

Utbildningssektionen  
Bodil Båvner

Utbildningsdepartementet  
10333 STOCKHOLM

## Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)

Betänkandet sändes på remiss 22 december med svar senast 31 mars. Det är mycket kort tid för ett så omfattande betänkande och med tanke på digniteten på de förändringar som behandlas. Detta gäller särskilt för de kommuner och regioner som är remissinstanser, vilket också framfördes vid SKR:s remisskonferens i början av januari. SKR framhåller det olämpliga med denna korta tid för remissbehandling, vilket riskerar att minska relevansen för regeringens kommande övervägningar.

SKR anser att regeringen bör återkomma med ytterligare möjligheter till en dialog med berörda för att kunna få in mer genomarbetade synpunkter inför kommande arbete.

När synpunkter på betänkandet nu ska lämnas är det viktigt att konstatera:

- att utredaren har haft i uppdrag att föreslå hur de identifierade problemen kan lösas med ökad statlig styrning. Det innebär att andra lösningar inte finns med i betänkandet, men kan i många fall vara de som bör väljas framöver.
- att ökad statlig styrning riskerar att minska de identifierade fördelarna med dagens ansvarsfördelning, till exempel möjligheterna till den snabba omställning som har behövts med många nyanlända, pandemi etc. där även fördelarna med anpassningar efter lokala behov och förutsättningar varit tydliga.
- att de utmaningar som identifieras för små kommuner i vissa fall beror på faktorer som inte är skolspecifika utan påverkar hela lokalsamhället och inte kommer förändras särskilt av ett förstatligande (tex glesbygd).
- att olika former av samarbete kan vara ett sätt för små huvudmän kommuner att möta utmaningarna på ett bättre sätt än en ökad statlig styrning.

SKR vill särskilt lyfta några områden som regeringen bör beakta i det fortsatta arbetet, utöver de ståndpunkter som lämnas i detta yttrande.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

Yttrandet kompletteras därför med en skrivelse som belyser de viktiga avvägningar som behöver göras för skolans styrning när det gäller ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner. I föreliggande yttrande ger SKR ställningstaganden på alla de områden som berörs i betänkandet. En gemensam ståndpunkt är dock att vidare åtgärder kräver vidare utredningar. På de områden som SKR bedömer är de mest väsentliga lämnas även en del medskick för det kommande arbetet. Det är framför allt när det gäller kompetensförsörjning, digitalisering och skolans finansiering som mer utförliga kommentarer lämnas. I den mån de olika områdena blir föremål för fortsatt utredning bistår SKR gärna med ytterligare inspel.

## **Samråd för att lösa skolans utmaningar**

I flera tidigare yttranden<sup>1</sup> har SKR föreslagit att regeringen skulle tillsätta ett samråd där staten, huvudmännen och professionen gemensamt kunde ta ansvar för de utmaningar som behöver hanteras, var och en utifrån sitt ansvarsområde. SKR upprepar denna bedömning, och anser att det vore en god väg för att uppnå såväl samsyn om det aktuella läget och utmaningarna som de åtgärder som kan behövas för att lösa dem. I detta yttrande ges särskild fokus på tre sådana stora områden som är särskilt lämpade för diskussioner i den form av samråd som SKR föreslår: kompetensförsörjning, digitalisering och skolans finansiering.

## **Långsiktiga styrreformer behöver bred politisk enighet i såväl utredning- som genomförandefas**

SKR anser att innan ytterligare utredningar genomförs på de områden som utredningen behandlar bör det finnas en samsyn om den övergripande inriktningen för skolans styrning. Det är väsentligt att kommande utredningar får möjlighet att utreda förändringar som är möjliga att genomföra i bred politisk enighet och i samsyn mellan stat och kommun för att undvika kortsiktiga reformer, tvära kast och snabba förändringar i skolans styrning. Långsiktighet, framförhållning och stabilitet i den statliga styrningen behövs för att ge goda förutsättningar för att utveckla verksamheten på lokal nivå och för att ge möjlighet att lägga all kraft på att utveckla undervisningen – mötet mellan lärare och barn och elever. Fortsatt utredning av reformer som är svåra att genomföra i politisk enighet riskerar att ta fokus från det lokala arbetet med att stödja utvecklingen i varje

---

<sup>1</sup> *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35) och *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28))

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

enskild förskola och skola och istället rikta det lokala arbetet mot att förbereda sig för olika alternativa kommande förändringar.

## **Reformer bör genomföras på god grund och kunna utvärderas gentemot sitt syfte innan nya genomförs på samma område**

En övergripande ståndpunkt är att nya reformer bör bygga på vetenskaplig grund där sådan finns samt erfarenheter från tidigare reformer på samma område. Nya reformer bör också genomföras på ett sätt som underlättar implementering, uppföljning och utvärdering. Hur detta görs på ett bra sätt beskrivs i *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer* (SOU 2014:12), vars slutsatser SKR stod helt bakom i sitt yttrande över utredningen.

