

Kommittédirektiv

Förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan

Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för samtliga skolformer utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för lärare och skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper i de skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän,
- föreslå en finansieringsmodell där staten ansvarar för finansieringen av skolan,
- föreslå hur staten kan ta över ansvaret för ledning av utbildningen och den dagliga driften i de skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän, och
- analysera konsekvenserna för bl.a. det kommunala självstyret, möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

Ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap

I januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, anges i punkt 54 att det ska tas fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan. Det behöver därför utredas hur staten kan ta över huvudmannaskapet för det svenska skolväsendet, utom förskolan och den kommunala vuxenutbildningen, så att det finns ett underlag att ta ställning till. I januariavtalet anges samtidigt att den enskildas valfrihet är en central del av den svenska välfärdsmodellen. Lika villkor ska gälla för såväl privata som offentligt drivna skolor. Höga kvalitetskrav ska vara styrande.

Kommunaliseringen skulle bidra till en bättre anpassning till lokala behov och ökat inflytande från elever och medborgarna

I början av 1990-talet reformerades skolan som dittills varit regelstyrd och centralstyrd till att bli målstyrd och decentraliserad. Denna reform, som ofta kallats kommunaliseringen av skolväsendet, syftade bl.a. till att öka effektiviteten och kvaliteten i skolans verksamhet. Den decentralisering som beskrevs i propositionen Om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) avsåg att skolväsendet bättre skulle kunna anpassas efter lokala behov och att elevernas och medborgarnas inflytande över skolväsendet skulle öka. Samtidigt som kommunernas inflytande över skolväsendet ökade övergick styrningen från statlig detaljstyrning genom ett omfattande nationellt regelverk till mål- och resultatstyrning i skolväsendet. Statens roll skulle vara att sätta upp nationella mål och riktlinjer för skolväsendet och antalet nationella regler som styrde t.ex. organisation, tjänsteställning och resursfördelning reducerades betydligt. Minskad detaljreglering i kombination med mål- och resultatstyrning samt decentralisering förväntades leda till en mer ändamålsenlig verksamhet samt till en mer effektiv resursanvändning.

De dittills statligt reglerade lärar- och skollära tjänsterna upphörde och kommunerna fick ett odelat arbetsgivaransvar för all personal i skolan. Statsbidragssystemet reformerades, ett sektorsbidrag infördes 1993 och kommunerna övertog ansvaret för att besluta hur resurser skulle fördelas mellan olika delar av skolväsendet. Genom ytterligare en förändring av statsbidragssystemet genom införandet av de generella statsbidragen fick kommunerna även ansvaret att besluta om fördelningen av resurser mellan skolväsendet och annan kommunal verksamhet. I och med kommunal-

iseringen fick kommunen också ansvaret för att organisera skolväsendet och följa upp och utvärdera den egna verksamheten samt ett ansvar för att utveckla verksamheten och erbjuda kompetensutveckling för personalen.

Staten skulle fortsatt ha det övergripande ansvaret för att säkra en likvärdig utbildning och för att på nationell nivå följa upp att målen för utbildningen hade uppnåtts. Liksom tidigare skulle staten fortsätta att ansvara för att tillhandahålla en lärarutbildning av tillräcklig kvantitet och kvalitet.

Likvärdighet är ett centralt begrepp i skollagen (2010:800), se främst 1 kap. 9 §. Det innebär att alla barn och elever har rätt till en utbildning av god kvalitet oavsett vem som är huvudman inom varje skolform och var i landet utbildningen anordnas. Likvärdighet innebär också att utbildningen ska utformas utifrån de nationella styrdokumenterna men att det finns ett utrymme för huvudmän att utforma utbildningen efter lokala förutsättningar. Utbildningen behöver alltså inte utformas på samma sätt men ska ge barn och elever lika möjligheter inför fortsatt utbildning och yrkesliv och ska kompensera för socioekonomiska skillnader. En strävan ska vara att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen, enligt bl.a. 1 kap. 4 §.

Kommunaliseringen följdes av ytterligare reformer

Åren efter kommunaliseringen fattades det beslut om reformer som ytterligare ändrade förutsättningarna för kommunerna. Gymnasireformen som innebar att gymnasieskolan övergick till nationella och specialutformade program som alla var treåriga och ämnade att ge grundläggande högskolebehörighet genomfördes. Lärarnas arbetstid reglerades och förtroendearbetstiden minskade markant. Meritvärderingssystemet och behörighetsreglerna för lärare luckrades upp och inriktningen på lärares fortbildning förändrades. Lönesättningen avreglerades genom att det s.k. tariffsystemet togs bort och ersattes med individuell lönesättning. År 2001 infördes också en ny lärarutbildning som innebar att en gemensam lärarexamen ersatte samtliga åtta tidigare lärarexamina. Det beslutades om en ny kommunallag som gav kommunerna ett större utrymme att själva avgöra hur olika beslutsorgan, bl.a. de som ansvarade för de olika skolformerna, skulle organiseras. Vidare infördes systemet med fristående skolor med rätt till bidrag från elevernas hemkommuner och möjligheten att välja skola utökades, vilket förde med sig nya krav på kommunerna, bl.a. med avseende på planering

och dimensionering av skolorna och utbetalande av ersättning till fristående skolor.

