i första hand ska hanteras lokalt.²⁵ Sedan den 1 augusti 2022 finns en bestämmelse i skollagen som anger att Skolinspektionen endast ska utreda klagomål om huvudmannen först har fått möjlighet att se till att nödvändiga åtgärder vidtas, något som tydliggör att klagomålshanteringen i första hand ska skötas lokalt.²⁶

Skolinspektionen införde hösten 2021 en så kallad samlad signalhantering. Det innebär att när myndigheten får in en uppgift om missförhållanden så görs en samlad bedömning av om en tillsyn ska inledas och i så fall på vilket sätt och i vilken form. Syftet är att tillsynen ska bidra till förbättringar för så många elever som möjligt.²⁷

- En tematisk tillsyn innebär ofta att Skolinspektionen har sammanställt en riskbild av ett utvalt område som blir föremål för tillsyn. Riskbilden utgår från myndighetens samlade erfarenheter av tillsyn och kvalitetsgranskning samt från forskning och andra utredningar. Denna tillsyn resulterar både i huvudmanna- eller verksamhetsbeslut och i en övergripande rapport.²⁸

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

²⁶ 26 kap. 3 a § skollagen.

²⁷ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

²⁸ Ibid.

År 2021 publicerade Skolinspektionen en tematisk tillsyn och 35 beslut fattades på skolenhetsnivå.²⁹ Under 2020 publicerades två tematiska tillsyner och 41 beslut fattades på huvudmannanivå, 35 avsåg en offentlig huvudman och 6 en enskild huvudman.³⁰

- En etableringskontroll görs innan en huvudman startar en fristående skolenhet eller utökar sin befintliga verksamhet (se vidare avsnitt 4.1.5).³¹

Inför skolstarten höstterminen 2021 genomförde Skolinspektionen 91 etableringskontroller, av vilka 40 rörde nyetableringar. Resterande kontroller (51) gällde utökningar av befintlig verksamhet. Fler etableringskontroller gjordes jämfört med 2019 och 2020. Alla 91 skolor fick starta eftersom de brister Skolinspektionen uppmärksammat hade rättats till innan skolstart.³²

Även IVO utövar tillsyn över delar av utbildningen

Det finns andra myndigheter än Skolinspektionen som utövar tillsyn över delar av utbildningen. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomför bland annat tillsyn av elevhemsboenden vid specialskolan,³³ elevhälsan³⁴ och verksamheten vid de institutioner som ligger under Statens institutionsstyrelse.³⁵

Kvalitetsgranskning

Skolinspektionen granskar kvaliteten inom skolväsendet

Skolinspektionen ska utöver tillsyn genomföra så kallad statlig kvalitetsgranskning.³⁶ Medan tillsynen handlar om regelefterlevnad handlar kvalitetsgranskningen om att bedöma verksamhetens kvalitet. Skolinspektionen utformar kriterier för de olika kvalitetsgranskningarna och det är mot dessa som kvaliteten bedöms. I kvalitetsgranskningen

²⁹ Ibid.

³⁰ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

³¹ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

³² Ibid.

³³ 26 kap. 5 § skollagen.

³⁴ 7 kap. 1 och 3 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

³⁵ Statens institutionsstyrelse (2020): *Tillsyn*. www.stat-inst.se/om-sis/tillsyn/ (hämtad 2022-07-01).

³⁶ 26 kap. 19–20 §§ skollagen.

fördjupas bilden av ett område och Skolinspektionen bedömer ofta fler aspekter än i tillsynen. Dessutom är återkopplingen till huvudmannen mer nyanserad i kvalitetsgranskningen än i tillsynen. I kvalitetsgranskningen beskrivs såväl styrkor som utvecklingsområden utförligt. I tillsynen konstateras däremot brister.³⁷

Motsvarande bestämmelser som finns i skollagen för ingripande vid tillsynen finns inte för kvalitetsgranskningen.

Kvalitetsgranskningen består av regelbunden respektive tematisk kvalitetsgranskning

Den kvalitetsgranskning som Skolinspektionen utför består av regelbunden kvalitetsgranskning och tematisk kvalitetsgranskning.³⁸

- I regelbunden kvalitetsgranskning tittar Skolinspektionen på fyra områden som är särskilt viktiga för skolutveckling: rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Inom varje område bedömer myndigheten hur väl skolan och huvudmannen uppnår de kvalitetskriterier som satts upp. Om verksamheten inte bedöms uppfylla kriterierna i hög utsträckning får den ett eller flera utvecklingsområden med rekommendationer för att höja kvaliteten inom området.³⁹

Under 2021 fattade Skolinspektionen 77 beslut inom regelbunden kvalitetsgranskning. Det kan jämföras med 192 beslut 2020 och 324 beslut 2019. Minskningen berodde på att Skolinspektionen inte genomförde skolbesök med anledning av covid-19. Samtliga beslut som fattades 2021 avsåg huvudmän.⁴⁰

- Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskningar utförs i syfte att granska verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område. Dessa granskningar utgår från skolans författningar samt från forskning och beprövad erfarenhet. De inriktas mot att undersöka i vilken utsträckning olika kvalitetskriterier uppfylls. Skolinspektionen bedömer verksamheten på några, oftast slumpvis utvalda, enheter

³⁷ Skolinspektionen: *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetsätt och huvudmäns ansvarstagande.*

³⁸ Skolinspektionen (2022): *Inspektionsformer.*

www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/ (hämtad 2022-07-01).

³⁹ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021.* Dnr 2022:248.

⁴⁰ Ibid.

och visar på styrkor och svagheter. Den sammanfattande bilden och myndighetens analys sammanställs i en granskningsrapport.⁴¹

Sammanlagt publicerade Skolinspektionen 11 tematiska kvalitetsgranskningar under 2021. Det var lika många som 2020. I vanliga fall genomförs granskningarna genom verksamhetsbesök men 2021 gjordes i stället digitala intervjuer på grund av pandemin.⁴²

Skolinspektionen har ställt om mot en mer situationsanpassad granskning

Under senare år har Skolinspektionen gjort en omställning mot en mer situationsanpassad granskning. Kvalitetsgranskningen har utökats. Samtidigt har myndigheten utökat omfattningen av riktad tillsyn i syfte att i större uträkning kunna agera snabbt utifrån signaler om allvarliga brister. Denna utveckling har sammantaget inneburit att Skolinspektionen styrt om resurser från regelbunden tillsyn till regelbunden kvalitetsgranskning och riktad tillsyn.⁴³

Skolinspektionen prövar ärenden om godkännande av enskilda huvudmän

Utöver tillsyn och kvalitetsgranskning prövar Skolinspektionen ärenden om godkännande av enskilda huvudmän. Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola⁴⁴ och fritidshem.⁴⁵ Skolinspektionen handlägger sådana ärenden med två undantag: enskilda förskolor samt enskilda fritidshem som anordnas fristående från en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. I båda fallen är det i stället den kommun där utbildningen ska bedrivas som handlägger ansökan.⁴⁶ Som tidigare nämnts är det också kommunen som har tillsyn över dessa enskilda verksamheter.⁴⁷

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

⁴⁴ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

⁴⁵ 2 kap. 5 § skollagen.

⁴⁶ 2 kap. 7 § skollagen.

⁴⁷ 26 kap. 4 § skollagen.

I 2021 års ansökningsomgång inkom 200 ansökningar om nyetablering av en fristående skola och utökning vid en befintlig fristående skola till Skolinspektionen. Av dessa godkändes 121 ansökningar. Antalet ansökningar minskade med 2 jämfört med 2020 och 30 jämfört med 2019.⁴⁸

Skolinspektionen beslutar också om tillstånd för enskilda utbildningsanordnare inom komvux att sätta betyg, anordna prövning samt utfärda betyg och intyg.⁴⁹ Som tidigare nämnts utövar Skolinspektionen även tillsyn över dessa anordnare.

8.2.4 Både Skolverket och Skolinspektionen har normerande uppgifter

Statskontoret gjorde 2015 en myndighetsanalys av Skolverket.⁵⁰ År 2017 genomförde Statskontoret en motsvarande analys av Skolinspektionen.⁵¹

I analyserna pekar Statskontoret på överlappningar vad gäller det normerande arbetet. Skolverket har det formella ansvaret för normeringsarbetet eftersom myndigheten utformar styrdokument och informerar skolor om regelverket. Skolinspektionen kan också i praktiken bli normerande enligt Statskontoret. I och med att Skolinspektionen utövar tillsyn utifrån styrdokumentet och ger råd till granskade verksamheter blir även detta en normerande uppgift.

8.2.5 Skolmyndigheterna ger stöd till skolväsendet

När det gäller stöd till huvudmän och skolor ska Skolverket ge stöd till skolutveckling och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge specialpedagogiskt stöd.

⁴⁸ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

⁴⁹ 6 kap. 1, 19 och 20 §§ förordningen om vuxenutbildning.

⁵⁰ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

⁵¹ Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

Skolverket ska ge stöd till skolutveckling

Skolverket ska stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet. Dessutom ska myndigheten bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad målpuppfyllelse. Detta gör Skolverket genom att

- svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram
- sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning
- svara för riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.⁵²

Nationella skolutvecklingsprogram

Nationella skolutvecklingsprogram var initialt ett regeringsuppdrag till Skolverket.⁵³ Detta övergick senare till myndighetens instruktion.⁵⁴ Genom skolutvecklingsprogrammen ville regeringen förtydliga och förenkla de statliga utvecklingsinsatserna. Skolverket gavs i uppdrag att samla och samordna olika insatser samt informera om hur de kunde användas. Redan pågående satsningar, som Läslyftet, Matematiklyftet och Lärarlyftet, ansåg regeringen kunde infogas i skolutvecklingsprogrammen. I uppdraget till Skolverket ingick också att följa upp och utvärdera programmen.⁵⁵

Det finns åtta skolutvecklingsprogram:

- bedömning och betyg
- digitalisering
- elevhälsa och barns omsorg
- kunskaper och värden
- nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande
- skola och arbetsliv samt vidare studier
- styrning och ledning
- systematiskt kvalitetsarbete.⁵⁶

⁵² 7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁵³ Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.

⁵⁴ 7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁵⁵ Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.

⁵⁶ Skolverket (2022): *Nationella skolutvecklingsprogram*.

www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram (hämtad 2022-07-01).

Enligt Skolverket är planen att under hösten 2022 slå ihop programmen elevhälsa och barns omsorg samt kunskaper och värden så att det i fortsättningen kommer att finnas sju program.

Skolverket redovisade 2018 en utvärdering av skolutvecklingsprogrammen (se kapitel 7 för resultaten av utvärderingen). Utifrån denna konstaterade Skolverket bland annat att myndigheten behöver se över dels vilka insatser som erbjuds för att på bästa sätt stödja målgrupperna, dels hur insatserna kan paketeras inom programmen. En annan slutsats som Skolverket drog var att myndigheten bättre kan stödja målgrupperna i att välja insatser. Ofta saknar både lärare och rektorer tid och resurser för att kunna delta i Skolverkets satsningar.⁵⁷

Riktade utvecklingsinsatser

Riktade utvecklingsinsatser sker inom ramen för uppdragen om samverkan för bästa skola, insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska samt skolans digitalisering.

- År 2015 fick Skolverket ett uppdrag om samverkan för bästa skola.⁵⁸ Därefter gavs ett tilläggsuppdrag 2017⁵⁹ och från november 2019 gäller nuvarande uppdrag med årlig redovisning till regeringen.⁶⁰ Samverkan för bästa skola innebär att Skolverket väljer ut och erbjuder stöd till huvudmän vars skolor har låga kunskapsresultat och som bedöms ha svåra förutsättningar att förbättra elevernas resultat på egen hand samt förskolor med svåra förutsättningar. Uppdraget är att genom riktade insatser stärka förskolan, skolan och huvudmannen i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen efter deras specifika mål och behov. Samverkan pågår under tre år.⁶¹

Sedan starten 2015 och fram till och med 2021 har Skolverket samverkat med 105 huvudmän inom samverkan för bästa skola. Det har varit 413 skolenheter och 124 förskoleenheter som tagit

⁵⁷ Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen*. 2018-04-13. Dnr 2017:00251.

⁵⁸ Regeringen (2015): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. 2015-06-04. U2015/3357/S.

⁵⁹ U2017/00301/S.

⁶⁰ U2019/01553/S (delvis). U2019/03786/S.

⁶¹ Skolverket (2022): *Samverkan för bästa skola*. www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola (hämtad 2022-07-01).

del av stödet.⁶² Skolinspektionen lämnar underlag till Skolverket om vilka huvudmän och skolenheter som bör prioriteras till samverkan för bästa skola.⁶³

- Skolverket erbjuder riktade insatser till huvudmän för att stärka utbildningens kvalitet för barn som är nya i det svenska språket och elever som är nyanlända eller har ett annat modersmål än svenska. Samarbetet pågår i tre år, liksom för samverkan för bästa skola.⁶⁴ Också detta uppdrag gavs 2015⁶⁵ och har reviderats två gånger sedan dess.⁶⁶ Nu gällande uppdrag är från november 2019 och ska redovisas årligen.⁶⁷

Sedan starten 2016 har Skolverket samverkat med 139 huvudmän inom de riktade insatserna för elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska.⁶⁸ Här görs urvalet utifrån huvudmannens socioekonomiska faktorer, andelen barn och elever med annat modersmål än svenska samt andelen nyanlända barn och elever.⁶⁹

- Sedan 2020 erbjuder Skolverket riktade insatser för skolans digitalisering. Här ges stöd till huvudmän, verksamheter och skolor inom de skolformer som genomför nationella prov. Stödet riktas till dem som har stora utvecklingsbehov inom digitalisering. Målet är att kunna möta läroplanernas skrivningar om digital kompetens och kunna genomföra digitala nationella prov när sådana införs. Insatsen pågår under sex månader.⁷⁰

⁶² Skolverket (2022): *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*. 2022-04-06. Dnr 2022:24.