En svårighet med att utvärdera tidigare reformer på utbildningsområdet är att många reformer som har genomförts inom samma tidsspann har haft samma syfte, vilket har gjort det svårt att utvärdera effekterna. Det finns även flera reformer som gör intrång i dagens ansvarsfördelning, vilket är ytterligare en faktor som gör effekterna svåra att utvärdera. SKR poängterar att kommande reformer behöver genomföras på ett sätt som gör att ansvar och mandat följs åt, samt sker med framförhållning och långsiktighet.

I betänkandet beskrivs att det behövs tid såväl för att planera som genomföra och utvärdera en reform. Det behövs tid för konsekvensutredningar, för en gedigen implementering men även för effekter att slå igenom så att de kan studeras på ett rimligt sätt. Det innebär såväl flera års planering som tid för genomslag för varje reform. Detta kan vara en utmaning med tanke på att skolan och dess reformer ofta befinner sig i hjärtat av den nationella politiska agendan, med det yttre tryck på reformer som då finns.

## **Generell bedömning av utredningens förslag**

I betänkandet beskrivs två huvudsakliga alternativ:

- ett fullgånget förstatligande och
- ett ökat statligt ansvar utan att staten tar över huvudmannskapet

SKR konstaterar att i betänkandet presenteras inga färdiga förslag utan att det behöver tillsättas ytterligare utredningar efter regeringen har valt inriktning för kommande reformer.

Utredaren konstaterar att båda förslagen innebär stora förändringar jämfört med idag och att det behövs ett väl genomtänkt, stabilt och långsiktigt

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

genomförande för att förändringarna ska ge de goda effekter som eftersträvas.

**SKR anser** att innan ytterligare utredningar genomförs på de områden som utredningen behandlar bör det finnas en samsyn om den övergripande inriktningen för skolans styrning. Det är väsentligt att kommande utredningar får möjlighet att utreda förändringar som är möjliga att genomföra i bred politisk enighet för att undvika kortsiktiga reformer, tvära kast och snabba förändringar i skolans styrning. Långsiktighet, framförhållning och stabilitet i den statliga styrningen behövs för att ge goda förutsättningar för att utveckla verksamheten på lokal nivå och för att ge möjlighet att lägga all kraft på att utveckla undervisningen – mötet mellan lärare och barn och elever. Fortsatt utredning av reformer som är svåra att genomföra i politisk enighet riskerar att ta fokus från det lokala arbetet med att stödja utvecklingen i varje enskild förskola och skola och istället rikta det lokala arbetet mot att förbereda sig för olika alternativa kommande förändringar.

**SKR avstyrker** ett fullgånget förstatligande, dvs att staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux. Skälen för detta är flera:

- Ett byte av huvudmannaskap skulle innebära stora förändringar som tar utvecklingskraft i anspråk för många år framåt, samtidigt som vinsterna är oklara. Riskerna är dessutom stora att de önskade effekterna inte uppnås, samtidigt som riskerna för oönskade effekter är stora. En genomgripande reform riskerar därmed att försämra det som fungerar väl idag utan att åstadkomma de stora förbättringar som avses. Utredaren pekar själv på denna osäkerhet.
- En lokal förankring ger de möjligheter till lokal anpassning och snabb omställning som krävs i en föränderlig värld där demografi, arbetsmarknad och lokal utveckling varierar i landet.
- Det behövs en god samverkan för att hålla ihop de olika delar av samhället som når barn och unga, skola, socialtjänst, föreningsliv och kultur. Denna samverkan skulle sannolikt kräva mer resurser med en statlig huvudman för skolan.
- Möjligheten att samnyttja lokaler och personal är andra exempel på områden som riskerar att försvåras med en statlig huvudman för skolan.
- Att ta ansvar för vad som behöver göras lokalt ligger i det mandat som kommuninvånarna överlämnar till de lokala politikerna i allmänna val. Det ansvarsutkrävande som följer med ett sådant mandat blir betydligt svårare att möta i en statlig organisation där utbildningsministern är den första politiska styrvån.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- Skolan är i centrum av lokalsamhället och viktig för kommunens invånare. Om ansvaret flyttas till staten kommer det sannolikt ge konsekvenser även för det lokala demokratiska samtalet.
- Den organisation som föreslås för den statliga huvudmannen för skolor blir utan jämförelse den största statliga myndigheten, där det är svårt att se att verksamheten kan genomföras med den flexibilitet som behövs för att möta alla elevers behov. Risken är stor för en svårgenomtränglig organisation med antingen stora grupper av skolor för en chef att hantera eller en organisation med många lager av chefsled.

**SKR avstyrker** att gå vidare med nya reformer innan tidigare reformer på området har nått effekt och är utvärderade, i alla fall verkat i tillräcklig grad för att positiva effekter har visat sig. Det gäller till exempel följande reformer:

- Planering och dimensionering av gymnasial utbildning
- Lärarlegitimationsreformen, särskilt i relation till professionsprogrammets meriteringsdelar

Kommande reformer behöver förberedas med en gedigen konsekvensanalys där värdet av en förändring tydligt motiverar de kostnader som uppstår (såväl ekonomiska resurser som effektivitetsförsämringar under genomförandet)

## Utredningens bedömningar inom ett fullgånget förstatligande

### 11.1.2 Det statliga systemansvaret för skolan bör organiseras åtskilt från det statliga huvudmannskapet

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

**SKR ser fördelar med** att samla systemansvaret från dagens skolmyndigheter i en myndighet. Det behöver dock utredas vidare var gränsdragningen ska gå mellan sådant som istället bör ske på lokal nivå, då **SKR avstyrker** den förändring av huvudmannskapet som är grunden för

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

bedömningen. En utredning kan även undersöka var gränsen rimligen är mellan en myndighet som blir så stor att för mycket tid behöver läggas på intern förankring jämfört med de synergieffekter för samlad styrning av verksamheten som kan uppstå.