Kommunaliseringen förstärkte medborgar- och brukarinflytandet över skolväsendet. Den möjliggjorde besparingar inom grundskolan, åtgärder för ökad kostnadseffektivitet och strukturella förändringar inom skolväsendet. Mycket talar dock för att kommunaliseringen och de övriga reformerna och sättet de genomfördes på även fick oönskade effekter, bl.a. i form av sjunkande kunskapsresultat och en ökande spridning i kunskapsresultat, vilket framgår av betänkandet Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan (SOU 2014:5).

Nuvarande ansvarsfördelning för skolväsendet

Sedan kommunaliseringen har staten successivt stärkt sin styrning av skolväsendet, men ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän kvarstår i huvudsak. Styrningen av skolväsendet i dag innebär att riksdag och regering har ett övergripande nationellt ansvar för resultat och utveckling inom de olika skolformerna. Staten anger nationella mål och riktlinjer för skolväsendet som ska garantera att utbildning i landet blir likvärdig och håller hög kvalitet. Staten är också huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid dessa (2 kap. 4 § skollagen).

Skollagen riktar sig till tre ansvarsnivåer inom skolväsendet: huvudmannen, rektorn och läraren. Därutöver har kommunerna särskilt ansvar för vissa frågor. Huvudmannen har ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med lagar och föreskrifter (2 kap. 8 §). Rektorn leder det pedagogiska arbetet vid en skolenhet, beslutar om organisationen och resursfördelningen inom enheten och har i övrigt det ansvar som framgår av författningar (2 kap. 9 och 10 §§). Lärare har ett ansvar för undervisning och betygssättning (2 kap. 13 § och 3 kap. 16 §). Av skollagen följer även att huvudmannen systematiskt och kontinuerligt ska planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3–6 §§). Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att se till att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet (2 kap. 8 a §).

Skollagen medger både offentliga (kommun, region och stat) och enskilda huvudmän för skolan (2 kap. 2–5 §§). Utöver de 290 kommuner som är huvudmän inom skolväsendet finns ett stort antal enskilda huvudmän av varierande storlek. Läsåret 2019/20 fanns 186 olika enskilda huvudmän

enbart för grundskolan enligt Sveriges officiella statistik. För gymnasieskolan fanns 193 enskilda huvudmän. Även Sveriges regioner är huvudmän för gymnasieskola och gymnasiesärskola.

Staten styr också skolväsendet via sina myndigheter. Via Skolinspektionen följer staten upp att målen uppfylls genom tillsyn och granskning av verksamheten i de olika skolformerna. Skolinspektionen beslutar även om tillstånd för fristående skolor. Skolforskningsinstitutet liksom Specialpedagogiska skolmyndigheten ska på olika sätt bidra till att stärka skolväsendets samlade kompetens. Statens skolverk är förvaltningsmyndighet för skolväsendet med uppgift att främja att alla elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö, men ska också bl.a. följa och utvärdera skolväsendet på nationell nivå (förordning [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Skolverket arbetar vidare enligt sin instruktion med stöd till skolutveckling, riktade statsbidrag och genom informations- och kommunikationsinsatser.

Staten styr också skolväsendet indirekt via lärar- och förskollärarytbildningarna och de möjligheter till fort- och vidarebildning som erbjuds vid universitet och högskolor, delvis i samarbete med Skolverket. Staten ansvarar för att fastställa de olika lärar- och förskollärarexamina liksom de krav som ställs för att erhålla examen vilket är avgörande för vilka kunskaper och färdigheter lärare i förskolan, skolan och den kommunala vuxenutbildningen har, och därmed hur undervisningen genomförs.

Staten har vidare möjlighet att styra skolväsendet genom riktade statsbidrag.

Uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap

Det finns brister i styrningen av skolväsendet

OECD har vid flera tillfällen påtalat att åtgärder behövs för att råda bot på de sjunkande skolresultaten liksom den ökande ojämlikheten i det svenska skolväsendet (se t.ex. OECD Improving Schools in Sweden 2015, An OECD perspective och OECD 2019 Economic surveys: Sweden). Även om svenska elevers resultat i internationella kunskapsmätningar vänt upp tydligt de senaste åren (se t.ex. PISA 2015 och 2018), konstaterar OECD att det finns en otydlighet i ansvars- och rollfördelningen i den svenska skolan.

Bland de åtgärder som OECD rekommenderar återfinns bl.a. en förändrad styrning inklusive en förändrad styrning av skolans finansiering. Staten bedöms behöva ta tillbaka kontrollen över några av de styrmedel som staten lämnade ifrån sig under 1990-talets reformer. OECD ifrågasätter rimligheten i det dåvarande antagandet att varje kommun har den administrativa kapacitet, den kompetens och de styr- och kontrollsystem som krävs för att bedriva verksamheten med hög kvalitet.