⁶³ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

⁶⁴ Skolverket (2022): *Riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga barn och elevers utbildning*. www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning (hämtad 2022-07-01).

⁶⁵ Regeringen (2015): *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska*. 2015-06-04. U2015/3356/S.

⁶⁶ U2017/00300/S. U2018/00404/S.

⁶⁷ U2019/01553/S (delvis). U2019/03787/S.

⁶⁸ Skolverket (2022): *Regeringsredovisning Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*. 2022-04-13. Dnr 2022:512.

⁶⁹ Skolverket (2022): *Riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga barn och elevers utbildning*. www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning (hämtad 2022-07-01).

⁷⁰ Skolverket: *Riktade insatser för skolans digitalisering*.

www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/riktade-insatser-for-skolans-digitalisering (hämtad 2022-07-01).

Andra insatser

Utöver ovan nämnda stöd har Skolverket fler stödjande uppdrag. Som exempel kan nämnas att myndigheten ska bidra till att alla som är verksamma som lärare och förskollärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete samt ska stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera lärarförsörjningen.⁷¹ Skolverket fick också i augusti 2022 ett uppdrag att kontinuerligt utarbeta regionala planeringsunderlag till stöd för huvudmännens planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.⁷² De första planeringsunderlagen ska finnas tillgängliga senast den 31 oktober 2023.⁷³ Dessutom ansvarar Skolverket för den obligatoriska statliga befattningsutbildningen för rektorer, det så kallade Rektorsprogrammet.⁷⁴

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge specialpedagogiskt stöd

I specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning ska Specialpedagogiska skolmyndigheten ge råd och stöd till huvudmän.⁷⁵ Myndigheten ska

- anordna och medverka i kompetensutveckling
- bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet
- sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området.⁷⁶

Det specialpedagogiska stödet innefattar också verksamheten vid Specialpedagogiska skolmyndighetens resurscenter. Här erbjuder myndigheten specialpedagogisk utredning för barn och ungdomar som

- är dövblinda
- är synskadade
- är döva eller hörselskadade och som även har en utvecklingsstörning⁷⁷
- har en grav språkstörning.⁷⁸

⁷¹ 11 och 12 a §§ förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁷² 6 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁷³ Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

⁷⁴ 8 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁷⁵ 2 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁷⁶ 3 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁷⁷ Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

⁷⁸ 5 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

I stödet ingår också ett ansvar för läromedel till personer med funktionsnedsättning

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Dessutom får myndigheten utveckla, anpassa, framställa och distribuera sådana läromedel i den utsträckning dessa behov inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden.⁷⁹

8.2.6 Det finns överlappningar i det stöd som ges i dag

Både Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge stöd till skolväsendet. Här finns alltså vissa överlappningar i myndigheternas uppgifter.

2017 års skolmyndighetsutredning ville att olika typer av stöd skulle samordnas

2017 års skolmyndighetsutredning ansåg att olika typer av stöd skulle samordnas i en och samma myndighet. Enligt utredningen hade de intentioner som framfördes inför den senaste myndighetsombildningen 2008 inte fullföljts. Syftet då var att stödet till skolutveckling skulle hållas på nationell nivå med fokus på implementering av nya reformer, viss kompetensutveckling och information. Men stödet har alltmer utvecklats mot riktat stöd till den lokala nivån. Tillsynen i sin tur närmar sig ett stödjande uppdrag, enligt skolmyndighetsutredningen.⁸⁰

När det gäller specialpedagogiskt stöd menade 2017 års skolmyndighetsutredning att det skulle samordnas med övrigt stöd. Så ser det ut i många andra länder som utredningen studerade. Om det specialpedagogiska stödet låg kvar i en separat myndighet såg skolmyndighetsutredningen en risk att det inte kommer alla elever som behöver det till del.⁸¹

⁷⁹ 6 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁸⁰ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁸¹ *Ibid*.

Bristen på samordning och systematiskt samarbete ledde, enligt 2017 års skolmyndighetsutredning, till att resurserna ur ett nationellt perspektiv inte användes effektivt och att myndigheterna inte fungerade tillräckligt ändamålsenligt gentemot huvudmän och deras verksamheter.⁸²

Statskontoret har sett ett behov av att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras

Statskontoret lyfte i sin myndighetsanalys av Skolverket 2015 fram att det fanns otydligheter i myndighetsstrukturen, framför allt vad gäller frågor om skolutveckling. Statens stöd till skolutveckling har vuxit fram successivt enligt Statskontoret. Det består av flera myndigheter, lärosäten och andra organisationer vars arbete inte alltid samordnas. Därför menade Statskontoret att det finns behov av att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras.⁸³

Kvalitetsdialoger är tänkta att samordna vissa stödinsatser

I september 2021 fick Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet ett uppdrag om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. I uppdraget ingår bland annat att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten gemensamt ska erbjuda återkommande kvalitetsdialoger med såväl kommunala som enskilda huvudmän. Dialogerna inleddes under 2022.⁸⁴

Regeringen ser kvalitetsdialogerna som en viktig del i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan. Enligt uppdraget är dialogernas syfte att

- bidra till ökad kvalitet och likvärdighet
- underlätta huvudmännens arbete med planering, analys, uppföljning och utveckling av sin verksamhet samt att identifiera utvecklingsområden hos huvudmännen

⁸² SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁸³ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

⁸⁴ 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.

- stärka huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och därmed bidra till en undervisning av hög kvalitet som i förlängningen kan leda till höjda kunskapsresultat
- göra det möjligt att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till nationella mål och därigenom få en tydligare nationell bild av läget i skolväsendet.⁸⁵

Utifrån de behov av utveckling som identifieras i kvalitetsdialogerna ska huvudmännen erbjudas stöd. För att undvika överlappningar gentemot andra former av stöd som redan ges av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten anges i uppdraget att kvalitetsdialogerna bör utgöra stommen i myndigheternas uppsökande verksamhet. Vissa stödinsatser bör därför samordnas och kanaliseras genom dialogerna.⁸⁶

Parallellt med kvalitetsdialogerna som Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten genomför ska också Skolinspektionen utöva tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen poängterar i uppdraget att de tre myndigheterna behöver följa och utvärdera hur kvalitetsdialogerna förhåller sig till tillsyn och kvalitetsgranskning. Dessutom behöver myndigheterna säkerställa att de sänder samstämmiga signaler till huvudmännen.⁸⁷

8.2.7 I nuvarande skolmyndighetsstruktur är tillsyn och stöd åtskilda

I den nuvarande svenska skolmyndighetsstrukturen är tillsyn och stöd i princip åtskilda. Som tidigare nämnts ska Skolinspektionen inom ramen för tillsynen lämna råd och vägledning, men gör det i begränsad omfattning. I övrigt ges stöd av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. I ett internationellt perspektiv är det ovanligt att skilja på uppgifter som avser inspektion och stöd till förbättringsåtgärder.⁸⁸

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

2017 års skolmyndighetsutredning ansåg att granskande och stödande uppgifter skulle hänga ihop

2017 års skolmyndighetsutredning ansåg att granskande och stödande uppgifter skulle hänga ihop i en och samma myndighet. Utredningen menade att nuvarande uppdelning mellan dessa uppgifter har prövats under ungefär tio år, men utan önskvärda resultat. Enligt utredningen upplever huvudmän och skolpersonal att det är bra med tillsyn, men de saknar mer omfattande råd, vägledning och stöd i samband med att brister uppmärksammas.⁸⁹

Statskontoret konstaterar att det finns gränsdragningsproblem mellan Skolverket och Skolinspektionen

I sin myndighetsanalys av Skolinspektionen 2017 kunde Statskontoret konstatera att det finns överlappningar mellan Skolinspektionens och Skolverkets uppdrag. Enligt analysen efterlyser både huvudmän och skolpersonal mer återkoppling och stöd för utveckling från Skolinspektionen. Det finns en kritik från målgrupperna att Skolinspektionen fokuserar för mycket på regelefterlevnad och dokumentation, något som också leder till en betydande administrativ börda för huvudmännen och skolorna. Statskontoret menar dock att uppdraget som tillsynsmyndighet medför begränsningar och att en utveckling mot en alltmer stödande och rådgivande roll för Skolinspektionen skulle riskera ytterligare gränsdragningsproblem mellan myndigheterna.⁹⁰

8.2.8 Skolverket följer upp och utvärderar skolväsendet

På nationell nivå är det Skolverket som är den skolmyndighet som ansvarar för uppföljning och utvärdering av skolväsendet.⁹¹ Uppföljningen och utvärderingen ska öka kunskapen om skolväsendets utveckling i förhållande till de nationella målen.⁹²

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

⁹¹ 26 kap. 24 § skollagen.

⁹² 2 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsendet

Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsendet. Det innebär att myndigheten ansvarar för den officiella statistiken inom förskola, skola och vuxenutbildning. Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Enskilda, kommuner, regioner och kommunalförbund är skyldiga att lämna uppgifter för den officiella statistiken.⁹³

Skolverket ansvarar för Sveriges deltagande i internationella studier

En annan uppgift för Skolverket inom ramen för uppföljning, utvärdering och statistik är att ansvara för Sveriges deltagande i internationella studier.⁹⁴ Genom dessa studier ges en bild av hur svenska elevers resultat och kunskaper utvecklas över tid samt av hur Sverige står sig i relation till andra länder. Några internationella studier som Sverige ingår i är Pisa, Talis och Timss.⁹⁵

8.2.9 I dag saknar Sverige en nationell kunskapsutvärdering och har en svag tradition av att utvärdera skolreformer

När det gäller trendmätningar av elevers kunskapsutveckling över tid saknar Sverige nationella verktyg för det. De nationella proven har inte detta syfte. I stället får det svenska skolsystemet förlita sig på de internationella studierna för att följa elevernas kunskapsutveckling. De internationella studierna går dock inte att bryta ner på huvudmanna- eller skolnivå. Att Sverige saknar en nationell kunskapsutvärdering har berörts i olika sammanhang och förslag har lämnats om att införa ett svenskt system för trendmätning över tid.⁹⁶

⁹³ Lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁹⁴ 4 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁹⁵ Skolverket: *Internationella studier*.

www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/internationella-jamforandestudier-pa-utbildningsområdet (hämtad 2022-07-01).

⁹⁶ 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*.

Även när det gäller reformutvärderingar inom skolans område har Sverige en svag tradition (se vidare kapitel 9).⁹⁷

8.2.10 Skolmyndigheterna hanterar statliga stöd och bidrag

Både Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten hanterar statliga stöd och bidrag. Det finns dessutom andra myndigheter som betalar ut statsbidrag till skolan. Här finns alltså vissa överlappningar i myndigheternas uppgifter.

Skolverket fördelar statsbidrag av olika karaktär

Skolverket ska administrera statliga stöd och bidrag samt följa upp och utvärdera dessa.⁹⁸

Genom statsbidragen får regeringen möjlighet att styra, utveckla och stimulera en viss verksamhet inom skolsektorn. De riktade statsbidrag som Skolverket fördelar är därför i huvudsak öronmärkta för vissa specifika ändamål. De riktar sig till kommunala huvudmän, enskilda huvudmän, statliga huvudmän samt organisationer med anknytning till skola och utbildning. Vanligtvis ansöker huvudmannen eller organisationen om ett bidrag och redovisar vid ett senare tillfälle hur bidraget har använts.⁹⁹

De statsbidrag som Skolverket hanterar är av varierande storlek och karaktär. Under 2021 hanterade myndigheten 84 bidrag. De tillgängliga medlen låg på drygt 25 miljarder kronor och av dessa betalades närmare 24 miljarder kronor ut. Jämfört med 2019 och 2020 har tillgängliga medel för statsbidrag ökat samtidigt som antalet statsbidrag har minskat eller legat på i princip samma nivå. Detta indikerar en utveckling mot större men färre statsbidrag. Det ligger, enligt Skolverket, i linje med det arbete som myndigheten tillsammans med Regeringskansliet bedrivit de senaste åren i syfte att komma till rätta med den problematik kring statsbidragshanteringen som flera huvudmän ger uttryck för. Statsbidragen är många, administrationen för

⁹⁷ SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.*

⁹⁸ 13 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁹⁹ Skolverket (2022): *Om statsbidrag för skolan.*

www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/fragor-och-svar/om-statsbidrag-for-skolan (hämtad 2022-07-01).

skolhuvudmännen är betungande och det är svårt att planera och genomföra insatserna på ett ändamålsenligt sätt.¹⁰⁰

Det finns flera olika bidrag som kan sökas via Specialpedagogiska skolmyndigheten

Liksom Skolverket ska Specialpedagogiska skolmyndigheten administrera statliga stöd och bidrag samt följa upp och utvärdera dessa.¹⁰¹

Det finns flera olika sorters bidrag som kan sökas via Specialpedagogiska skolmyndigheten:

- Privatpersoner kan söka bidrag för olika aktiviteter, bland annat studier.
- Förskolor och skolor kan ansöka om bidrag för utvecklingsprojekt och skolor även för regionala utbildningsinsatser.
- Kommuner som anordnar särskild undervisning på sjukhus kan ansöka om bidrag för sin verksamhet.
- Huvudmän för riksgymnasier med så kallad rh-anpassad utbildning¹⁰² kan söka bidrag för omvårdnadsinsatser.
- Utbildningsanordnare kan söka bidrag för att erbjuda teckenspråksutbildning för föräldrar.
- Förlag kan ansöka om bidrag för att producera läromedel för elever med funktionsnedsättning.¹⁰³

Under 2021 fick Specialpedagogiska skolmyndigheten in 924 ansökningar om statsbidrag. De sökta medlen låg på ungefär 731 miljoner kronor. Sammanlagt betalade myndigheten ut cirka 435 miljoner kronor.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2021*.

