

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-

sensation 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 skolmåltider 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 Skolkommisionen 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, skolmåltider 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.
- Ansvar 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 kopplade 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 offentligt 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 fullgångna 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 yrkeslärarutbildningar 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 skolsystemet 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 förhandlingsrättsreform om parterna, vid en eventuell inrangeringsförhandling mot bakgrund av ett förstatligande av skolan, kommer fram till att ett nytt huvudavtal och en förändrad partsställning i staten vore önskvärt.
- 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 prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information. Regelverket för olika huvudmän kan i större utsträckning behöva anpassas 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 skolmyndigheter bör införas med olika funktion och delvis olika målgrupper. Den ena bör hantera statens systemansvar för skolan och rikta sig såväl mot offentliga skolor och komvux som mot fristående skolor. Den andra bör ha huvudmannansvar 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 huvudmannansvar 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 huvudmannansvar 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 driftansvaret 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 skolektorn 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 fortsatta 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 huvudmannskapet 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 huvudmannskapet 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 huvudmannskap för skolan innebär på en övergripande nivå någon ökning av det offentligas 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.