OECD bedömer (2015) att det saknas en sammanhållen strategi för att förbättra skolan och att de senaste årens skolreformer har genomförts utan ett inbördes sammanhang och en gemensam strategi för att förbättra skolorna. OECD beskriver det svenska skolsystemet som väldigt komplext med många aktörer och bedömer att avsaknaden av en gemensam strategi är allvarlig i ett system som det svenska med stark grad av decentralisering och marknadsorientering. Det saknas former för ansvarsutkrävande för det lokala ansvaret, uppföljningen och utvärderingen är outvecklade och ansvaret för skolutveckling är oklart, eftersom det delas mellan olika nivåer som gör olika bedömningar och prioriteringar. OECD anser att det finns ett behov av en tydlig statlig närvaro på regional nivå för att kunna arbeta systematiskt med att upprätthålla och utveckla kvaliteten och likvärdigheten i skolsystemet.

Även 2015 års skolkommision pekar på att skolan lider av allvarliga systemsvagheter. I sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38) bedömde kommissionen att dessa försämringar uppstått som en konsekvens av utformningen och genomförandet av 1990-talets decentralisering och avreglering på skolområdet. Skolkommisionens analys visar ett försvagat och delvis fragmentiserat skolväsende med en låg grad av samverkan, samarbete och gemensamt förbättringsarbete mellan skolor och skolhuvudmän. Skolverket (Skolverkets lägesbedömning 2017) och Skolinspektionen (Skolinspektionens årsrapporter 2017 och 2018) har återkommande konstaterat att många skolhuvudmän saknar kapacitet och nödvändigt underlag för att kunna analysera och åtgärda brister och problem i skolverksamheten. Skolinspektionen konstaterar också att huvudmän som ansvarar för flera skolformer ofta har fokus på grundskolan i sin styrning och uppföljning. Vuxenutbildningen och till vissa delar gymnasieskolan följs upp i mindre utsträckning. Det finns ett signalvärde i vad huvudmän fokuserar på och väljer att följa upp som leder till att annat kan åsidosättas eller nedprioriteras,

oavsett om det är avsikten eller inte (Skolinspektionens årsrapport 2018). Skolkommissionen gör i sitt slutbetänkande Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35) bedömningen att staten har 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.

Likvärdigheten i den svenska skolan brister

Skolkommissionen lyfter fram att den bristande likvärdigheten är ett allvarligt problem i den svenska skolan. Sett ur ett nationellt likvärdighetsperspektiv är utvecklingen över tid i grundskolan i Sverige inte positiv. Familjebakgrunden har avgörande betydelse för skolresultaten och betydelsen av familjebakgrunden har dessutom ökat under de senaste 20 åren. En viktig förklaring är att andelen utlandsfödda elever ökat betydligt under perioden. Betydelsen av familjebakgrund har ökat som en förklaring till elevernas resultat, även om familjebakgrundens betydelse för skolresultaten när det gäller svenskfödda elever har varit förhållandevis konstant under en lång period.

Det kan konstateras att trenden sedan början av 1990-talet är en kraftigt ökad spridning i skolornas kunskapsresultat (se bl.a. Skolkommissionens betänkande SOU 2017:35). Det råder bred enighet om att dessa ökande skillnader mellan skolor i mycket hög grad kan hänföras till ökad skolsegregation. Elever har blivit alltmer uppdelade mellan olika skolor utifrån socioekonomisk bakgrund och migrationsbakgrund vilket framgår av betänkandet Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan (bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019, SOU 2019:40). Skillnaderna mellan storstadskommunernas grundskolor och skolor belägna på landsbygden har enligt betänkandet också tilltagit över tid. Likvärdigheten utmanas därmed inte enbart av förekomsten av ett stort antal huvudmän utan också av ökade skillnader mellan olika delar av landet.

Även i gymnasieskolan finns en differentiering av elever med olika bakgrund och förutsättningar. Gymnasieskolan innebär både en uppdelning i olika utbildningsinriktningar och en uppdelning utifrån tidigare skolprestationer. Gymnasieskolan karaktäriseras också av könssegregation, eftersom vissa gymnasieprogram domineras av det ena könet. Det är känt att det finns stora skillnader i måluppfyllelse för gymnasieelever med olika bakgrund, men det är det oklart hur elevsammansättningen påverkar skolresultaten.

I likhet med såväl Utredningen om en mer likvärdig skola (SOU 2020:28) som Långtidsutredningen konstaterar dock Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola att elevsammansättning har betydelse för sammanhållningen i samhället. Mötet med elever från andra sociala eller etniska grupper i skolmiljön inverkar positivt på elevers tolerans och empati för varandra. Skillnader i elevsammansättning mellan skolor kan därför också i sig ses som en indikator på skolans likvärdighet när det gäller skolans demokratiuppdrag och roll att förmedla värden (SOU 2020:33).

Kommunernas storlek påverkar också möjligheten att erbjuda ett brett utbud av gymnasiala utbildningar inom gymnasieskola, gymnasiesärskola och komvux. I många kommuner är det till exempel en utmaning att erbjuda ett allsidigt urval av gymnasieskolans nationella program. Likvärdigheten över landet vad gäller möjligheten att kunna ta del av utbildning blir på detta sätt åsidosatt.