¹⁰¹ 12 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁰² Rh-anpassad utbildning är en anpassad utbildning för elever med rörelsehinder, se 15 kap. 35–40 §§ skollagen.

¹⁰³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Bidrag*. www.spsm.se/stod/bidrag/ (hämtad 2022-07-01).

¹⁰⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten: *Årsredovisning 2021*.

8.2.11 Skolverket utfärdar lärarlegitimation och behörigheter

Det är Skolverkets uppgift att besluta om legitimation. Det görs efter ansökan från en lärare eller förskollärare som har behörighetsgivande examen.¹⁰⁵ År 2021 beslutade Skolverket om legitimation för 11 452 lärare och förskollärare. Det är ett lägre antal än 2020 men jämförbart med antalet för 2019. Minskningen jämfört med 2020 beror främst på att antalet nya ansökningar är lägre än tidigare år.¹⁰⁶

Skolverket beslutar också om utökad behörighet. Under 2021 beslutades 3 910 sådana ärenden.

Skolverkets kostnader för arbetet med lärarlegitimation och behörigheter var 52,9 miljoner kronor 2021. Verksamhetskostnaderna består framför allt av lönekostnader för de medarbetare som handlägger lärarlegitimation. Styckkostnaden per beslutat ärende var 3 444 kronor och en handläggare fattade i snitt 19 beslut per vecka.¹⁰⁷

8.2.12 Skolmyndigheterna fungerar som huvudmän

Specialpedagogiska skolmyndigheten fungerar som huvudman för specialskolan. Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolan.

Specialskolan

Staten är huvudman för specialskolan¹⁰⁸ och utbildningen ska anordnas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹⁰⁹

Specialskolan ska ge barn och ungdomar en utbildning som är anpassad till varje elevs förutsättningar och som så långt det är möjligt motsvarar den utbildning som ges i grundskolan. Målgruppen för specialskolan är elever som

- är dövblinda
- är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning
- är döva eller hörselskadade
- har en grav språkstörning.¹¹⁰

¹⁰⁵ 2 kap. 16 § skollagen.

¹⁰⁶ Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2021*.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ 2 kap. 4 § skollagen.

¹⁰⁹ 12 kap. 26 § skollagen.

¹¹⁰ 12 kap. 2 § och 7 kap. 6 § skollagen.

I specialskolan finns tio årskurser, som indelas i ett fyraårigt lågstadium, ett treårigt mellanstadium och ett treårigt högstadium.¹¹¹

Specialskolan har både skolenheter för elever från hela landet (rikskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (regionkolor).¹¹²

Sameskolan

Staten är huvudman för sameskolan¹¹³ och utbildningen ska anordnas av Sameskolstyrelsen.¹¹⁴

Sameskolan ska ge en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan.¹¹⁵ Det finns sameskolor i Gällivare (Váhtjer), Jokkmokk (Jåhkåmåhkke), Karesuando (Gárasavvon), Kiruna (Giron) och Tärnaby (Dearn).¹¹⁶

Integrerad samisk undervisning

En huvudman för grundskolan får anordna integrerad samisk undervisning efter avtal med Sameskolstyrelsen. Med integrerad samisk undervisning avses undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den som anordnas som modersmålsundervisning.¹¹⁷

8.2.13 Skolmyndigheterna har visst ansvar för forskningsrelaterade frågor

Flera skolmyndigheter har ansvar för forskningsrelaterade frågor. Här har skolmyndigheterna själva sett en risk för överlappningar. Sedan 2021 finns därför ett formaliserat nätverk mellan Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet med ett tydligt uppdrag. Syftet med nätverket är

¹¹¹ 12 kap. 3 § skollagen.

¹¹² 8 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹¹³ 2 kap. 4 § skollagen.

¹¹⁴ 13 kap. 24 § skollagen.

¹¹⁵ 13 kap. 2 § skollagen.

¹¹⁶ Skolverket (2022): *Sameskola*. <https://utbildningsguiden.skolverket.se/grundskolan/om-grundskoleutbildning/sameskola> (hämtad 2022-07-01).

¹¹⁷ 10 kap. 7 a § skollagen.

att öka samordningen mellan myndigheterna så att målgrupperna ska möta ett mer enhetligt budskap och mer sammanhållet stöd.¹¹⁸

Som tidigare nämnts har Skolverket i uppgift att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning. Specialpedagogiska skolmyndigheten ska sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området. Skolforskningsinstitutets uppdrag beskrivs nedan.

Skolforskningsinstitutet ska möjliggöra undervisning som stödjer sig på vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt

Skolforskningsinstitutet ska bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Det här gör Skolforskningsinstitutet genom att

- validera forskningsresultat utifrån kvalitet och relevans
- genomföra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar samt presentera resultaten på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet
- sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet
- identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktikinära forskning saknas
- utlysa medel för praktikinära forskning inom områden där sådan forskning saknas
- fördela medel till praktikinära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet.¹¹⁹

¹¹⁸ Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet (2021): *Uppdragsbeskrivning för myndighetsövergripande nätverk för närmare samarbete inom frågor om forskningspridning och forskningsanvändning*. Uppdrag 2021-01-26.

¹¹⁹ 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

Både Skolforskningsinstitutet och Vetenskapsrådet fördelar medel till utbildningsvetenskaplig forskning

Vad gäller utlysning och fördelning av medel är det inte bara Skolforskningsinstitutet som har denna uppgift. Även Vetenskapsrådet fördelar medel till forskning inom det utbildningsvetenskapliga området.

Vetenskapsrådet menar att rådet självt och Skolforskningsinstitutet är de enda finansiärer som med någon rejäl substans bidrar till extern finansiering av utbildningsvetenskaplig forskning. Vetenskapsrådet har i uppdrag att stödja forskning av högsta vetenskapliga kvalitet i allmänhet. Skolforskningsinstitutet fördelar forskningspengar till praktiktäna forskning av högsta vetenskapliga kvalitet. På så vis är rollfördelningen relativt klar, enligt Vetenskapsrådet.¹²⁰

8.3 Skolmyndigheternas organisation

I detta avsnitt beskriver utredningen skolmyndigheternas nuvarande organisation. Vi ger en bild av hur myndigheterna har delat upp sin verksamhet på nationell och eventuell regional nivå. Vi redogör också för förslag som har lämnats om att öka den statliga närvaron genom att förstärka skolmyndigheternas regionala organisation, och som har lett fram till att Skolverket har börjat inrätta nya kontor ute i landet. Dessutom beskriver vi hur många medarbetare myndigheterna har och hur antalet anställda har förändrats över tid. Avslutningsvis i avsnittet anger vi de särskilda organ som finns hos respektive myndighet.

8.3.1 Alla skolmyndigheter verkar på nationell nivå och några regionalt

Som det ser ut i dag verkar alla skolmyndigheterna på nationell nivå. Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten har också en regional organisation. Skolverket kommer att etablera regionala kontor under 2022–2024.

¹²⁰ Vetenskapsrådet (2021): *Finansiering av utbildningsvetenskaplig forskning*.

8.3.2 Förslag har lämnats om att öka den statliga närvaron på regional nivå

Det har i flera sammanhang lämnats förslag om att öka den statliga närvaron genom att förstärka skolmyndigheternas regionala organisation. Framst gäller förslagen det stöd till skolutveckling som Skolverket ger i dag.

Skolkommissionen

Skolkommissionen gjorde i sitt delbetänkande bedömningen att staten borde överväga att stärka sin regionala närvaro genom att inrätta regionala kontor inom en skolmyndighet som kunde möta och stödja huvudmännen.¹²¹

2017 års skolmyndighetsutredning

2017 års skolmyndighetsutredning föreslog en regional organisation för den nya skolmyndighet som var en hopslagning av Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹²²

Den nya myndigheten föreslogs få ett huvudkontor i Stockholm och tio regionkontor. Regionindelningen motsvarade ibland ett, men oftast flera sammanslagna län. Enligt skolmyndighetsutredningen riskerade en ren länsindelning att bli sårbar eftersom vissa kontor skulle vara för små. Inte heller fick regionerna vara för stora, varför utredningen förkastade de sex samverkansregioner som finns för hälso- och sjukvårdssektorn.¹²³ De tio regionkontor som utredningen föreslog skulle bli olika stora, men det var tänkt att kompenseras av en varierad bemanning.¹²⁴

Utredningen om en mer likvärdig skola

Utredningen om en mer likvärdig skola gjorde bedömningen att Skolverket borde etablera en regional närvaro. Därigenom skulle myndigheten säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i

¹²¹ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

¹²² SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

¹²³ 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

¹²⁴ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola.*

varje region och kunna fungera rådgivande och stödjande. Syftet var, enligt utredningen, att bidra till en ökad likvärdighet och höjd undervisningskvalitet.¹²⁵

I sin regionala organisation ansåg utredningen att Skolverket skulle stödja huvudmännen i deras resultatuppföljning, ansvara för att planera och genomföra vissa kompetensutvecklingsinsatser i samarbete med huvudmän, universitet och högskolor samt bedöma behovet av att nya skolenheter etableras i regionen.¹²⁶

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola menade att en förstärkning av skolmyndigheternas regionala närvaro skulle kunna bidra till att stödja och stärka en regional infrastruktur för samverkan om planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.¹²⁷

Jämlikhetskommissionen

Jämlikhetskommissionen pekade på att ett starkare statligt ansvar förutsätter en myndighet med en regional organisation som länk mellan den centrala nivån och den lokala skolmiljön. Rekommendationen från kommissionen var att detta organisatoriskt skulle komma till uttryck genom en regionalisering av Skolverket.¹²⁸

¹²⁵ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning.*

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning.*

¹²⁸ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet.*

Uppdrag till Skolverket att inrätta regionala kontor

En del av uppdraget till skolmyndigheterna om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet handlar om att Skolverket ska inrätta regionala kontor. Därigenom får myndigheten en större spridning och närvaro i landet och kan arbeta nära huvudmännen.¹²⁹

Enligt uppdraget bör de regionala kontoren genomföra kvalitetsdialoger med huvudmännen inom sitt geografiska område. Genom de regionala kontoren ska Skolverket också skapa forum och erbjuda erfarenhetsutbyte mellan huvudmän och med andra aktörer. Vad gäller lokaliseringen av de nya kontoren ska Skolverket, enligt uppdraget, beakta såväl Specialpedagogiska skolmyndighetens som Skolinspektionens nuvarande placeringssorter.¹³⁰

Inrättandet av kontoren har påbörjats under 2022. Denna del av uppdraget ska sedan slutredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2023. Skolverkets redovisning ska bland annat innehålla verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenser av den nya lokaliseringen.¹³¹

I februari 2022 presenterade Skolverket de tio orter som ska få kontor. Arbetet med att etablera kontoren pågår under 2022–2024.¹³²

8.3.3 Så här är skolmyndigheterna organiserade i dag

Skolverkets organisation

I figur 8.1 illustreras Skolverkets nuvarande organisation.