**SKR framhåller** att en framtida utredning bör analysera samverkan mellan statliga myndigheter på olika områden, så att statens samlade styrning av skolan ger de synergieffekter som man vill uppnå med att samla skolmyndigheterna. Det är av största vikt att staten inte styr åt olika håll mellan olika verksamhetsområden.

Om det statliga ansvaret för förskolans, skolans och vuxenutbildningens styrning ska samlas i en myndighet är det av central vikt att den även blir ansvarig för den nationella styrningen av dimensioneringen av det som redan idag är det statliga kompetensförsörjningsansvaret; dvs säkra att det finns lärarutbildningar som är dimensionerade efter behoven och når ut i hela landet. Hur staten kan utveckla sitt arbete med detta beskrivs i kapitel 14.

### 12.1.1 Staten bör ansvara för den samlade styrningen av skolan

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta det samlade ansvaret för styrningen av skolan. Det innebär att staten bör ta över kommunernas roll som styraktör, inklusive den ekonomiska styrningen av skolan. Därmed samlas den juridiska, ideologiska och ekonomiska styrningen hos staten. Staten bör utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. Det innebär att staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.

**SKR avstyrker** en förändring av ansvarsfördelningen mellan stat och kommuner avseende huvudmannskapet för skolan och vuxenutbildningen. SKR delar vissa delar av den problembeskrivning som finns i betänkandet samt beskrivningen av de styrkor som nuvarande system innebär. SKR vill samtidigt peka på att det finns alternativa sätt att åtgärda de problem som beskrivs, utan att behöva göra systemförändringar som innebär ingrepp i dagens ansvarsfördelning.

I följande bedömningar är SKR:s grundinställning att det framför allt är inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning som förändringarna ska genomföras. *Det innebär att denna övergripande bedömning gäller för alla delar som utgår från ett förändrat huvudmannskap för skolan, det vill säga samtliga bedömningar i kapitel 12 – 16 som de anges nedan.*

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

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

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

Ansvaret för att främja en effektiv planering och dimensionering av skolsystemet bör även omfatta etableringen av fristående skolor. Vid prövningen av tillstånd bör staten kunna ta hänsyn till hur en friskoleetablering påverkar det lokala skolsystemet i stort samt till systemets förmåga att svara upp mot både individens och samhällets behov av utbildning på ett kostnadseffektivt och likvärdigt sätt. Det kan ske på flera olika sätt, exempelvis genom att staten

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

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap** och därmed förslagen i detta avsnitt, i den mån de bygger på ett statligt huvudmannaskap. I avsnitt 17.2.2 återkommer delar av förslagen och SKR ger närmare synpunkter i detta avsnitt.

### **12.1.3 Staten bör ansvara för beslut om mottagande i grundskolan och gymnasieskolan**

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

**SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap.** I det fall regeringen beslutar om ett statligt huvudmannaskap följer naturligt även ansvar för mottagandet i särskola/anpassad grundskola/gymnasieskola. Även vid ett statligt huvudmannaskap behöver dock sådan placering ske i samverkan med regionen när det gäller exempelvis medicinska bedömning och på lokal nivå för att nå en god samverkan med eleven och vårdnadshavare.

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

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

**SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap för offentliga skolor.** Förslaget om statligt stöd för huvudmäns och skolors kvalitetsarbete återkommer dock i förslaget om ökad statlig styrning utan att ta över



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

huvudmannaskapet, varför SKR vill lämna följande medskick i den fortsatta processen:

- **SKR avstyrker** att kvalitetsdialogerna ska vara obligatoriska, då ett frivilligt deltagande sätter ökad fokus på att dialogerna sker från huvudmannens perspektiv. Dialogen ska genomföras på ett sådant sätt att det leder till förbättrade arbetssätt både hos skolhuvudmannen och skolmyndigheterna. De behöver variera i omfattning och innehåll beroende på huvudmannens behov.
- Stödet behöver ta hänsyn till de olika behov och förutsättningar som en huvudman har, vilket i vissa delar bottnar i faktorer som inte handlar om skolan.
- **SKR konstaterar** att små kommuner som samtidigt har en minskande befolkning på ett stort geografiskt område har en särskilt svår utgångspunkt.

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

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

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

**SKR delar** utredningens bedömning av att dessa frågor är viktiga på systemnivå och konstaterar att staten redan idag har ett stort ansvar inom flera av dessa områden och att staten ytterligare har utrymme för att ytterligare stärka sitt arbete. När det gäller att utvärdera reformer beskrivs det statliga ansvaret väl i *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer* (SOU 2014: 12) samt till exempel i Riksrevisionens granskning *Skolverkets statistikuppdrag – information, uppföljning och utvärdering* (RiR 2022:23).