Decentraliseringen och de så kallade valfrihets- och friskolereformerna under 1990-talet har också påverkat utbudet av utbildningar i gymnasieskolan. Den bristande matchningen mellan behoven på arbetsmarknaden, utbud och elevers val av utbildning påverkar både kompetensförsörjningen och ungdomars möjlighet till en smidig övergång från skola till arbetsliv.

Ett statligt huvudmannaskap ska utredas

Det finns en negativ utveckling när det gäller likvärdigheten, och även om kunskapsresultaten har ökat något de senaste åren är Sverige fortfarande långt ifrån den framstående position som är regeringens mål. Såväl OECD som Skolkommissionen har pekat på bristande styrning och allvarliga systemsvagheter i den svenska skolan. Sedan början av 1990-talet har staten successivt stärkt sin styrning av huvudmännen genom uppföljning och att kräva ansvar. Staten har tydliggjort ansvarsfördelningen mellan huvudmän, rektorer och lärare, stärkt det pedagogiska ledarskapet över skolan, gett skolans ämnen och kunskapsuppdrag en starkare ställning samt tydliggjort resultatkrav och kunskapsmål. Staten har även utvecklat lärarutbildningen och beslutat att skärpa lärarnas behörighetskrav och att främja en utbildning som bygger på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Det s.k. likvärdighetsbidraget (förordning [2018:49] om statsbidrag för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling) har inrättats och satsningen Samverkan för bästa skola (U2019/03786), som är en utvecklingsinsats mellan Skolverket och

huvudmän, genomförs. Det kan dock konstateras att mer behöver göras för att nå målet om förbättrade resultat och ökad likvärdighet.

Det behöver därför utredas hur staten kan ta över huvudmannaskapet för det svenska skolväsendet. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Fristående skolor är en del av skolväsendet i Sverige och behöver inrymmas i ett skolsystem med statligt huvudmannaskap.

Behovet av ökad likvärdighet måste ställas i relation till lokala behov och självbestämmande

Utredningen om en mer likvärdig skola lyfter fram att olika styrningsmodeller svarar mot olika mål och syften. Ett centraliserat system med starka centrala institutioner och tydlig styrning svarar enligt utredningen mot mål om enhetlighet och likvärdighet över hela landet. Ett decentraliserat system svarar i stället mot mål om lokal anpassning, variation i skolornas inriktning och specialisering samt en nära kontakt mellan medborgare, politiska beslutsfattare och företrädare för skolan på lokal nivå (SOU 2020:28). Den kommunala självstyrelsen, som regleras i regeringsformen, har historiska rötter och syftar ytterst till att stärka demokratin och göra den offentliga verksamheten mer effektiv. Enligt kommunallagen (2017:725) ska frågor avgöras nära de medborgare som berörs och beslut fattas av lokalt valda politiska församlingar. På så vis kan verksamheten utformas utifrån förutsättningarna i den egna kommunen. Om statens ansvar för skolväsendet ökar innebär det att kommunernas självbestämmande behöver minska.

Den grundlagsfästa principen om kommunal självstyrelse är central i frågor som rör kommunerna. Det framgår av regeringsformen att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen). Det innebär att eventuella inskränkningar i den kommunala självstyrelsen ska prövas mot proportionalitetsprincipen.

På grund av exempelvis kommuners skilda prioriteringar, ambitionsnivåer och förutsättningar kan den kommunala självstyrelsen leda till skillnader mellan olika delar av landet. Kommunernas förutsättningar att hantera sina uppgifter varierar, bl.a. beroende på befolkningens storlek, åldersstruktur och socioekonomiska förhållanden, om kommunen är tät- eller glesbefolkad samt kommunens näringslivsstruktur och ekonomiska situation. De stora

skillnader som finns mellan landets kommuner påverkar deras möjligheter att hantera sina uppgifter och därmed möjligheterna att skapa en likvärdig skola samt erbjuda lika tillgång till ett brett utbildningsutbud.

Skolväsendet är inte och har heller aldrig varit renodlat statligt eller renodlat kommunalt. Medborgarna har möjlighet att utkräva ansvar för verksamheterna i skolväsendet i såväl riksdagsvalen som kommunalvalen. Skolväsendet är därför ett exempel på vad man brukar kalla ett ”blandat system”, där det är svårare att utkräva ansvar än i system med bara en enda makthavare (SOU 2014:5). För att medborgare ska ha en reell möjlighet att ställa beslutsfattare till svars för t.ex. bristande kvalitet i verksamheten behöver det finnas goda möjligheter till ansvarsutkrävande. När ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap nu tas fram är det därför viktigt att göra noggranna analyser i fråga om möjligheterna till ansvarsutkrävande. Förutsättningarna för medborgarna att utkräva ansvar t.ex. när det gäller beslut om nedläggning av en skola i ett system där beslutet inte fattas på kommunal nivå behöver särskilt analyseras. Det behöver vidare analyseras hur ansvarsutkrävandet påverkas i ett system där staten både är huvudman för skolan och ansvarig för tillsynen av densamma.