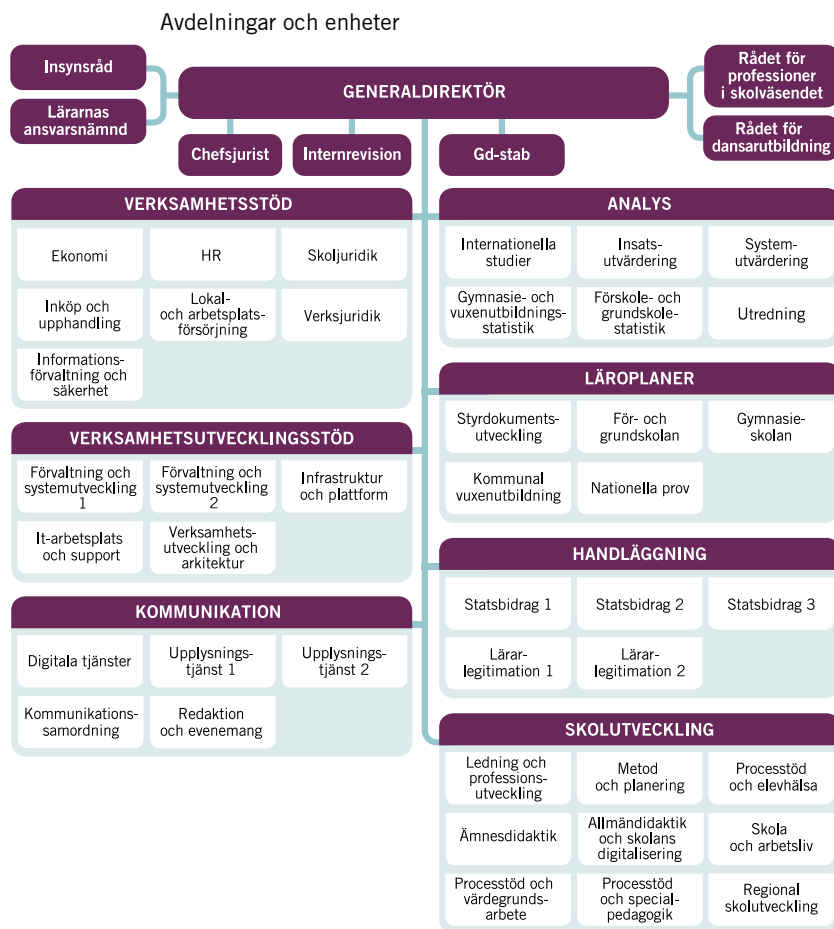
¹²⁹ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² 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).

Figur 8.1 Skolverkets organisation



Källa: Skolverket.

Skolverkets verksamhet består av generaldirektörens stab (gd-stab) och sju avdelningar: verksamhetsstöd, verksamhetsutvecklingsstöd, kommunikation, analys, läroplaner, handläggning och skolutveckling.¹³³

- Gd-staben ansvarar för att stödja generaldirektören i övergripande styrnings-, planerings-, uppföljnings- och utvecklingsfrågor.

¹³³ Skolverket (2022): *Organisation*. www.skolverket.se/om-oss/organisation/organisation (hämtad 2022-08-15).

- Avdelningen verksamhetsstöd ansvarar för ekonomi, inköp, upphandling, personalfrågor och internservice. Ett övergripande ansvar för skol- och verksamhetsjuridiska frågor inom Skolverket ingår också.
- Avdelningen verksamhetsutvecklingsstöd ansvarar för Skolverkets verksamhetsutveckling samt för projekt-, förvaltnings- och portföljstyrning. Inom avdelningen ligger också ansvaret för myndighetens it-utveckling och it-drift.
- Avdelningen skolutveckling ansvarar för de nationella skolutvecklingsprogrammen, utvecklingsinsatser, riktade insatser och forskningsspridning. I ansvaret ingår även att stödja utvecklingen av skolans organisation, ledarskap och harmonisering med arbetsmarknaden.
- Avdelningen läroplaner ansvarar för utveckling av skolans styrdokument. Dessutom ansvarar avdelningen för nationella prov, kunskapsbedömning och betygssättning.
- Avdelningen kommunikation ansvarar för Skolverkets externa och interna kommunikation samt för myndighetens digitala tjänster och gränssnitt. I avdelningens ansvar ingår också en upplysningstjänst och en presttjänst.
- Avdelningen analys har ett huvudansvar för Skolverkets analys- och utvärderingsarbete samt för att producera, hantera och publicera statistik för internt och externt bruk. Dessutom ansvarar avdelningen för Sveriges medverkan i internationella studier.
- Avdelningen handläggning ansvarar för handläggning av statsbidrag och lärarlegitimationer.¹³⁴

Antalet anställda på Skolverket och deras fördelning inom organisationen

Vid utgången av 2021 var det totala antalet anställda på Skolverket 838. Av dessa var 588 kvinnor och 250 män.¹³⁵

I tabell 8.2 anges hur Skolverkets anställda fördelade sig på avdelningarna den 31 december 2021.

¹³⁴ Skolverket (2022): *Ledningsgrupp och insynsråd*.

www.skolverket.se/om-oss/organisation/ledningsgrupp-och-insynsrad (hämtad 2022-08-15).

¹³⁵ Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2021*. Uppgifter från Skolverket.

Tabell 8.2 Antal anställda på Skolverket

Per avdelning den 31 december 2021

Avdelning	Antal anställda
Myndighetsledning	3
Internrevision	1
Generaldirektörens stab	11
Verksamhetsstöd	107
Verksamhetsutvecklingsstöd	77
Kommunikation	82
Analys	104
Läroplaner	137
Handläggning	122
Skolutveckling	194
Totalt	838

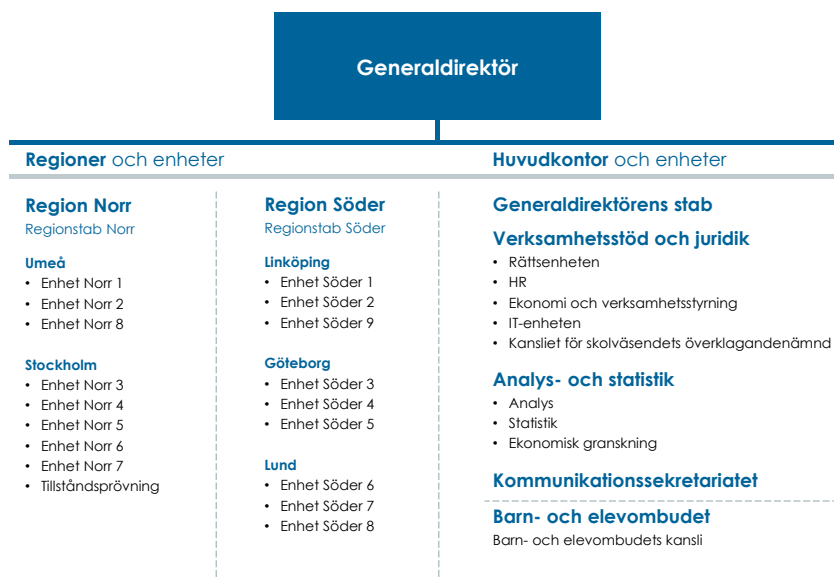
Källa: Uppgifter från Skolverket.

Skolinspektionens organisation

Av figur 8.2 framgår hur Skolinspektionen är organiserad i dag.

Figur 8.2 Skolinspektionens organisation

Huvudkontor, regioner och enheter



Källa: Skolinspektionen.

Skolinspektionens medarbetare finns i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå. På myndighetens huvudkontor i Stockholm arbetar verksamheten tillsammans med centrala funktioner:

- generaldirektörens stab
- avdelningen för verksamhetsstöd och juridik
- analys- och statistikavdelningen
- kommunikationssektariatet.¹³⁶

Kärnverksamheten är indelad i två regioner. Kontoren i Stockholm och Umeå ingår i region Norr. Kontoren i Göteborg, Linköping och Lund ingår i region Söder. Enheterna i de båda regionerna arbetar med tillsyn och kvalitetsgranskning. Region Norr (Stockholm) har även ansvar för tillståndsprövning för fristående skolverksamhet.¹³⁷

Antalet anställda på Skolinspektionen och deras fördelning inom organisationen

Den 31 december 2021 var det totalt 485 anställda på Skolinspektionen. Bland de 466 tillsvidareanställda var 77 procent kvinnor och 22 procent män.¹³⁸

I tabell 8.3 anges hur antalet anställda fördelades inom huvudkontoret, regionerna och kontoren den 31 december 2021.

¹³⁶ Skolinspektionen (2022): *Organisation*. www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/ (hämtad 2022-07-01).

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

Tabell 8.3 Antal anställda på Skolinspektionen

På huvudkontoret samt per region och kontor den 31 december 2021

Huvudkontor/region	Kontor	Antal anställda
Huvudkontor	Stockholm	158
Region Norr	Stockholm	108
	Umeå*	39
Region Söder	Göteborg	73
	Linköping**	36
	Lund	71
Totalt		485

* Under 2022 utökades kontoret i Umeå med cirka 15 medarbetare.

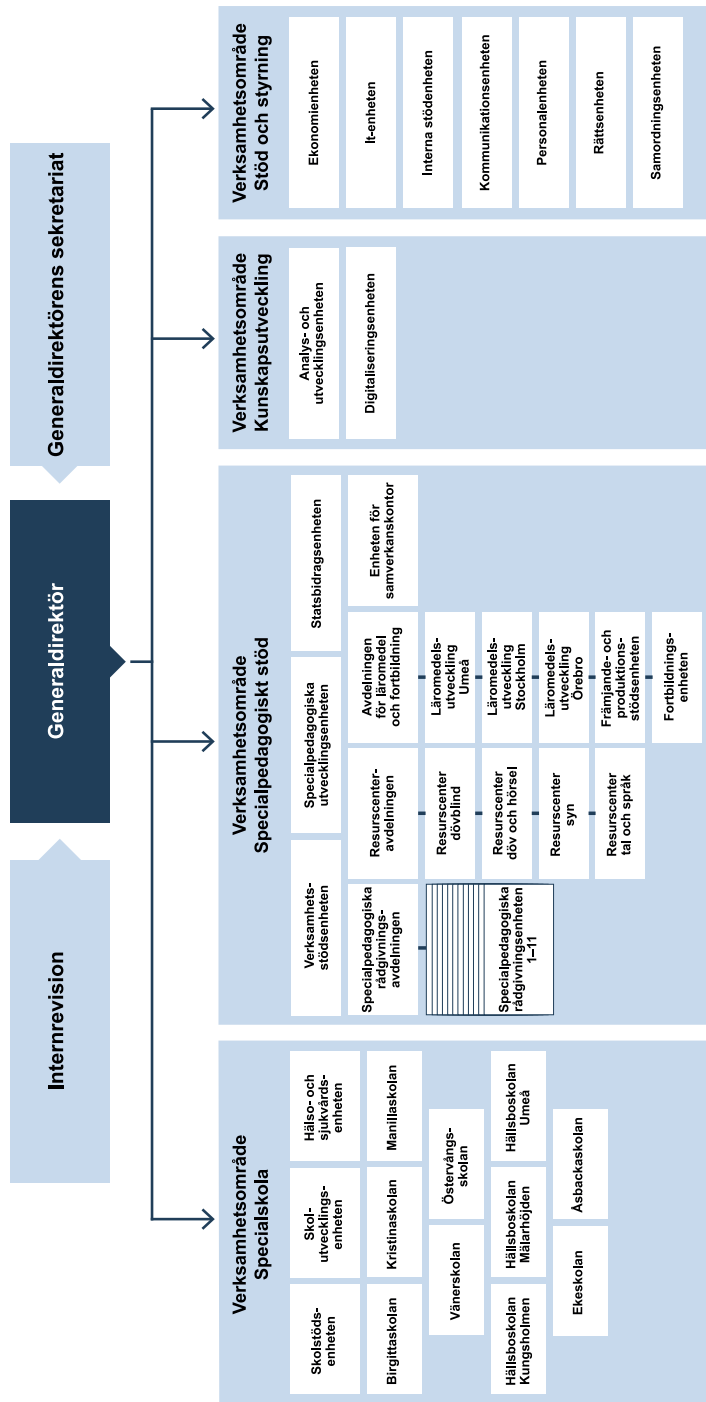
** Under 2022 utökades kontoret i Linköping med cirka 15 medarbetare.

Källa: Uppgifter från Skolinspektionen.

Specialpedagogiska skolmyndighetens organisation

I figur 8.3 ges en bild av Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande organisation.

Figur 8.3 Specialpedagogiska skolmyndighetens organisation
Verksamhetsområden och enheter



Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Det finns fyra verksamhetsområden: specialskola, specialpedagogiskt stöd, kunskapsutveckling samt stöd och styrning.¹³⁹

- Verksamhetsområdet specialskola ansvarar för driften av specialskolorna. Här ligger även ansvaret för att samordna områden som skolkök, vaktmästeri och löpande skoladministration. Inom verksamhetsområdet ryms också ansvar för elevboenden och fjärrundervisning av teckenspråk. Dessutom ingår ansvar för hälso- och sjukvårdspersonal som arbetar inom Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹⁴⁰
- Inom verksamhetsområdet specialpedagogiskt stöd ryms ansvar för specialpedagogiska insatser, läromedel, statsbidrag och resurscenter. Det finns fyra resurscenter som ger nationellt specialpedagogiskt stöd. Inom verksamhetsområdet finns också elva rådgivningsenheter som erbjuder rådgivning, information och kompetensutveckling till förskolor och skolverksamheter. Enheterna är spridda i hela landet.¹⁴¹
- I verksamhetsområdet kunskapsutveckling ligger förutom kunskapsutveckling ansvar för att sammanställa och sprida forskning inom det specialpedagogiska området samt att ta tillvara digitaliseringsens möjligheter.¹⁴²
- Verksamhetsområdet stöd och styrning ger stöd i myndighetsgemensamma verksamhetsfrågor som ekonomi, personal, it, rättsfrågor, kommunikation och samordning.¹⁴³

¹³⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Organisation*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation (hämtad 2022-08-29).

¹⁴⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Specialskola*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialskola/ (hämtad 2022-08-29).