SKR lämnar synpunkter för de nämnda områden enligt nedan:

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- När det gäller stöd för professionsutveckling beskrivs SKR:s ståndpunkter i avsnitt 14.1.1. samt 17.4.1.
- När det gäller strategisk kompetensförsörjning beskrivs SKR:s ståndpunkter i avsnitt 14.1.4. samt 17.4.4.
- När det gäller uppföljning och utvärdering av skolsystem och skolreformer står SKR fortfarande bakom yttrandet över *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer* (SOU 2014:12) som beskrivs mer i inledningen ovan.

### 12.1.6 Staten bör samordna skolans it-lösningar

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör staten ta ett övergripande ansvar för att samordna frågor om digitalisering och effektiva it-lösningar bland annat för skolans administration. I det ansvaret bör ingå att ta fram standarder och riktlinjer för skoladministrativa system. Staten bör också utveckla och administrera it-verktyg och it-system som är gemensamma för hela skolsystemet.

**SKR tillstyrker** utredningens bedömning av behovet av en statlig samordning av skolans it-lösningar men avstyrker ett statligt huvudmannaskap för skolan.

Skälen för att tillstyrka en statlig samordning av skolans it-lösningar är att ett tydligare statligt ansvarstagande i denna del skulle betydligt underlätta skolans uppdrag. I inledningen konstateras att SKR fördjupar bedömningarna på tre områden, varav skolans digitalisering är ett. Nedan är därför synpunkterna mer detaljrika än för de flesta bedömningar.

**SKR anser** att för att en ökad statlig samordning gällande skolans digitala infrastruktur och it-lösningar ska ge effekt i verksamheten bör samverkan mellan staten och kommunerna stärkas och ett kraftfullt stöd till kommunerna tas fram. Samverkan bör ha som mål att kommunerna är med i prioriteringsarbete och får stöd i implementering av it-lösningar och infrastruktur, inte minst som ett led i DIGG:s pågående arbete med att stärka kommuner och regionernas möjligheter att ta del av gemensam digital infrastruktur. Vidare saknar många kommuner, i synnerhet de små, tillgång till de specialistkompetenser och kapacitet som behövs för en effektiv, säker och ändamålsenlig digitalisering. Det gäller bland annat kompetens inom upphandlingsområdet, möjligheten att göra gemensamma kravställningar, samverkan i upphandlingar samt beställarkompetens i allmänhet. Även inom informations- och cybersäkerhet, personuppgiftshantering samt efterlevnad av GDPR är behoven stora. Ett

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

nationellt kraftfullt och långsiktigt stöd skulle därför ge bättre förutsättningar för huvudmän att arbeta långsiktigt, strukturerat och i samarbete med andra huvudmän och på så sätt stärka kapaciteten att arbeta med digitalisering.

Att kunna utbilda sig och arbeta på distans kommer att bli allt viktigare för att kunna bo och få del av välfärden i hela landet. Det gäller hela utbildningssystemet, i högre grad ju äldre eleverna är. För gymnasiestudier, olika former av vuxenutbildning och högre utbildning behöver former utvecklas för såväl distans- som fjärrundervisning. Även olika former av kombination av lärcentra, lokala campus behöver utvecklas för att utbildningen ska nå ut i hela landet. Här är digitala verktyg en förutsättning.

Ett regelverk som främjar samverkan mellan kommuner, mellan kommuner och regioner samt mellan huvudmän och olika statliga verksamheter behöver komma på plats skyndsamt. Det behövs ett starkare nationellt stöd för att utveckla distansundervisningen eller kombinationsformer och även för att utveckla den digitala infrastrukturen. Arbetet att främja en förskola, skola och vuxenutbildning i en digital värld handlar om en rad olika områden, som öppen tillgång, digitala läromedel, en bredd i didaktiska miljöer vilket gör det möjligt att nå ut brett, digitala infrastrukturer för bibliotek, fjärrundervisning, digitala prov etc.

Digitaliseringen kommer även påverka strategier för att säkra kompetensförsörjningen. Fjärrundervisning ökar möjligheter för elever i små skolor och skolor i glesbygd att undervisas av behöriga lärare. Digitaliseringen av nationella prov kan dels innebära att proven kan genomföras med större säkerhet, dels att lärarnas tid för rättning kan minska och bli mer likvärdig än idag. SKR menar att det är viktigt/nödvärdigt att AI och annan digital teknik utvecklas i syfte att underlätta och öka kvaliteten i förskola, skola och vuxenutbildning såväl för att minska arbetsbördan som för att verksamheten ska vara en del av den digitala värld som barn och elever lever i. Det behöver finnas en övergripande digitaliseringsstrategi för utbildningssystemet som helhet där utveckling lokalt behöver ske i samverkan inom den egna verksamheten.