Svenskt skolväsende står inför flera utmaningar i form av bland annat bristande likvärdighet och svaga kunskapsresultat inom vissa områden och det har från flera håll pekats på bristande styrning och allvarliga systemsvagheter i den svenska skolan. I uppdraget att utreda ett statligt huvudmannaskap är det därför nödvändigt att analysera hur ändringar i ansvarsfördelningen skulle svara mot målet att skapa bättre förutsättningar för en mer likvärdig skola av hög kvalitet. Samtidigt måste avvägningar göras i fråga om möjligheterna att ta tillvara lokala behov och förutsättningar och dessa möjligheter måste ställas i relation till det nationella behovet av ökad likvärdighet.

Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § skollagen). Förskolan och den kommunala vuxenutbildningen som skolformer ligger inte inom ramen för detta uppdrag. I det följande används begreppet skolan, som i det här sammanhanget ska förstås som samtliga skolformer i skolväsendet förutom förskolan och kommunal vuxenutbildning.

Utredaren ska därför

- ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap för skolan,
- analysera och föreslå hur fristående skolor kan inrymmas i ett system med statligt huvudmannaskap för skolan,
- analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till målet om en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat, och
- analysera konsekvenser av ett statligt huvudmannaskap i förhållande till den kommunala självstyrelsen och möjligheter till anpassning utifrån lokala behov och förutsättningar samt möjligheter till ansvarsutkrävande.

Beslutsunderlaget ska omfatta huvudmannaskapets samtliga delar

Enligt dagens bestämmelser är huvudmannen ansvarig för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. I 2 kap. skollagen anges flera områden som huvudmän ansvarar för enligt dagens ansvarsfördelning. Av 2 kap. 8 § skollagen framgår att huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. Det som avses är bl.a. bestämmelser om skolchef, resursfördelning, ledning av utbildningen, undervisande personal, elevhälsa, studie- och yrkesvägledning, kompetensutveckling, lokaler, utrustning och skolbibliotek. På en mer övergripande nivå kan huvudmannens ansvar sägas omfatta finansieringen av skolan, ledning av utbildningen, den dagliga driften och arbetsgivaransvaret för personalen. Utarbetandet av ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap bör ta sin utgångspunkt i dessa övergripande delar och analyseras i förhållande till målet om ökad likvärdighet och högre kunskapsresultat.

Ansvar för arbetsgivaransvar och kompetensutveckling är en viktig del av huvudmannaskapet

Studier visar på en betydande försämring av hur lärarna upplever sin arbetsituation i dag i jämförelse med i början av 1990-talet. I betänkandet Staten får inte abdikera (SOU 2014:5) dras slutsatsen att arbetsförhållandena för lärarna och läraryrkets status försämrades till följd av kommunaliseringen

och införandet av mål- och resultatstyrningen av skolan. Staten har sedan kommunaliseringen på olika sätt stärkt sin styrning inom detta område, t.ex. genom införandet av legitimations- och behörighetsreformen och den obligatoriska befattningsutbildningen för rektorer. Staten har vidare infört karriärtjänster med särskilda statliga medel, en lärarlönesatsning för särskilt skickliga lärare och genomför statliga satsningar på fortbildning för lärare och rektorer. Staten har också inrättat ett statsbidrag för karriärsteg för lärare. Det är dock fortsatt huvudmannen som har det övergripande ansvaret för såväl personalens löner, kompetensutveckling och det som i övrigt faller under arbetsgivaransvaret.

Det råder i dag en brist på lärare i skolväsendet och tillgången till behörig personal skiljer sig mycket åt i olika delar av landet och mellan olika huvudmän. Vidare finns det systematiska skillnader mellan huvudmän och skolor i fråga om att tillhandahålla kompetensutveckling för lärare och rektorer. Detta sammantaget är naturligtvis problematiskt i förhållande till målet om en likvärdig skola.

En del i ett statligt huvudmannaskap är ett statligt arbetsgivaransvar för skolväsendets personal. Det skulle kunna inrymma ansvar för såväl anställning och lönesättning av personal som ansvar för personalens fortbildning och kompetensutveckling. En viktig utgångspunkt är att lönesättningen och allmänna villkor alltså ska vara en fråga för arbetsmarknadens parter.

Utredaren ska

- föreslå hur staten kan ta över arbetsgivarskapet för de lärare, skolledare och eventuellt övriga yrkesgrupper som är anställda i skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän.

Finansieringen är en central del av styrningen av skolväsendet

I dag finansieras merparten av kostnaderna för skolväsendet genom kommunalskatt. Därutöver tillkommer riktade och generella statsbidrag. Syftet med generella bidrag, som betalas ut genom det kommunalekonomiska utjämningsystemet, är att skapa goda och likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och regioner att kunna ge sina invånare likvärdig service oberoende av inkomster och andra strukturella förhållanden, såsom demografi, socioekonomi och geografiska förutsättningar. Det sker främst genom

utjämning för skillnader i skattekraft (inkomstutjämning) och strukturellt betingade kostnadsskillnader (kostnadsutjämning). Det generella statsbidraget utgör också ett medel för staten att påverka kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme.