¹⁴¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Specialpedagogiskt stöd*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialpedagogiskt-stod/

(hämtad 2022-08-29).

¹⁴² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Kunskapsutveckling*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/kunskapsutveckling/

(hämtad 2022-08-29).

¹⁴³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Stöd och styrning*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/stabsavdelningen2/

(hämtad 2022-08-29).

Specialpedagogiska skolmyndighetens verksamhet bedrivs på 20 platser i landet. Huvudkontoret finns i Härnösand. Där finns även ett regionalt kontor och en regional specialskola. I Gävle, Göteborg, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Linköping, Luleå, Malmö, Skellefteå, Skövde, Solna, Stockholm, Umeå, Västerås, Växjö, Örebro och Östersund finns också regionala kontor. Regionala specialskolor finns dessutom i Lund, Stockholm, Vänersborg och Örebro.¹⁴⁴

Antalet anställda på Specialpedagogiska skolmyndigheten och deras fördelning inom organisationen

Vid utgången av 2021 hade Specialpedagogiska skolmyndigheten 1 273 anställda. Av dessa var 78 procent kvinnor och 22 procent män.¹⁴⁵

Av tabell 8.4 framgår hur de anställda på Specialpedagogiska skolmyndigheten fördelade sig på verksamhetsområdena den 31 december 2021.

Tabell 8.4 Antal anställda på Specialpedagogiska skolmyndigheten

Per verksamhetsområde den 31 december 2021

Verksamhetsområde	Antal anställda
Generaldirektörens sekretariat	5
Specialskola	741
Specialpedagogiskt stöd	373
Kunskapsutveckling	21
Stöd och styrning	133
Totalt	1 273

Källa: Uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

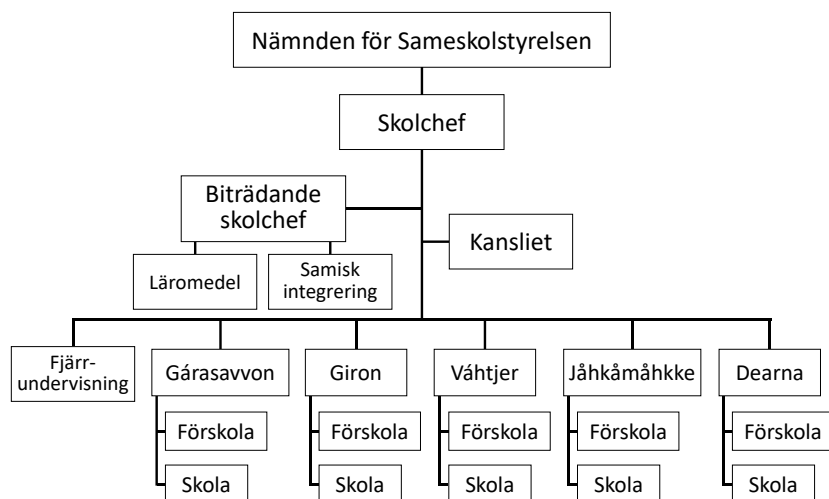
¹⁴⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Kontakta oss*. www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/ (hämtad 2022-08-29).

¹⁴⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten: *Årsredovisning 2021*.

Sameskolstyrelsens organisation

Av figur 8.4 framgår hur Sameskolstyrelsen är organiserad.

Figur 8.4 Sameskolstyrelsens organisation



Källa: Sameskolstyrelsen: Årsredovisning 2021.

Antalet anställda på Sameskolstyrelsen och deras fördelning inom organisationen

Den 31 december 2021 hade Sameskolstyrelsen 100 anställda. Fördelningen var 19 i samisk förskola, 45 i sameskola samt 12 i förskoleklass och fritidshem. Övriga 24 anställda arbetade som rektorer eller i kök, med lokalvård eller hade stödfunktioner på Sameskolstyrelsens kansli.¹⁴⁶

I stödfunktionerna på kansliet ingår personal som arbetar med fjärrundervisning i samiska och läromedelsproduktion. Vad gäller integrerad samisk undervisning lämnar myndigheten bidrag till kommunala huvudmän för det, och har alltså inte egen personal som bedriver denna undervisning.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Källa: Sameskolstyrelsen.

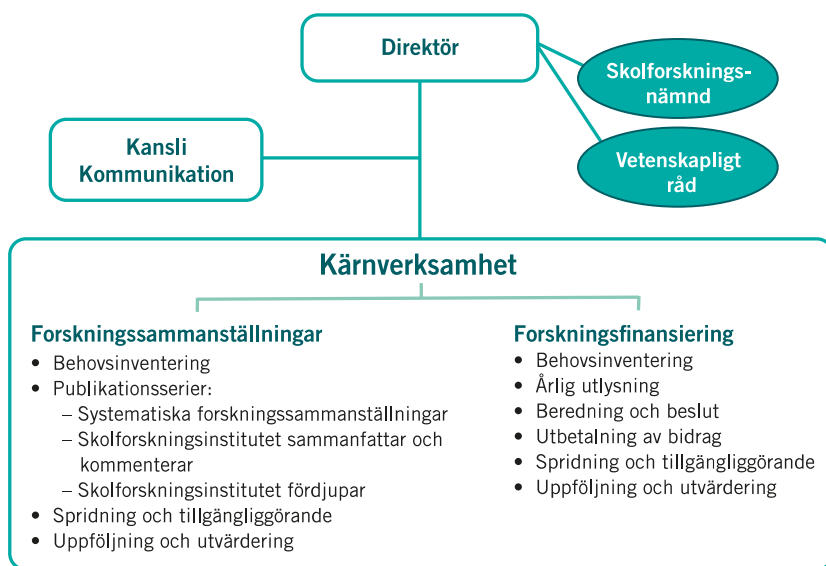
¹⁴⁷ Sameskolstyrelsen: Årsredovisning 2021.

Sameskolstyrelsens kansli är beläget i Jokkmokk och har åtta medarbetare. Utöver skolchefen som leder kansliet finns en biträdande skolchef samt olika stödfunktioner inom bland annat ekonomi-, löne- och personalområdet. Det finns även en ledningsgrupp som består av skolchefen och rektorerna från respektive förskola och skola.¹⁴⁸

Skolforskningsinstitutets organisation

I figur 8.5 illustreras Skolforskningsinstitutets organisation.

Figur 8.5 Skolforskningsinstitutets organisation



Källa: Skolforskningsinstitutet.

Skolforskningsinstitutets kärnverksamhet är indelad i forskningssammanställningar och forskningsfinansiering.

- Forskningssammanställningarna riktar sig i första hand till lärare, forskollärare och andra verksamma i skolan. Syftet är att bidra till att undervisningen i allt högre utsträckning ska bedrivas på vetenskaplig grund.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Sameskolstyrelsen: *Myndigheten*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/> (hämtad 2022-07-01).

¹⁴⁹ Skolforskningsinstitutet: *Årsredovisning 2021*.

- Vad gäller forskningsfinansiering ska Skolforskningsinstitutet fördela bidrag för praktikinära skolforskning som i första hand ska bidra med kunskap om hur undervisningen kan utvecklas och förbättras för att främja barns och elevers utveckling och lärande. Utlysningar av medel sker en gång per år.¹⁵⁰ Under 2021 genomförde Skolforskningsinstitutet både en ordinarie utlysning och en extra utlysning riktad mot undervisning inom komvux.¹⁵¹

Antalet anställda på Skolforskningsinstitutet

Vid utgången av 2021 hade Skolforskningsinstitutet 16 medarbetare, 12 kvinnor och 4 män.¹⁵²

8.3.4 Skolmyndigheternas organisation och den nuvarande myndighetsstrukturen upplevs inte som helt tydlig

Det finns vissa otydligheter i skolmyndigheternas organisation och den nuvarande skolmyndighetsstrukturen. Detta är något som också har uppmärksammats av huvudmännen.

2017 års skolmyndighetsutredning gjorde intervjuer med cirka 200 representanter för huvudmän och skolpersonal. De intervjuade angav i hög grad att de upplever den nuvarande organisationen och myndighetsstrukturen som rörig och svåröverskådlig. Inte heller vet huvudmän och skolpersonal alltid vart de ska vända sig i olika frågor som rör exempelvis stödmaterial, kompetensutvecklingsinsatser och olika rapporter. Utöver det framförde huvudmännen och företrädarna för verksamheterna att de ibland fick olika svar på samma fråga från skolmyndigheterna. En majoritet av de intervjuade ville ha en gemensam ingång till myndigheterna.¹⁵³

¹⁵⁰ Skolforskningsinstitutet: *Forskningsfinansiering*. www.skolfi.se/forskningsfinansiering/ (hämtad 2022-07-01).

¹⁵¹ Skolforskningsinstitutet: *Årsredovisning 2021*.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

8.3.5 Antalet anställda på skolmyndigheterna har ökat över tid

Av tabell 8.5 framgår antalet anställda i respektive skolmyndighet. Dessutom framgår hur medarbetarna fördelar sig mellan den nationella och i förekommande fall regionala nivån samt inom specialskolan och sameskolan.

Tabell 8.5 Antalet anställda i de nuvarande skolmyndigheterna

Per den 31 december 2021

	Anställda	Årsarbetskrafter	Nationellt	Regionalt	Specialskola	Sameskola
Skolverket	838	741	838	–	–	–
Skolinspektionen	485	415	158	327	–	–
Specialpedagogiska skolmyndigheten	1 273	1 098	76 ¹	456 ²	741	–
Sameskolstyrelsen	100	92	8 ³	–	–	92 ⁴
Skolforskningsinstitutet	16	14,5	16	–	–	–
Totalt	2 712	2 360,5	1 096	783	741	92

¹ Avser personal på huvudkontoret. Även huvudkontoret har regionala arbetsuppgifter.

² Avser personal på regionala kontor. Även de regionala kontoren har nationella arbetsuppgifter.

³ Avser personal på kansliet.

⁴ Avser personal i samisk förskola (19), sameskola (45), förskoleklass och fritidshem (12) samt rektorer och personal som arbetar i kök och med lokalvård (16).

Källa: Myndigheternas årsredovisningar och uppgifter från respektive skolmyndighet.

Under en tioårsperiod från 2010 till 2020 har det skett en ökning av antalet anställda på de tre största skolmyndigheterna. Tabell 8.6 visar hur många som var anställda på Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten 2010 jämfört med 2020.

Tabell 8.6 Jämförelse av antalet anställda i de tre största skolmyndigheterna

2010 jämfört med 2020

	2010	2020	Ökning (procent)
Skolverket	381	799	110 %
Skolinspektionen	363	456	26 %
Specialpedagogiska skolmyndigheten	1 156	1 238	7 %

Källa: Myndigheternas årsredovisningar.

Som framgår av tabellen är ökningen klart störst på Skolverket som har mer än fördubblat antalet anställda. På Skolinspektionen har antalet anställda ökat med 26 procent. Specialpedagogiska skolmyndigheten har endast en liten ökning av antalet anställda – 7 procent.

Det här visar att staten har förstärkt sitt ansvar och att statliga insatser har ökat, framför allt inom Skolverkets område. Exempel på insatser som har prioriterats under senare år är nationell skolutveckling, kompetensutveckling till de verksamma i skolan, riktade statsbidrag och utfärdande av lärarlegitimation. Denna utveckling mot en ökad statlig styrning av skolan beskrivs utförligare i bilaga 3.

8.3.6 Skolmyndigheterna har särskilda organ

Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet har så kallade särskilda organ i sin organisation.

Hos Skolverket finns Lärarnas ansvarsnämnd, Rådet för dansarutbildning och Rådet för professioner i skolväsendet

Skolverket har tre särskilda organ: Lärarnas ansvarsnämnd, Rådet för dansarutbildning och Rådet för professioner i skolväsendet.

Lärarnas ansvarsnämnd

Lärarnas ansvarsnämnd är ett beslutsorgan,¹⁵⁴ som efter anmälan av Skolinspektionen prövar frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation.¹⁵⁵

Under 2021 fattade Skolinspektionen beslut i 117 ärenden som gällde lärares och förskollärares lämplighet och skicklighet. Av dessa avskrevs 35 därför att utredningen visade att läraren eller förskolläraren saknade legitimation eller att ärendet gällde annan personal i verksamheten. Skolinspektionen utredde och avslutade 60 ärenden utan att göra någon anmälan till Lärarnas ansvarsnämnd. I 22 av ärenden gjorde Skolinspektionen en anmälan till nämnden.¹⁵⁶

¹⁵⁴ 24 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁵⁵ 27 kap. 4 § skollagen.

¹⁵⁶ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

Rådet för dansarutbildning

Liksom Lärarnas ansvarsnämnd är Rådet för dansarutbildning ett beslutsorgan.¹⁵⁷ Rådet ansvarar för antagnings- och urvalsprocessen till dansarutbildningen samt bidrar till uppföljning och utveckling av kvaliteten i utbildningen.¹⁵⁸

Rådet för professioner i skolväsendet

Rådet för professioner i skolväsendet är till skillnad från de två andra organen rådgivande och inte beslutande. Det ska bistå Skolverket med att ta fram innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt utreda frågor om ett meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare.¹⁵⁹

Skolinspektionen tillhandahåller ett kansli för Skolväsendets överklagandenämnd samt innefattar Barn- och elevombudet

Skolinspektionen upplåter lokaler och tillhandahåller ett kansli åt Skolväsendets överklagandenämnd, men som tidigare nämnts är nämnden en egen myndighet. Inom Skolinspektionen finns dessutom Barn- och elevombudet.