När det gäller uppdrag för en statlig styrningsmyndighet kan ett nationellt elevregister för skolpliktsbevakning komplettera det lokala arbetet och ge ökad möjlighet att följa upp att alla har en skolplacering, om en elev börjar eller slutar hos en huvudman eller har omfattande frånvaro. Ett nationellt

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

register underlättar möjligheterna för samtliga huvudmän att skyndsamt rapportera frånvaro.

Även för gymnasieskolan och komvux är det en fördel med ett nationellt elevregister. Ett nationellt register skulle sannolikt även vara av nytta för förskolan, och vidare arbete på området bör inte inskränkas till de skolformer som ingår i denna utrednings mandat.

**SKR är även positiva till** ökad samordning på nationell nivå för att underlätta samordnad gymnasieantagning, via ett digitalt verktyg. Även i den nuvarande ansvarsfördelningen kan staten ta ett större ansvar för den nationella samordningen av gymnasieantagningen, till exempel genom säkra lösningar för överföring av elevinformation och handlingar. Till exempel kan Skolverket redan idag ta över det stöd som SKR ger till huvudmännen vad gäller gymnasieantagningen genom den s.k. ”Gymnasiehandboken”.

På kommunområdet idag finns Inera och Adda, som på olika sätt stödjer kommunernas arbete idag. Adda kan vara ett stöd i att erbjuda avtal och tjänster som kan underlätta det lokala arbetet. Inera bidrar till att skapa förutsättningar för samordning, förenkling och effektivisering av digitaliseringsarbete. Det är viktigt att se potentialen såväl av deras arbete idag som i de fall staten tar ett mer samordnande ansvar framöver.

Utöver ovanstående generella ståndpunkter finns vissa uppgifter som särskilt lämpar sig för en nationell styrmyndighet. SKR:s syn på statens roll och förslag till statens åtagande utifrån kommunerna behov utvecklas i rapporten *Digitaliseringens möjligheter för att främja kunskapsutveckling och likvärdighet i skolväsendet* som SKR nyligen har överlämnat till regeringen.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 12.1.7 Kommunerna bör behålla ett ansvar för vissa hemkommunsuppgifter

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

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

**SKR delar** utredningens bedömning av vikten av den lokala förankringen och ger som medskick i den fortsatta processen att det gäller fler områden än de som enligt betänkandet ska vara kvar som kommunens ansvar.

#### **Skolskjuts**

**SKR delar** utredningens bedömning att den lokala kopplingen är viktig. Dock riskerar framför allt glesbygdskommuner att få ökade kostnader om staten beslutar att lägga ned en skola och det fordrar mer skolskjuts. Om staten inte finansierar skolskjutsen tar staten del av fördelarna av en mer rationell skolorganisation, men kommunerna får stå med nackdelarna med ökade kostnader för skolskjuts.

Elevernas ålder är även en viktig faktor när det gäller hur lång resväg skolskjutsar kan användas till, dvs en avgörande faktor när det gäller skolors lokalisering. Samtidigt anser SKR att digitala lösningar kan vara en väg framåt när det gäller små skolors möjligheter att ge god kvalitativ utbildning. Oavsett hur ansvaret för skolorganisationen och skolskjutsar framöver finns ett behov av att se över dagens regelverk utifrån en förändrad skolsituation i hela landet.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### **Samordning av insatser vid problematisk skolfrånvaro**

**SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap men delar bedömningen av kommunalt ansvar** för arbetet med elever som har problematisk skolfrånvaro. En skola med en statlig huvudman skulle behöva arbeta aktivt och medvetet för att skapa goda strukturer för att nå den mängd lokala aktörer som behöver vara involverade.

**SKR vill i detta sammanhang skicka med** vikten av att staten tar ett ansvar för IT-system som på olika sätt kan främja det lokala arbetet med insatser vid problematisk skolfrånvaro. Ett system med tidiga varningssignaler för att uppmärksamma skolfrånvaro innan det blir ett för stort problem finns på en del håll men behöver nå ut överallt, även mellan kommunen och fristående skolor.

### **Det kommunala aktivitetsansvaret**

**SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap men delar bedömningen av kommunalt ansvar** för det kommunala aktivitetsansvaret, även om det riskerar att bli extra svårt när aktörerna har olika huvudmän eftersom kommunerna idag till stor del använder sig av skolornas register. Om staten istället ska ålägga kommunerna att hålla register blir det en extra kostnad.

### **Den uppsökande verksamheten för individer i behovet av kommunal vuxenutbildning**

**SKR delar utredningens bild av att arbetet sköts bäst lokalt men delar inte utredningens bild av kommunernas ansvar idag.** Enligt utredningen har kommunerna ett uppsökande ansvar för personer som är i behov av komvux eller sfi. SKR menar att det är en utökad tolkning av skollagens skrivning om att kommunen ”aktivt ska verka för” att nå de vuxna i kommunen som har rätt att delta i utbildningen. Idag består detta arbete ofta av att synliggöra komvux och sfi genom aktiviteter, ofta med fokus på socioekonomiskt utsatta områden. Det finns även kommuner som genomför en mer uppsökande verksamhet, men det är inget krav idag. Om ett sådant krav kommer att införas ska det därmed vara föremål för en dialog utifrån finansieringsprincipen.