Varje kommun avgör hur mycket resurser som ska tilldelas totalt till de egna skolorna och till respektive skolenhet. Enligt skollagen ska kommunerna fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b §). Kommuner ersätter även huvudmän för fristående skolor som tillhandahåller utbildning för elever som är bosatta i kommunen. Ersättningen till de enskilda huvudmännen ska ske utifrån samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna genom ett s.k. grundbelopp för varje elev. Därutöver ska i vissa fall ett tilläggsbelopp lämnas, t.ex. för elever med ett omfattande behov av särskilt stöd (se t.ex. 10 kap. 37–39 §§). Hur de enskilda huvudmännen använder resurserna bestämmer de själva. Huvudmännen, såväl de kommunala som de enskilda, måste dock avsätta tillräckliga resurser för att verksamheten ska kunna svara mot de krav som ställs i skolförfattningarna.

Skolkommissionen pekar (i SOU 2017:35) på att det finns stora skillnader i de avsatta resurserna till undervisning och elevhälsa i förskoleklassen och grundskolan mellan olika kommuner. Skillnaderna beror enligt Skolkommissionen på demografiska och geografiska förhållanden men också på skillnader som beror på att ambitionsnivån skiljer sig mellan olika kommuner. Utredningen om en mer likvärdig skola, som bygger vidare på Skolkommissionens arbete, bekräftar detta. Enligt utredningen kan skillnaderna bara delvis förklaras av skillnader i verksamhetens förutsättningar och elevernas behov. Utredningen gör bedömningen att detta påverkar dels möjligheterna att nå likvärdighet i den svenska skolan, dels skolors möjligheter att klara det kompensatoriska uppdraget. Utredningen anser därför att staten på sikt bör ta ett större ansvar för finansieringen. Detta bör enligt utredningen ske genom att ett större statligt sektorsbidrag som är socioekonomiskt viktat införs. Även OECD anser att Sverige bör införa en starkare nationell styrning av resursfördelningen, liksom en resursfördelning med en starkare fördelningsprofil där mer resurser riktas till skolor och elever med ogynnsamma förutsättningar.

Regeringen delar utredningarnas och OECD:s bedömningar om att det för att nå målet om en likvärdig utbildning behövs en mer kompensatorisk resursfördelning. Det har också tagits steg i den riktningen genom att det s.k. likvärdighetsbidraget har införts och successivt byggts ut. En finansieringsmodell som bygger på ett ökat statligt ansvarstagande behöver därför vara socioekonomiskt viktad, samt ta hänsyn till olika huvudmäns och skolors olika förutsättningar.

En modell där staten tar över finansieringsansvaret för hela eller delar av skolväsendet förutsätter sannolikt en skatteväxling mellan staten och kommunerna. Vidare skulle en sådan förändring påverka kommuners beskattningsrätt på förvärvsarbete, det kommunala utjämningsystemet och tilldelning av medel till fristående skolor. Eftersom det i dag är kommunerna som fördelar resurser till fristående skolor utifrån samma grunder som kommunerna tillämpar vid fördelning av resurser till de egna skolorna, skulle ett system där staten tar över ansvaret för bl.a. finansieringen kräva ett förändrat resursfördelningssystem till dessa. I framtagandet av en ny resursfördelningsmodell måste det beaktas att det, vilket även är i linje med den sakpolitiska överenskommelsen, ska råda lika villkor för både privat och offentligt drivna skolor. En förändrad finansiell styrning kan även komma att påverka övriga verksamheter som kommunerna ansvarar för.

Utredaren ska

- lämna förslag till en finansieringsmodell där staten ansvarar för finansieringen av skolan, vilken ska vara socioekonomiskt viktad och innehålla bestämmelser om särskilda resurser för elever med särskilda behov, förslagen ska inte vara kostnadsdrivande i sig eller ställa krav på ökade resurser för att kunna genomföras, och
- analysera hur en sådan finansieringsmodell skulle förhålla sig till det kommunala utjämningsystemet och övriga verksamheter som kommunerna har ansvar för.

Huvudmannaskapet innebär också ansvar för bland annat ledningen av utbildningen och den dagliga driften

Utöver finansieringen av skolväsendet och arbetsgivaransvaret har huvudmännen det övergripande ansvaret för utbildningen. Det innebär bl.a. att huvudmännen är ansvariga för att följa de bestämmelser som finns, att

systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen och för den dagliga driften. En viktig del i huvudmannskapet är ledningen av verksamheten och det beslutsfattande som krävs för att utveckla verksamheten enligt de behov som identifieras i det systematiska kvalitetsarbetet på lång och kort sikt.

Skolkommissionen konstaterade att många huvudmän har misslyckats med det systematiska kvalitetsarbetet (SOU 2016:38). Även Skolinspektionen har konstaterat att många huvudmän brister när det gäller arbetet med att planera, följa upp och utveckla sina verksamheter på ett systematiskt vis (Skolinspektionen 2014, Från huvudmannen till klassrummet). Skolkommissionen drar slutsatsen att många huvudmän behöver stöd i uppföljning bl.a. och har därför föreslagit att en nationell skolmyndighet ska ha till uppgift att stödja och stärka huvudmännen i skoluppdraget. Utredningen om en mer likvärdig skola gör liknande bedömningar. Det finns därför skäl att utreda om statens ansvar eller stöd inom det systematiska kvalitetsarbetet bör stärkas.