Skolväsendets överklagandenämnd

Skolväsendets överklagandenämnd finns alltså i samma lokaler som Skolinspektionen. Vid Skolinspektionen finns ett kansli som utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden.¹⁶⁰ Uppgifterna för nämnden är att pröva överklaganden av vissa beslut,¹⁶¹ bland annat om skolplikt, mottagande och placering av elever, interkommunal ersättning samt särskilt stöd och åtgärdsprogram.¹⁶²

¹⁵⁷ 28 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁶⁰ 11 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁶¹ 27 kap. 1 § skollagen.

¹⁶² 28 kap. skollagen.

Överklagandenämnden fattade under 2021 beslut i 1 708 ärenden. De allra flesta ärendena rörde grundskolan och skolplaceringsbeslut.¹⁶³

Barn- och elevombudet

Inom Skolinspektionen finns också Barn- och elevombudet, som ska ta tillvara barns och elevers rätt när det gäller att motverka kränkande behandling.¹⁶⁴ Dessa uppgifter är kopplade till rätten att föra talan för ett barn eller en elev som medger det.¹⁶⁵

Under 2021 fattade Barn- och elevombudet sammanlagt 1 004 beslut. I 335 av dessa konstaterade Barn- och elevombudet att det fanns brister i huvudmannens arbete mot kränkande behandling.¹⁶⁶

Inom Specialpedagogiska skolmyndigheten finns Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning

Inom Specialpedagogiska skolmyndigheten finns Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning. Nämnden är ett särskilt beslutsorgan,¹⁶⁷ som prövar frågor om mottagande i specialskolan och antagning till rh-anpassad utbildning vid vissa gymnasieskolor.¹⁶⁸

Skolforskningsinstitutet har en skolforskningsnämnd och ett vetenskapligt råd

Hos Skolforskningsinstitutet finns två särskilda organ: Skolforskningsnämnden och ett vetenskapligt råd.

¹⁶³ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

¹⁶⁴ 12–13 §§ förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁶⁵ 6 kap. 15 § skollagen.

¹⁶⁶ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

¹⁶⁷ 20 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁶⁸ Ibid.

Skolforskningsnämnden

Skolforskningsnämnden är ett särskilt beslutsorgan som beslutar om vilka systematiska översikter som ska genomföras och om att utlysa medel för praktknära forskning.¹⁶⁹

Det vetenskapliga rådet

Det vetenskapliga rådet ska stödja Skolforskningsinstitutet i det vetenskapliga arbetet med systematiska översikter och besluta om fördelning av medel till praktknära forskning.¹⁷⁰

8.4 Styrningen av skolmyndigheterna

I detta avsnitt beskriver utredningen styrningen av myndigheter i allmänhet och vilka myndighetstyper som finns. Vi anger också vilken myndighetstyp respektive skolmyndighet tillhör. Dessutom redogör vi för graden av detaljstyrning av skolmyndigheterna.

8.4.1 Myndigheter styrs av regeringen

Svenska myndigheter styrs generellt av myndighetsförordningen. Dessutom styr regeringen varje myndighet genom instruktioner, regleringsbrev och eventuella uppdrag i särskild ordning. Myndighetens ledning styr sedan i sin tur internt genom arbetsordning och verksamhetsplan.

I arbetsordningen beslutas de närmare föreskrifter som behövs för myndighetens organisation, arbetsfördelning mellan eventuell styrelse och myndighetschef, delegering av beslutanderätt inom myndigheten, handläggning av ärenden samt övriga former för verksamheten.¹⁷¹

En myndighetschef anställs av regeringen. Detsamma gäller om det finns en överdirektör. Annan personal anställs av myndigheten.¹⁷²

¹⁶⁹ 5 § förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

¹⁷⁰ 6 § förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

¹⁷¹ 4 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁷² 23–24 §§ myndighetsförordningen.

8.4.2 Det finns tre olika ledningsformer för myndigheter

Enligt myndighetsförordningen finns det tre olika ledningsformer för myndigheter: enrådighetsmyndigheter som leds av en myndighetschef, styrelsemyndigheter som leds av en styrelse och nämndmyndigheter som leds av en nämnd.¹⁷³

Enrådighetsmyndigheter

Enrådighetsmyndigheter leds av en myndighetschef och kan ha ett insynsråd om regeringen beslutat om det. Insynsråden ska utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Ledamöter till insynsråden utses av regeringen.¹⁷⁴

Styrelsemyndigheter

I styrelsemyndigheter är det regeringen som utser ledamöter till styrelsen. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen, men inte vara ordförande. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen, sköter den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar samt svarar för myndighetens arbetsgivarpolitik.¹⁷⁵

Nämndmyndigheter

Nämndmyndigheter liknar styrelsemyndigheter i det att regeringen utser ledamöter till nämnden. Däremot har en nämndmyndighet inte en myndighetschef, utan det är nämnden som kollektivt utgör myndighetens ledning. En nämndmyndighet kan av praktiska skäl ha ett kansli och en chef, och chefen ska i så fall följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar.¹⁷⁶

¹⁷³ 2 § myndighetsförordningen.

¹⁷⁴ 9 och 22 §§ myndighetsförordningen.

¹⁷⁵ 10–13 och 22 §§ myndighetsförordningen.

¹⁷⁶ 14–18 och 22 §§ myndighetsförordningen. Statskontoret (2014): *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. 2014:4.

Regeringen avgör ledningsformen för en myndighet

Regeringen väljer vilken ledningsform som bäst gagnar verksamheten i en myndighet. Detta anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt är utgångspunkten för valet av ledningsform.

- Enrådighetsmyndigheter lämpar sig i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, verksamhet som i huvudsak är av rutin- ärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.
- Styrelsemyndigheter är en lämplig ledningsform för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet samt verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting.
- Nämndmyndigheter är ofta myndigheter med väl avgränsade frågor och uppgifter reglerade i lag. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär.¹⁷⁷

Enligt Statskontoret är ledningsformen över lag inte någon framträdande fråga vid inrättandet av en ny myndighet. Det förekommer att ledningsformen över huvud taget inte diskuteras i den utredning eller proposition som har föregått bildandet av en ny myndighet, även om det finns exempel på myndigheter där ledningsformen blivit föremål för ett mer omfattande resonemang. Inte heller är det särskilt vanligt att ledningsformen förändras. Ett byte av ledningsform, i de fall det sker, kan ha olika orsaker vilket Statskontoret har pekat på. Möjliga orsaker är att myndigheten inte fungerar som önskat, att behovet av styrning och ledning förändrats eller att myndigheten själv tar initiativ till ett byte.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁷⁸ Statskontoret (2014): *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. 2014:4.

8.4.3 Det finns totalt 343 myndigheter i Sverige

Den 1 januari 2022 fanns det sammanlagt 343 myndigheter under regeringen. Av dessa var 131 enrådighetsmyndigheter, 40 styrelsemyndigheter och 46 nämndmyndigheter. Ytterligare myndigheter är universitet och högskolor (31), AP-fonder (6), övriga (6),¹⁷⁹ styrelser med begränsat ansvar (1)¹⁸⁰ samt domstolar (82).¹⁸¹

8.4.4 Fyra av de fem nuvarande skolmyndigheterna är enrådighetsmyndigheter

Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet är enrådighetsmyndigheter. De leds av en myndighetschef.¹⁸² För Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten benämns myndighetschefen generaldirektör.¹⁸³ Skolforskningsinstitutets myndighetschef benämns direktör.¹⁸⁴ Det finns insynsråd på Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, men inte på Skolforskningsinstitutet som har två organ som beslutar i vissa frågor som ingår i myndighetens kärnuppdrag (se avsnitt 8.3.6).¹⁸⁵

Statskontoret gjorde i sin myndighetsanalys av Skolverket 2015 bedömningen att ledningsformen för Skolverket kunde utvecklas. Enligt Statskontoret passar Skolverket bättre som en styrelsemyndighet än en enrådighetsmyndighet. Det beror bland annat på att Skolverket har en stor andel transfereringar, påverkar kommuner och fristående huvudmän i stor utsträckning samt bedriver en kunskapsproducerande verksamhet.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Till övriga räknas Arbetsgivarverket, Lagrådet, Regeringskansliet, Styrelsen för samefonden, Svenska FAO-kommittén och Svenska ILO-kommittén.

¹⁸⁰ Styrelser med begränsat ansvar avser Sametinget.

¹⁸¹ Statskontoret (2021): *Statsförvaltningen i kortbetydelse*. 2021-06-07. Dnr 2021/47-5.

¹⁸² 22 § förordningen med instruktion för Statens skolverk, 9 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion, 18 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten och 4 § förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

¹⁸³ 33 § förordningen med instruktion för Statens skolverk, 16 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion och 29 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁸⁴ 7 § förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

¹⁸⁵ 23 § förordningen med instruktion för Statens skolverk, 10 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion och 19 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁸⁶ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

8.4.5 Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet

Till skillnad från de andra skolmyndigheterna är Sameskolstyrelsen en nämndmyndighet.¹⁸⁷ Ledamöterna till nämnden utses av Sametinget.¹⁸⁸

8.4.6 Regeringen styr skolmyndigheterna med olika grad av detaljstyrning

Regeringen styr skolmyndigheterna, liksom alla andra myndigheter, genom instruktioner, regleringsbrev och eventuella uppdrag i särskild ordning. Instruktionerna är uppbyggda på likartat sätt. Innehållsligt skiljer de sig åt i de delar som beskriver uppgifterna för respektive myndighet. Detta är inte konstigt eftersom skolmyndigheterna i dag har olika breda och omfattande uppgifter.

Vad gäller regleringsbreven och eventuella uppdrag i särskild ordning finns det skillnader mellan myndigheterna. I tabell 8.7 anges hur många uppdrag respektive myndighet hade i sitt regleringsbrev och i särskild ordning 2021.¹⁸⁹

Tabell 8.7 Uppdrag i regleringsbrev och särskild ordning

För de fem skolmyndigheterna 2021

	Antal uppdrag i regleringsbrev	Antal uppdrag i särskild ordning	Totalt antal uppdrag
Skolverket	44	12	56
Skolinspektionen	11	0	11
Specialpedagogiska skolmyndigheten	4	3	7
Sameskolstyrelsen	1	2	3
Skolforskningsinstitutet	2	2	4

Källor: Myndigheternas regleringsbrev samt uppgifter från respektive skolmyndighet.

¹⁸⁷ 5 § förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

¹⁸⁸ 2 kap. 1 § sametingslagen (1992:1433).

¹⁸⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U/2018/01224 (delvis). U/2020/05328. U/2020/06608 (delvis). Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolinspektion. 2020-12-17. U/2020/00208. U/2020/00923. U/2020/02490. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. 2020-12-17. U/2019/04474. U/2020/00648. U/2020/06608 (delvis). Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sameskolstyrelsen. 2020-12-17. U/2020/00658. U/2020/01242. U/2020/04058. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skolforskningsinstitutet. 2020-12-17. U/2020/06608 (delvis). U/2020/06617.

Skolverket styrs alltså i hög grad genom uppdrag i både regleringsbrev och särskild ordning i förhållande till de andra fyra skolmyndigheterna och sticker ut i jämförelsen. Denna detaljstyrning har tidigare kritiserats av Statskontoret i deras myndighetsanalys av Skolverket. Statskontoret menade att regeringen styr Skolverket genom ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag vilket tränger undan Skolverkets löpande uppgifter som att följa utvecklingen i skolan.¹⁹⁰

Även Riksrevisionen har noterat en stark detaljstyrning av Skolverket med ett omfattande regleringsbrev och många uppdrag i särskild ordning. Flera av uppdragen kan hänföras till Skolverkets arbete med nationell skolutveckling. Riksrevisionen såg en risk att regeringens detaljstyrning motverkar Skolverkets möjlighet att utföra sitt utvecklingsuppdrag på ett effektivt sätt. Dessutom menade Riksrevisionen att det är svårt för Skolverket att själv balansera mellan långsiktiga instruktionsenliga uppgifter och kortsiktiga beställningar i form av regeringsuppdrag.¹⁹¹

Efter Statskontorets och Riksrevisionens kritik har detaljstyrningen av Skolverket minskat. Instruktionen för Skolverket reviderades också i december 2015 för att fånga upp långsiktiga uppgifter som tidigare hade angetts som enskilda uppdrag.¹⁹² År 2014 hade Skolverket 96 uppdrag i regleringsbrev och särskild ordning,¹⁹³ att jämföra med 56 uppdrag 2021.¹⁹⁴ Men trots denna minskning styrs Skolverket i betydligt högre grad av enskilda uppdrag än de andra skolmyndigheterna.

Vad gäller Skolinspektionen har Statskontoret i sin myndighetsanalys konstaterat att regeringens styrning av Skolinspektionen inte är detaljerad. Därmed medger styrningen ett relativt stort utrymme för Skolinspektionen att själv bestämma över sin verksamhet. Statskontoret anser att detta är ett ändamålsenligt sätt att styra en tillsynsmyndighet.¹⁹⁵

¹⁹⁰ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

¹⁹¹ Riksrevisionen (2013): *Statens kunskapspridning till skolan*. RiR 2013:11.