## **Ekonomiska resurser till skolan**

### **13.1.1 Den ekonomiska styrningen av skolan bör samlas i staten**

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

**SKR avstyrker** bedömningen i och med att ett statligt huvudmannaskap avstryks. Vad gäller skolans finansiering i det fall huvudmannaskapet inte förändras ges SKR:s bedömningar i avsnitt 17.3.

I inledningen konstateras att SKR fördjupar bedömningarna på tre områden, varav skolans finansiering är ett. Nedan är därför synpunkterna mer detaljrika än för de flesta bedömningar.

Skillnader i kostnaderna för förskolan, skolan och vuxenutbildningen är något som diskuteras i olika sammanhang. SKR anser att skillnader i sig inte är ett problem om det finns sakliga skäl till dessa och om verksamheten håller hög kvalitet och har hög måluppfyllelse.

För att elever och deltagare i vuxenutbildning ska få en likvärdig utbildning krävs skillnader i resurser. En stor del av skillnaderna mellan olika kommuner och regioner förklaras av strukturella faktorer, som till exempel glesbygd, och av socioekonomiska bakgrundsfaktorer. Det kan också finnas andra behov, lokala och regionala prioriteringar, effektivitet med mera som ligger bakom. I en liten kommun kan till exempel enskilda stödsatser eller oförutsedda händelser få stort genomslag på genomsnittskostnaden per elev.

SKR anser att staten inte ska styra resursfördelningen i kommuner och regioner. Om kommuner och regioner får sämre möjligheter att hantera den egna ekonomin, antingen för att regler och riktlinjer i praktiken detaljstyr eller att det finns färre möjligheter att använda de samlade

resurserna bäst, behöver det finnas andra instanser som kan agera, t.ex. fördela extra resurser vid oförutsedda händelser. En sådan instans kan finnas på regional eller på nationell nivå.

Ytterligare ett motiv till att SKR avstyrker är att med cirka 6000 skolenheter är det svårt att tyda de individuella behoven hos eleverna från nationell nivå. De stora talens lag fungerar i teorin men att tyda träffsäkerhet för varje elev är inte lika lätt. Det gäller att hitta system med så hög träffsäkerhet som möjligt med så lite effektivitetsförluster som möjligt.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

SKR vill understryka att uppdrag och resurser behöver hänga ihop, och det gör de inte om staten tar över det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan.

Alltför ofta har uppdraget utökats utan att resurserna har följt med. Samtidigt sker inflation och offentliga utgifter bör också ständigt prövas så att de utnyttjas väl. Det är här det demokratiska systemet kommer in och medborgarna i allmänna val anger preferenser för skatter och offentliga åtaganden. Detta sker både på kommunal och nationell nivå och resurser prioriteras därefter.

Kommunen har i sin prioritering även att ta hänsyn till vilka uppgifter som staten ålägger dem, varav utbildning i skola och vuxenutbildning är en. SKR konstaterar att utbildning i förskola, grundskola och gymnasium samt motsvarande skolformer dessutom är verksamheter som ofta prioriteras lokalt och följer nära befolkningsutvecklingen lokalt vilket ger möjlighet till viss långsiktighet, i alla fall i områden med ett begränsat antal huvudmän. När det gäller vuxenutbildning är det svårare att lokalt prioritera långsiktigt då behoven såväl hos målgruppen som arbetsmarknaden skiftar snabbare, vilket gör att prioriteringar såväl lokalt som nationellt görs i ett kortare perspektiv. Här kan såväl stat som kommuner enskilt och tillsammans arbeta för att skapa bättre långsiktiga förutsättningar. Vuxenutbildningen är ett område där SKR önskar starkare samverkan med staten för att få sådana långsiktiga förutsättningar till stånd.

Det är värt att notera att samtidigt som staten bedöms behöva ta ett starkare ansvar för skolans styrning och finansiering så får kommunerna ett allt större ansvar för arbetsmarknadsfrågor, som länge varit ett statligt ansvar. En tydlig och långsiktig statlig inriktning för den samlade styrningen av de politikområden som knyter an till skola och utbildning skulle ge ökade möjligheter för aktörerna att ta ett långsiktigt ansvar för att utveckla verksamheterna.

Staten kan kompensera kommuner för kostnadsökningar som de själva har svårt att påverka på olika sätt, genom extra generella statsbidrag eller genom att de generella statsbidragen indexeras och värdesäkras. Kommuner kan prioritera bland sina verksamheter och besluta om skatter och på så sätt hantera uppdrag och kostnader. Men skatteunderlaget kan vara svårare för en enskild kommun att påverka, särskilt på kort sikt.



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

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

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

**SKR avstyrker** en nationell tilldelning av resurser till skolan men delar utredningens bedömning om principer som kan ligga till grund för resursfördelning.

### 13.1.3 En nationell resursfördelningsmodell bör införas för grundskolan och förskoleklassen

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

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

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

**SKR avstyrker** införandet av en nationell resursfördelningsmodell. I avsnitt 17.3.3. redovisas vidare kommentarer om modellen i det fall huvudmannaskapet för de offentliga skolorna inte förändras.