Såväl kommunala som enskilda huvudmän har ansvar för att tillhandahålla elevhälsa, skolbibliotek, lärverktyg, skolmåltider och studie- och yrkesvägledning (2 kap. 25–29 och 36 §§, 9 kap. 8 §, 10 kap.10 § och 11 kap. 13 § skollagen). I huvudmannskapet ingår också ansvar för bl.a. lokalförsörjning, administrativa system och digital infrastruktur. Kommunerna har utöver det ansvar som följer av huvudmannskapet för de kommunala skolorna även ansvar att se till att skolpliktiga elever fullgör sin skolplikt (9 kap. 12 §, 10 kap. 24 § och 11 kap. 24 § skollagen), ansvar för beslut om mottagande i grundsärskolan (7 kap. 5 § skollagen) och ett ansvar för att anordna och pröva rätten till skolskjuts (9 kap. 15 b §, 10 kap. 32 § och 11 kap. 31 § skollagen). I framtagandet av beslutsunderlaget bör även dessa delar analyseras.

Utredaren ska därför

- föreslå hur staten kan ta över ansvaret för ledning av utbildningen och den dagliga driften i skolor som i dag drivs av offentliga huvudmän.

Beslutsunderlaget behöver inkludera en analys av konsekvenserna för de olika skolformerna utifrån deras mål och förutsättningar

Även om skolväsendets olika skolformer och verksamheter utgår från samma grundläggande syften finns det både likheter och skillnader som påverkas bland annat av barnens och elevernas ålder och skolformernas specifika syften. Som tidigare angetts ingår inte frågan om förskolans och den kommunala vuxenutbildningens huvudmannaskap i utredarens uppdrag. Möjligheten till samverkan mellan olika skolformer måste därför beaktas i framtagandet av beslutsunderlaget. Vidare bör hänsyn tas till hur möjligheten till samordning mellan olika skolformer och effektivt utnyttjande av resurser bäst kan åstadkommas.

Utbildningen i de obligatoriska skolformerna, förskoleklass, grundskola, grundsärskolan, sameskolan och specialskolan, ska ligga till grund för fortsatt utbildning och bland annat främja allsidiga kontakter och social gemenskap. Även gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen ska ge en grund för fortsatta studier, men i skollagen betonas också utbildningen som grund för yrkesverksamhet och deltagande i arbetslivet. Vidare anges i skollagen att utbildningen i gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning bland annat ska utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen till arbetslivet. En förutsättning för detta är att det finns en utvecklad samverkan med arbetslivet både nationellt och regionalt i planeringen, dimensioneringen och genomförandet av utbildningen.

Skolformernas skilda syften avspeglas också i de olika skolformernas innehåll och organisering av utbildningen. De obligatoriska skolformerna har ett innehåll som präglas av gemensamma ämnen och fastställda timplaner. Gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och den kommunala vuxenutbildningen präglas av större diversitet än de obligatoriska skolformerna när det gäller utbildningarnas innehåll, omfattning, krav på utrustning och material samt lärarkompetenser. I vissa fall finns en tydlig samordning mellan skolformerna. Till exempel använder gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå i huvudsak samma ämnesplaner, och kurserna är i stor utsträckning desamma.

Barn och elever gör olika typer av övergångar under sin skoltid. De byter klass, skolenhet och skolform. I skollagen och i läroplanerna finns bestämmelser om överlämning av uppgifter vid övergång mellan och inom skol-

former samt krav på samverkan inom och mellan skolformerna. När det gäller de frivilliga skolformerna innebär övergångar mellan olika delar i utbildningssystemet en risk att vissa ungdomar väljer att lämna systemet innan avslutad utbildning. Att övergången till en ny utbildning, skola eller klass fungerar väl är en viktig faktor för att elever ska lyckas med sina studier. Det ställer stora krav på samverkan och rutiner hos avlämnande och mottagande verksamheter.

Det förekommer att förskolor är integrerade eller samorganiserade med annan verksamhet, till exempel grundskolan eller fritidshemmet. I dessa fall kan en och samma person fullgöra uppdraget som rektor för grundskolan och vara pedagogisk ledare för de andra verksamheterna. Vidare ska förskolan samverka på ett förtroendefullt sätt med förskoleklassen, skolan och fritidshemmet för att stödja barnens utveckling och lärande i ett långsiktigt perspektiv. En förändring av ansvaret för den obligatoriska skolan och fritidshemmet behöver därför ske med hänsyn till hur möjligheterna till samverkan och samarbete med förskolan påverkas.

Utredaren ska därför

- analysera konsekvenserna för de olika skolformerna av ett statligt huvudmannaskap, och
- utifrån bedömningarna ovan analysera hur ett förändrat huvudmannaskap kan påverka samverkan mellan olika skolformer.