¹⁹² Förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁹³ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

¹⁹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis).

¹⁹⁵ Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

9 En beskrivning av hur skolreformer införs

Att delvis eller helt förstatliga den svenska skolan är en omfattande och komplex styrnings- och strukturereform. Att implementera skolreformer är både komplext och tidskrävande, men samtidigt helt avgörande för att intentionerna med reformen ska kunna fullföljas. Inte minst märktes detta i samband med kommunaliseringen.

I detta kapitel beskriver utredningen bland annat de brister som fanns när kommunaliseringsreformen implementerades. Vi gör sedan kopplingar till faktorer som forskningen lyfter fram som viktiga för implementeringen. Dessutom belyser vi vikten av utvärdering av implementeringen.

9.1 Implementering av skolreformer

I detta avsnitt redogör utredningen för implementeringen av kommunaliseringen och för framgångsfaktorer för en lyckad implementering. Vi säger också något om hur lång tid det kan ta innan en reform är institutionaliserad. Men vi börjar med att kort definiera vad implementering handlar om och implementeringsprocessens olika faser.

9.1.1 Implementering handlar om att genomföra politiskt beslutade reformer

Att implementera något innebär i allmänna ordalag att införa detta.¹ När det handlar om reformer kan implementering definieras som ett förverkligande eller genomförande av politiskt beslutade reformer.

¹ *Nationalencyklopedin*, implementera.
www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/implementera (hämtad 2022-02-15).

Implementeringen utgörs av en specifik uppsättning aktiviteter som är utformade för att överföra de politiskt beslutade reformerna till en praktik som ger avsedda resultat.²

Ibland skiljer man på implementering och institutionalisering. Med implementering avses då den förändring som är en direkt konsekvens av reformarbetet. Institutionalisering står i detta sammanhang för en mer indirekt och djupgående förändring i institutionens grundläggande strukturer och kultur.³ En bredare definition av implementering omfattar såväl de särskilda insatser som görs för att införa en reform som det sätt på vilket reformen genomförs och integreras i verksamheten.⁴

Implementering brukar beskrivas som en process med olika faser

I forskningen brukar implementering beskrivas som en process. Implementeringsprocessen kan delas in på olika sätt. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan presenterade en indelning i tre övergripande faser. Indelningen hade gjorts genom att utredningen hade sammanjämkat olika indelningsgrunder som redovisades i forskningen.

1. Politikformulering (den avsedda reformen): I denna fas undersöks vilka behov som ska tillgodoses och vilka problem som ska lösas. Här tittar man också på hur arbetet med reformen kan utformas och vilka resurser som finns. Dessutom tar man ställning till hur reformen kan införas och utvärderas.
2. Processimplementering: Denna fas inleds med initial implementering genom operativa insatser på olika nivåer. Redan under den initiala implementeringen behöver det finnas en formativ utvärdering som ger svar på hur implementeringen går. När en reform är helt integrerad i organisationen är reformen fullständigt implementerad.
3. Institutionalisering: När full implementering uppnåtts måste den reella förändringen säkerställas, så kallad stabilisering. I denna fas krävs uthållighet för att upprätthålla reformens intentioner. Nu kan man också bedöma resultatet, dels om reformen genomförts på avsett sätt, dels om den fått önskad effekt.⁵

² SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

³ Skolverket (2013): *Forskning om skolreformer och deras genomslag*. Skolverkets aktuella analyser 2013.

⁴ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

⁵ Ibid.

Ovanstående definition av reformimplementering och av implementeringsprocessens olika faser är generell och kan gälla för olika områden, varav skolan är ett.

9.1.2 Det är komplext att implementera reformer inom skolans område

Inom just skolans område är reformer och andra åtgärder ofta komplexa, vilket försvårar implementeringen av dem. Det här konstaterade Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. Implementeringen av skolreformer kan också försvåras av att sambandet mellan åtgärd och avsedd effekt är otydligt, många gånger eftersom effektkedjan är lång. Nationella skolreformer är dessutom ofta toppstyrda. Därför är det en utmaning att utforma implementeringen så att reformerna når ända ut i klassrummet. Till detta kan läggas att det inte är ovanligt att flera reformer med likartat syfte genomförs under samma tidsperiod, vilket ytterligare försvårar bedömningen av en enskild reforms effekter. Enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan behöver åtgärderna nämligen påverka det som sker i undervisningen, det vill säga i mötet mellan elev och lärare. Det är där de kan få störst effekt på kunskapsresultaten.⁶

Vidare lyfter utredningen fram att förutsättningarna för att implementera skolreformer nästan aldrig är optimala. En förklaring till det är att implementeringen alltid sker i ett sammanhang.⁷

9.1.3 Implementering sker i ett sammanhang

I en implementering är det många faktorer som samspelar, och olika reformer och åtgärder påverkar varandra.⁸ Å ena sidan kan de olika reformerna och åtgärderna förstärka genomslaget av varandra. Ett sådant exempel är kompetensutvecklingsinsatser som kan stödja implementeringen av en styrdokumentsreform. Å andra sidan kan olika reformer ha kontraproduktiv inverkan på varandra. Det kan handla om i sig önskvärda åtgärder som leder till onödig administration för lärarna eller skapar osäkerhet inför det pedagogiska uppdraget.⁹ Om

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*

⁹ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.*

flera reformer ska genomföras parallellt kan konkurrens också uppstå om resurser på olika nivåer i skolsystemet. Eftersom många reformer syftar till att skolor ska genomföra verksamheten ännu bättre, kan den tid som lärare och skolledare rimligtvis kan avsätta vara en begränsning i implementeringsprocessen.

Att många faktorer samspelar blev inte minst tydligt i implementeringen av kommunaliseringens reformen. Vid tiden för kommunaliseringen genomfördes flera andra reformer, och stora förändringar skedde i samhället i stort. Det handlade bland annat om friskole-reformen och den ekonomiska krisen. Av denna anledning är det svårt att veta vilka effekter kommunaliseringen ledde till och vilka effekter som har andra förklaringsgrunder. Kommunaliseringen kritiserades bland annat för att ha bidragit till minskad likvärdighet och försämrad status för läraryrket (se vidare bilaga 3). Men frågan är i vilken grad kommunaliseringen påverkade och hur mycket som berodde på andra reformer och samhällsförändringar.

Eftersom en reform sällan införs i ett vakuum är denna typ av frågor generellt svåra att besvara. Samhället förändras och skolan påverkas av samhällsförändringar. Sedan kommunaliseringen i början av 1990-talet har mycket hänt i samhället och det har lett till att skolan har fått en delvis annan roll. Några sådana exempel är boendesegregationen, globaliseringen och urbaniseringen. Därför är det inte sannolikt att en förstärkt skola i dag skulle se ut som före kommunaliseringen. Det är alltså inte rimligt att tro att ett återställande av allt regelverk till det läge som rådde under 1980-talet skulle innebära att skolan skulle fungera på samma sätt som då.

Även om det finns delvis olika uppfattningar om vilka effekter kommunaliseringen ledde till är bilden mer likartad när det gäller implementeringen av reformen. Här fick kommunaliseringen kritik. De andra stora reformerna i början av 1990-talet – friskolereformen och valfrihetsreformen – har inte utvärderats.

9.1.4 Implementeringen av kommunaliseringen ledde inte till att reformens syften uppnåddes fullt ut

Utredningen om skolans kommunalisering analyserade bland annat hur implementeringen av kommunaliseringens reformen genomfördes och hur staten, kommunerna, rektorerna och lärarna hanterade den förändrade ansvarsfördelningen för skolan. Enligt utredningens ana-

lys fungerade implementeringen av kommunaliseringen inte som det var avsett. Kommunerna, rektorerna och lärarna fick för kort tid att förbereda sig på sin nya uppgift och i många kommuner saknades kunskap om hur den nya decentraliserade styrmodellen var tänkt att fungera. Staten, i form av Skolverket, stöttade inte heller huvudmännen, rektorerna och lärarna på ett ändamålsenligt sätt.¹⁰ Även OECD drar slutsatsen att den plötsliga förändringen av styrningen i början av 1990-talet gav kommunerna för lite tid för att förbereda sig för sitt nya ansvar.¹¹

Skolverket fick en mer passiv roll

När Skolverket inrättades fick myndigheten en mer passiv roll än vad Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna hade haft för att undvika att uppfattas som detaljstyrande av kommunernas verksamhet. Den dåvarande generaldirektören för Skolverket myntade uttrycket att myndigheten ”inte skulle kliva över kommungränsen”. Det innebar att Skolverket markerade att kommunerna nu var ansvariga för skolan. Den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förutsatte att kommunerna utvecklade egna strategier och hade fungerande system för planering, uppföljning och utvärdering. För att systemet skulle sätta sig behövdes tålamod och tid.¹²

Kommunerna fick kort tid på sig

Trots behovet av tålamod och tid fick kommunerna förhållandevis kort tid på sig att förbereda sig på sitt nya ansvar för skolan. Riksdagen fattade det sista beslutet som ledde fram till kommunaliseringen 1990 och reformen trädde i kraft redan året efter. Den snabba implementeringen medförde att kompetensen i beslutsfattandet i många fall minskade i skolfrågor eftersom kommunerna fick ansvaret för hela skolverksamheten. För många lokalpolitiker var innebörden av kommunernas nya roll med det samlade ansvaret för skolan oklar

¹⁰ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹¹ OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

¹² SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

liksom ansvars- och rollfördelningen mellan staten, kommunerna, rektorerna och lärarna.¹³

Lärare och rektorer lämnades utan stöd och kompetensutveckling

De nya läroplanerna som infördes 1994 gav lärarna huvudansvaret för utformningen av undervisningen och dess innehåll. Kursplanerna innehöll få konkretiseringar och Skolverket avstod också från att ge meto danvisningar för undervisningen i respektive ämne, eftersom det nu var lärarnas ansvar att avgöra metoderna. Avsaknaden av kommentarer och stödmaterial från Skolverket innebar att lärarna lämnades utan stöd och råd för sin undervisning, något som var en tydlig skillnad gentemot de styrdokument som gällde före kommunaliseringen. Inledningsvis saknades det även nationella betygskriterier för det högsta betygssteget – mycket väl godkänd (MVG). Samtidigt avreglerades läromedelsmarknaden och lärarna kunde därför inte längre förlita sig på att läromedlen var anpassade till kursplanerna.¹⁴

När läroplanerna infördes fick lärarna inte någon kompetensutveckling i att arbeta i ett mål- och resultatstyrt skolsystem. Rektorerna lämnades ofta också ensamma att ta ansvar för utvecklingen.¹⁵

Statens tillbakadragna roll ersattes av kommunala initiativ

I och med att staten drog sig tillbaka från styrningen av undervisningen kom den i alla avseenden att ersättas av kommunala initiativ. Exempel på det var att vissa kommuner inrättade kommunala mål utöver, och ibland i strid mot, de nationella målen. Trots att det inte fanns något författningskrav eller annat beslut från riksdagen eller regeringen att precisera kursplaner och betygskriterier lokalt gjordes detta. Skolverket uppfattades också som otydligt i sitt budskap om hur kommunerna och skolorna skulle arbeta med styrdokumentet.¹⁶

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

Det fanns ett motstånd i lärarkåren

Beredskapen i lärarkåren att hantera de nya ansvarsförhållandena var begränsad. En stor andel av lärarna hade varit motståndare till kommunaliseringen av lärartjänsterna. Detta motstånd innebar att många lärare inte kände någon entusiasm inför de förändringar som genomfördes. Dessutom skulle reformen implementeras under den ekonomiska krisen som drabbade Sverige i början av 1990-talet med nedskärningar i den kommunala verksamheten som följd.¹⁷

9.1.5 Det finns generella framgångsfaktorer som bidrar till en lyckad implementering

Inom implementeringsforskningen strävar man efter att kunna ge vägledning om hur en reform lämpligen bör implementeras för att ge avsedda resultat. Det finns ett antal sådana generella framgångsfaktorer som framkommer i forskningen. Dessa anges nedan grupperade utifrån implementeringsprocessens tre övergripande faser: politikformulering, processimplementering och institutionalisering (se avsnitt 9.1.1). I var och en av dessa faser fanns det brister i implementeringen av kommunaliseringsreformen.

Politikformulering

Följande framgångsfaktorer är viktiga i politikformuleringsfasen:

- Tydliga mål: En reform med ett klart formulerat, specificerat och entydigt mål har bättre förutsättningar att lyckas än reformer som har ett oklart mål, flera olika mål eller mål som är motsägelsefulla.
- Adekvat policyteori: Framgångsrik implementering förutsätter beslut som vilar på en stark eller rimligt korrekt policyteori, det vill säga en teori som identifierar relationerna mellan åtgärder och effekter eller mål.¹⁸

¹⁷ Ibid.

¹⁸ För detta används även begreppet verksamhetslogik, se t.ex. Ekonomistyrningsverket (2016): *Vägledning – Verksamhetslogik*. ESV 2016:31.