Skälen att avvisa en nationellt beslutad resursfördelningsmodell är flera:

- Den modell som Sverige länge har använt har fungerat väl. I denna modell finns utjämningsystemet med fem komponenter för att kompensera för kostnader som präglas av befolkningens sammansättning och geografiska strukturer. Det är inom denna modell som sådana skillnader främst ska hanteras, snarare än att bygga upp liknande strukturer för enskilda välfärdsområden. Det blir svårare att hantera och minska möjligheten till flexibilitet utifrån de föränderliga behov som finns.
- Även om flera grunddrag är de samma är varierar vikten av olika delar i olika delar av landet.
- Det finns flera faktorer som inte ryms i enkelt mätbara indikatorer.
- Lönenivåer etc. tas bättre om hand genom den svenska modellen istället för att förhålla sig till lönenivån / kostnadsnivån lokalt som i sig beror mycket på sammansättning av yrkes- och utbildningsnivå.

Det är värt att påminna om att en av anledningarna till den decentralisering av ansvaret som genomfördes av skolan under 1990-talet hade grund i att

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

resursfördelningen utifrån vissa indikatorer blivit en enorm administrativ apparat som inte mötte sitt syfte. Istället för att riktmärkena ledde till likvärdiga förutsättningar i alla klassrum var uppfinningsrikenheten stor när det gällde att hamna i fördelaktiga beräkningar. Idag finns sådana tendenser inom vissa av välfärdssystemen där det gått så långt som till välfärdsbrottslighet.

Samtidigt som **SKR avvisar** modellen som grund för en nationell resursfördelningsmodell anser förbundet att de föreslagna ersättningsgrunderna bör analyseras av kommande utredningar, som behövs om regeringen avser att gå vidare med förändringar av skolans finansiering. En sådan utredning bör utgå från utvärderingar av nuvarande system, utifrån de syften som beskrivs i avsnitt 13.1.2.

**SKR ger följande medskick** till en sådan utredning.

- Den nationella resursfördelningsmodellen som beskrivs i betänkandet har flera grundstenar som är de samma som återfinns i många lokala resursfördelningsmodeller, även om långt ifrån alla kommuner idag använder modeller som grundas i en skolpeng för enskilda elever.
- En modell som grundas i en skolpeng för enskilda elever används med fördel används där antalet skolor är flera och elevsammansättningen mellan dessa skolor skiljer sig åt. I andra fall är förenklade modeller som på ett mer flexibelt sätt möjliggör resursförändringar efter skolors behov (som inte säkert grundar sig i elevernas bakgrund och enkelt mätbara indikatorer).
- Att en kommande utredning tar del av SKR:s yttrandet över *En mer likvärdig skola* (SOU 2020:28), bland annat avseende förslaget om avdrag för de merkostnader som följer av ansvaret att erbjuda platsgaranti.
- Analysera vidare vilket genomslag en förändring avseende deltagande i modersmålsundervisning jämfört med elever med utländsk bakgrund som många använder idag. SKR pekar i sammanhanget på att möjligheterna att ordna modersmålsundervisning är beroende av vilka språk det handlar om, eftersom tillgången till modersmåls lärare varierar stor mellan olika språk.
- I analysen behöver man även ta ställning till att studiehandledning är viktigt och samtidigt en stor kostnad som inte tydligt syns i det föreslagna systemet.
- En analys av risken av att nationella beslut avseende tilläggsbelopp för ersättning för elever med omfattande behov av stöd riskerar att bli kostnadsdrivande med en omfattande byråkrati för såväl

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

beviljande som uppföljning. Risken är en ökad fokus på att dokumentera behov mer än på att utveckla skolorna lärmiljöer och verksamhet, vilket ökar risker för att fler elever får behov av särskilt stöd utanför den ordinarie verksamheten. Risken är att de sammantagna resurserna inte används effektivt eller träffsäkert för att utveckla systemet för alla elever.

### 13.1.4 En nationell resursfördelningsmodell bör införas för gymnasieskolan

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en nationell resursfördelningsmodell för gymnasieskolan baseras på följande ersättningsgrunder:

- en grundersättning per elev som är differentierad per program och i förekommande fall inriktning
- ett strukturillägg 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 individillägg dels i form av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd, dels för elever som deltar i modersmålsundervisning.

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

I stort **anser SKR** att det som anförs ovan avseende grundskolan är giltigt även för gymnasieskolan. Utöver detta **tillstyrker SKR** bedömningen att grundersättningen för gymnasieskolan också fortsättningsvis ska differentieras per program och inriktning. Detta är något som kan föras vidare även i en resursfördelning utifrån dagens ansvarsfördelning.

**SKR avstyrkte** i yttrandet till *Gemensamt ansvar* SOU 2020:33 förslag om att införa ett kompensatoriskt schablonillägg som utgick från elevernas meritvärde i årskurs 9.