En fungerande samverkan med andra verksamheter på lokal och regional nivå bör beaktas i uppdraget

En samverkande statsförvaltning är en viktig utgångspunkt för förvaltningspolitiken. Skolväsendet i dag har många samverkansytor. Skolor samverkar med annan kommunal verksamhet som socialtjänst, samhällsplanering, fritidsverksamhet, folkbibliotek, kulturskola och hälso- och sjukvård och är beroende av att samverkan fungerar. Enskilda huvudmän samverkar på motsvarande sätt med dessa verksamheter inom lägeskommunen. Skolor arbetar även mot statliga myndigheter inom olika samhällssektorer. Det kommunala aktivitetsansvaret samverkar med statlig verksamhet, t.ex. Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polismyndigheten och verksamhet som hälso- och sjukvården. Vidare förutsätter utbildningsplikten för ny-

anlända och andra insatser inom arbetsmarknadsområdet samverkan mellan Arbetsförmedlingen och den kommunala vuxenutbildningen. När det gäller samverkan mellan skola och arbetsliv samverkar skolorna med bl.a. regionerna inom ramen för deras regionala utvecklingsarbete. Utredningsarbetet behöver ta hänsyn till de samarbeten som finns i dag och beroende på de förslag som presenteras ta hänsyn till att samarbete fortsatt behöver ske såväl mellan statliga aktörer som mellan kommun, region och andra aktörer.

Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenser ett statligt huvudmannaskap bedöms få för möjligheterna till samverkan med relevanta verksamheter för skolväsendet som för den statliga samordningen som helhet.

Beslutsunderlaget behöver omfatta förslag till statlig myndighetsorganisation

I januariavtalet finns även i punkt 54 punkter om att arbeta vidare med förslag från Skolkommissionen för att öka likvärdigheten i skolan med bl.a. regionaliserade skolmyndigheter. Skolkommissionen bedömer att regionala kontor inom en skolmyndighet behöver byggas upp och ha i uppgift att stödja och stärka huvudmännen (SOU 2016:38). Ett överordnat uppdrag för myndigheten skulle vara att främja förutsättningarna för goda kunskapsresultat i skolorna samt följa och stödja arbetet med att förbättra likvärdigheten i skolsystemet.

Även andra statliga utredningar har lämnat förslag till ökad statlig närvaro i form av en regional skolmyndighetsorganisation, t.ex. 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:04), Utredningen om en mer likvärdig skola (U 2018:05) och Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola (U 2018:01).

Ett statligt huvudmannaskap förutsätter en myndighetsorganisation som är anpassad till de nya uppgifterna. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande frågan om en regional myndighetsorganisation på skolområdet. I uppdraget att ta fram ett beslutsunderlag som kan skapa förutsättningar för ett statligt huvudmannaskap behöver det utredas vilken form av myndighetsorganisation som behövs för att staten ska kunna utföra de uppgifter som krävs i egenskap av huvudman för skolan. Det är viktigt att utredningen utgår från den svenska förvaltningsmodellen och regeringens

förvaltningspolitiska inriktning. Dessa innebär bland annat ett långtgående delegerat ansvar till och stort förtroende för de statliga myndigheterna, samt att styrningen av statsförvaltningen ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad (prop. 2020/21:1 utgiftsområde 2). Utredaren bör beakta de förslag som har lämnats på detta område samt det arbete som för närvarande pågår inom Regeringskansliet. Utredaren bör vidare beakta januariavtalets övriga beslutspunkter.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilken form av myndighetsorganisation som behövs vid ett statligt huvudmannaskap, och
- beakta de förslag som lämnats inom området samt det arbete som pågår med januariavtalets övriga beslutspunkter.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och andra konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska organisatoriska och pedagogiska konsekvenser av förslagen redovisas. Utredaren ska beskriva och om möjligt kvantifiera de samhälls-ekonomiska effekterna av de förslag som läggs. Viktiga ställningstaganden i utformningen av förslagen ska beskrivas, liksom andra beslutsunderlag som behövs för att skapa förutsättningar för ett eventuellt förstatligande av skolan men som inte omfattas av utredarens förslag. Vidare ska utredaren överväga hur de föreslagna åtgärderna kan utvärderas och hur förutsättningarna för utvärdering kan gynnas. Även konsekvenser för lärarförsörjningen samt för behöriga yrkesverksamma och blivande lärare och förskollärare inom berörda skolformer ska redovisas. Förslagen ska analyseras utifrån det nationella jämställdhetspolitiska målet, där ett delmål är jämställd utbildning. Utredaren ska vidare redovisa konsekvenserna av förslagen utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt principen om ickediskriminering. Utredaren ska även i sitt arbete i övrigt beakta ett barnrätts-, ungdoms- och funktionshinderperspektiv. I enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska utredaren beakta proportionalitetsprincipen i samband med överväganden om inskränkningar i den kommunala självstyrelsen och redogöra för sina bedömningar i detta avseende. Utredaren ska vidare göra en samlad bedömning av förslagens

konsekvenser och ställa dessa i relation till alternativa åtgärder för att nå förbättrade kunskapsresultat.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter från kommuner och enskilda skolhuvudmän liksom från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, Skolforskningsinstitutet, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Skolledarförbundet, Sveriges Elevråd, Sveriges Elevråd – SVEA och Sveriges Elevkårer samt andra myndigheter och organisationer med relevans för uppdraget, bl.a. Arbetsgivarverket, universitet och högskolor med examenstillstånd för förskolläraryrket och lärarexamen. Utredaren ska beakta annat pågående utredningsarbete med relevans för uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2022.

(Utbildningsdepartementet)