- **Konsensus:** Om det finns stor konsensus om reformen ökar chansen att den kommer att genomföras, det vill säga att utförarnas beteenden kommer att ändras.
- **Förankring:** Möjligheten att åstadkomma en lyckad implementering ökar om reformen har stöd av politiker och tjänstepersoner på både nationell och lokal nivå. Om reformen främjar, eller åtminstone inte utmanar, de yrkesverksammas professionalitet eller handlingsutrymme kommer implementeringen att underlättas.¹⁹

När det gällde implementeringen av kommunaliseringen fanns som exempel en bristfällig konsensus eftersom lärarkåren initialt var emot reformen och de olika lärarförbunden var oense. I förankringen fanns också brister i och med att kommunaliseringen utmanade lärarnas professionella handlingsutrymme.

Som tidigare nämnts är reformer inom skolans område ofta komplexa. Det kan vara svårt att exempelvis uppnå konsensus om vad det egentligen är man vill uppnå med en skolreform. Det kan också vara svårt att sätta ett entydigt mål för en komplex förändring. Denna komplexitet får inte underskattas vid ett eventuellt förstatligande av skolan. När kommunaliseringen infördes underskattades möjligen komplexiteten med en sådan reform, något som visade sig bland annat i den korta införandeperioden.

Processimplementering

I denna fas betonas följande faktorer:

- **Ansvar och befogenheter:** Maktindelning som innebär att politiskt ansvar och politisk makt glider isär bör undvikas. Annars får den centrala nivån fortsätta att ta politiskt ansvar för något den i stor utsträckning har överlåtit makten att genomföra till lokala politiska organ.
- **Aktörer och nivåer:** Det är svårare att implementera reformer i hierarkiska system. När fler organisationer och aktörer på olika nivåer är involverade i genomförandet av ett politiskt beslut ges ofta alltför många möjligheter att omtolka eller omförhandla beslutet i en annan riktning än den avsedda.

¹⁹ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.*

- **Utförarnas kapacitet:** Tempot och kvaliteten i implementeringen påverkas av om de som leder de verksamhetsnära processerna har kunskap om vad som förväntas av dem, om den egna organisationens kapacitet samt om vilka resurser i form av pengar, tid och kompetens som behöver sättas in för att säkra genomförandet. Implementeringen gynnas när utföraren inte hindras av andra interna eller externa omständigheter.
- **Samverkan:** En framgångsrik implementering stöds av om det finns en strategi för implementeringen på olika nivåer. I strategin tydliggörs bland annat uppgifter, roller och ansvar samt hur samverkan kan utvecklas.
- **Kommunikation och delaktighet:** God dialog, ömsesidigt lärande och nätverkande gynnar en implementering av hög kvalitet.
- **Resurser:** En reform måste ha tillräckliga finansiella och tidsmässiga resurser. Dessa behöver ofta sträcka sig flera år framåt tills verksamheten nått institutionaliseringsfasen.
- **Den operativa nivån:** De yrkesverksammas förhållningssätt är avgörande för hur väl reformen genomförs.²⁰
- **Utbildning och träning:** En förutsättning för att ta till sig ny kunskap är att medarbetarnas grundutbildning och fortbildning håller tillräcklig kvalitet. Praktisk träning ger förutsättningar för en framgångsrik implementering.²¹

Även här uppvisade implementeringen av kommunaliseringen brister. Ett sådant exempel rör aktörer och nivåer. I samband med kommunaliseringen förändrades både skolans aktörer och relationen mellan olika nivåer. Utförarnas kapacitet var inte säkerställd när reformen genomfördes och det fanns inte tillräckliga resurser varken gällande pengar, tid eller kompetens. De externa omständigheterna var inte heller de bästa med en pågående ekonomisk kris. När det gällde utbildning och träning var också den bristfällig.

²⁰ Ibid.

²¹ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*

Institutionalisering

När det gäller institutionaliseringsfasen handlar en lyckad implementering mycket om att följa upp reformen.

- Uppföljning och utvärdering: Beslutsfattaren bör ha en genomtänkt strategi för en systematisk och återkommande uppföljning och utvärdering av de beslutade reformerna. Genom uppföljning och utvärdering under arbetet kan tidiga problem eller misstag i implementeringen korrigeras.²² Ibland kan också förändringar prövas i liten skala.²³

Eftersom kommunaliseringen genomfördes på kort tid fanns väldigt lite utrymme för uppföljning och utvärdering. Det gavs inte heller någon möjlighet till utprovning.

9.1.6 Implementering tar olika lång tid

Bland framgångsfaktorerna finns tid med som en faktor för en lyckad implementering. Även om en reform har fått goda förutsättningar att lyckas kommer implementeringen att ta tid. Det tar nämligen tid innan en reform kan betraktas som institutionaliserad i verksamheten, det vill säga innan den har införlivats i lärarnas praktik och bidrar till avsedda effekter.²⁴

Hur lång tid kan det då ta innan en reform är institutionaliserad? Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan sammanställde olika forskningsresultat i frågan. Det som framkom var att det kan ta mellan tre och femton år. Mindre komplexa reformer som har varit starkt efterfrågade och där lärare har involverats i hög grad kan få genomslag redan efter tre till fem år. Mer komplexa reformer, som avser att påverka lärarnas arbete, behöver dock fem till femton år för att institutionaliseras.²⁵

Vi har i vårt utredningsarbete via OECD haft kontakt med bland annat Australien och England, som reformerar sina skolsystem. Australien håller på att skapa ett sammanhållet skolsystem med mer nationell styrning och finansiering. De uppskattar att denna reform

²² SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.*

²³ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*

²⁴ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.*

²⁵ Ibid.

tar uppemot tjugo år att genomföra, eftersom det blir stora konsekvenser när styrningen och finansieringen centraliseras. Även England befinner sig i ett reformarbete där styrningen och finansieringen centraliseras. De har hållit på i några år och planerar för minst tio år till.²⁶

Bilden av att implementering är tidskrävande bekräftas av Statskontoret som drar slutsatsen att reformer i offentlig förvaltning tar lång tid att genomföra och också bör få göra det. Dessutom tar det tid innan konkreta resultat av reformerna finns. För att önskvärda resultat ska kunna uppnås behövs uthållighet i förändringsarbetet. När regeringen är beställare av en reform behövs även, enligt Statskontoret, kontinuitet i styrningen för att signalera att reformen och resultaten av den är prioriterade.²⁷

9.1.7 Det behövs långsiktighet och stabilitet för en lyckad implementering

För att lyckas med implementeringen av en reform är alltså uthållighet viktigt. Men det kan vara svårt att vara uthållig och skapa långsiktighet och stabilitet i ett politiskt system som det svenska. I Sverige delar många partier på makten och landet har under de senaste femtio åren haft koalitions- eller minoritetsregeringar.

Forskaren Johannes Lindvall konstaterar att stora politiska reformer av ovanstående skäl i allmänhet utgår från breda överenskommelser och kompromisser mellan partierna. Men det är inte helt enkelt att göra sådana. Inte minst gäller det, enligt Lindvall, när beslutsfattarna ska komma överens om breda överenskommelser som omfattar många olika politikområden.²⁸ Även när det rör enskilda politikområden finns ofta politiska motsättningar. Inom skolans område råder delade uppfattningar om inriktningen på skolpolitiken, något som kan påverka vilket genomslag en reform får i verksamheten.²⁹

²⁶ OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

²⁷ Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

²⁸ Lindvall, Johannes (2021): *Six hinder för politiska reformer*. SNS Analys 73, maj 2021.

²⁹ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

9.2 Utvärdering kopplad till implementering

I detta avsnitt beskriver utredningen vikten av att utvärdera implementeringen av en reform och att planera för utvärderingen tidigt i arbetet. Vi redogör också för möjligheten att införa reformer stegvis via utprövning.

9.2.1 Det är viktigt att utvärdera såväl implementeringen som resultaten och effekterna av en reform

En viktig del i ett implementeringsarbete är att planera för och genomföra olika typer av uppföljningar och utvärderingar. Det handlar om att följa upp såväl själva implementeringen som resultaten och effekterna av reformen. Inom implementeringsforskningen skiljer man ofta på process, output och outcome:

- Att följa upp processen innebär att man mäter olika aspekter av hur implementeringen fortlöper, men oftast utan att studera några resultat.
- Output avser uppföljningen av konkreta resultat av de processer som satts i gång, till exempel hur många lärare som använder en viss metod vid en viss tidpunkt.
- Outcome handlar om att följa upp hur väl det yttersta målet är uppfyllt, till exempel att elevernas kunskapsresultat har ökat.³⁰

I många implementeringsstudier ges sällan direkt svar på frågan i vilken grad det yttersta målet har uppnåtts. Orsaken är att det ofta tar lång tid innan det går att fastställa om åtgärderna har gett bättre resultat. I stället mäts resultatet av olika implementeringsinsatser ofta i utförarledet, det vill säga hos de praktiker som ska använda kunskapen (output). När det gäller en organisations egen uppföljning av ett förändringsarbete blir det därför viktigt att organisationen, eller en extern aktör, på sikt utvärderar om det som har implementerats används på rätt sätt och om de förväntade effekterna och det yttersta målet har uppnåtts.³¹

³⁰ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*

³¹ Ibid.

9.2.2 Reformutvärdering behöver finnas med redan i planeringen av en reform

Enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan saknar Sverige en tradition av att utvärdera reformer inom skolans område. Ordentliga reformutvärderingar har inte initierats av regering eller riksdag. De exempel på utvärderingar som utredningen lyfte fram var i första hand gjorda på initiativ av oberoende forskare.³²

Den här bilden bekräftas i en artikel från 2018 som jämför de skandinaviska länderna. Fram till 2011 genomförde såväl Sverige som Danmark och Norge få reformutvärderingar. Därefter skedde en ökning i alla tre länder, men den var mer markant i Danmark och Norge än i Sverige. En annan skillnad mellan länderna var att utvärderingar i Danmark och Norge ofta var resultat av politiska initiativ. I Sverige däremot hittades bara ett sådant exempel. Artikelförfattarna såg denna brist på statliga initiativ som ett problem för Sverige. Finansiering och samordning från regeringen är, enligt författarna, ofta avgörande för att kunna genomföra ordentliga reformutvärderingar, särskilt i mindre länder som de skandinaviska.³³

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan menade att Sverige behöver en planerad och systematisk utvärdering av reformer. Enligt utredningen är det nödvändigt för att säkerställa

- en bred och djup systemkunskap om skolan
- politiskt ansvarsutkrävande så att det går att få veta om den förda politiken får avsedda effekter och om de allmänna medlen fördelas effektivt
- kunskap som kan bidra till att öka genomslaget för reformen och signalera om något håller på att gå fel
- kunskap inför kommande reformer.³⁴

Utformningen av en reform samt implementeringen och utvärderingen av den har ett ömsesidigt förhållande till varandra. Därför bör frågan om reformutvärdering prioriteras redan i planeringen av reformen, enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.

³² SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

³³ Pontoppidan, Maiken m.fl. (2018): Randomised controlled trials in Scandinavian educational research. *Educational Research*, 60:3, s. 311–335.

³⁴ SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

För att kunna göra en bra utvärdering av en reform menade utredningen att det krävs ett systemperspektiv, det vill säga en helhetssyn på systemets olika delar och hur de samverkar.³⁵

Reformutvärdering har också en central roll för att stärka inslaget av evidens när skolreformer förbereds och genomförs. Frågor som Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan tyckte var viktiga att ta ställning till var bland annat

- om reformen lämpar sig för försök eller stegvist införande, vilket ökar möjligheterna att fatta beslut grundade på evidens
- vilken typ av metodik som är lämplig för utvärdering av reformen
- vilken roll som utvärderingen är tänkt att ha.

För denna typ av överväganden krävs kvalificerad utvärderingskompetens.³⁶

9.2.3 Innan en reform införs kan den vinna på att prövas

Ett sätt att öka inslaget av evidens är alltså att göra ett försök eller stegvist införande innan en reform genomförs i full skala. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan menade att skolpolitiska reformer skulle vinna på att beslutas efter en mer noggrann prövning. Inför de reformer som genomförts under senare tid har det ofta, enligt utredningen, funnits ett begränsat utrymme för att på ett mer djuplodande sätt kunna utreda den aktuella frågeställningen. Detta kan göras genom att till exempel initiera utvärdering och forskning eller i förväg pröva tänkta lösningar genom försök eller stegvist införande.³⁷

För att kunna infria en ambition om en mer noggrann prövning menade utredningen att beslutsprocesserna inför en reform behöver ges mer tid än i dag. Därigenom kan beslut i högre grad baseras på kunskap. I ett alltmer komplext samhälle kommer politiker att behöva utgå mer från evidens när de formar sin politik, i syfte att öka chanserna att reformerna ska leda till avsedda resultat.³⁸ OECD pekar också på att det är viktigt att ge tillräckligt med tid för utprovning

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

av reformer på systemnivå och att de beslut som fattas är evidensbaserade.³⁹

En försöksverksamhet eller ett stegvist införande av en reform behöver även kopplas till utvärdering. Genom att följa upp försöket får man kunskaper och erfarenheter som kan ligga till grund för beslut om införandet i full skala. Därmed kan fullskaliga misstag undvikas.⁴⁰

³⁹ OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

⁴⁰ SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