**SKR vill även göra följande medskick:** I dagsläget samlas ingen kostnadsstatistik in för introduktionsprogrammen till riksprislistan. Detta

Vårt dnr:  
SKR2022/00974Ert dnr:  
U2022/03532

får särskilt konsekvenser för vissa introduktionsprogram, till exempel yrkesintroduktion, eftersom det förekommer stora skillnader i faktiska kostnader gällande ersättning till fristående gymnasieskolor eller interkommunal ersättning. Oavsett resursfördelningsmodell anser SKR att sådan insamling bör genomföras. Hänsyn måste även tas till den kommande reformen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning, till exempel att interkommunal ersättning ska regleras mellan kommuner inom samma samverkansområde.

### **13.1.5 Den statliga huvudmannen bör ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för komvux**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen ansvara för att ta fram egna resursfördelningsmodeller för de olika skolformsdelarna inom kommunal vuxenutbildning. De principer som utredningen har ställt upp i avsnitt 13.1.2 bör vara vägledande för den statliga huvudmannens arbete med att fördela resurser.

I stort **anser SKR** att det som anförs ovan avseende grundskolan och gymnasieskolan är giltigt även för vuxenutbildningen.

#### **Utöver detta gör SKR följande medskick i den fortsatta processen:**

Resursfördelningen för vuxenutbildning bör utgå från såväl individernas som den lokala arbetsmarknadens behov, vilket bedöms bäst lokalt. I betänkandet bedöms kommunens resurser för vuxenutbildning i förhållande till antal personer som är vuxenutbildningens målgrupp. Det är dock viktigt att även ta hänsyn till kompetensförsörjningsperspektivet, som kan variera stort mellan kommuner. I exempelvis Västerbotten finns det stora behov av resurser till vuxenutbildning, trots den låga arbetslösheten, eftersom näringslivets behov av yrkesutbildade är enormt och växande. Det visar att det är svårt att beräkna standardkostnader på nationell nivå som bör gälla lokalt, eftersom både individens behov och arbetsmarknadens behov är viktiga faktorer för dimensioneringen. Det blir även ett exempel på hur resursfördelningen är nära kopplad till de lokala behoven och förutsättningarna, där enkelt mätbara indikatorer inte alltid speglar det som påverkar resursbehoven utan snarare kan vara något som bör vara underlag för de lokala analyserna.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 13.1.6 Nationella resursfördelningsmodeller för grundskola respektive gymnasieskola bör utredas vidare

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör nationella resursfördelningsmodeller för grundskola respektive gymnasieskola utredas vidare. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat se över

- i vilken grad de nationella resursfördelningsmodellerna för grundskola och gymnasieskola kan vara tillämpliga även för grundskola och gymnasieskola
- vilka justeringar som bör göras i modellerna för att de ska vara tillämpliga för grundskolan och gymnasieskolan
- om det finns skäl att tillämpa en mer differentierad grundläggning per elev, till exempel genom indelning i olika behovsgrupper, för att mer träffsäkert fånga att behovet av stödinsatser kan se olika ut mellan olika elevgrupper
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I det kommande utredningsarbetet ger **SKR följande medskick:** Anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola har särskilda förutsättningar som behöver bedömas på ett annat sätt än motsvarande verksamheter. Vilken funktionsförmåga eleverna har är sannolikt viktigare för bedömning av resursbehovet än elevernas socioekonomiska bakgrund, även om det senare självklart är en faktor även för dessa elever.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 13.1.7 En nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet bör utredas vidare

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet utredas vidare. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat

- ta fram en nationell resursfördelningsmodell för fritidshemmet med utgångspunkt i de principer för en nationell resursfördelning som utredningen beskriver i avsnitt 13.1.2
- särskilt analysera hur ersättningen till olika huvudmän inom fritidshem kan bli mer differentierad utifrån elevernas socioekonomiska förutsättningar
- analysera i vilken utsträckning resurserna till fritidshemmet kommer fritidshemsverksamheten till del i de fall huvudmän bedriver både fritidshem och grundskola, samt överväga behovet av regleringar med anledning av det
- lämna nödvändiga författningsförslag.

I det kommande utredningsarbetet ger **SKR följande medskick:**

- De punkter som nämns ovan bör ingå i en fortsatt analys.
- Förändringen mellan deltagande i modersmålsundervisning snarare än rätt till modersmålsundervisning, ger sannolikt större effekt för fritidshemmet i och med att modersmål inte ges i fritidshemmet, medan elever med annat modersmål kan behöva extra stöd även i fritidshemmets verksamhet.
- En utredning bör särskilt analysera deltagande i fritidshemmet utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund. En utgångspunkt är *Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid* (SOU 2022:61) samt inkommande yttranden i det fall utredningen kommer att lämnas på remiss.
- En kommande utredningen bör se över finansieringen till grundskola och fritidshemmet samlat.
- Det är inte enkelt att koppla resurser till deltagande i fritidshem, då resursstarka elever ofta har längre vistelsetider än socioekonomiskt mindre gynnade. En konsekvens av det kan bli att det blir svårare att klara grundbemanningen på fritidshem med kortare vistelsetid eller lågt deltagande i områden med många elever med låg socioekonomisk status.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### **13.1.8 Finansieringen av specialskolan och sameskolan bör utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna**

**Utredningens bedömning:** Finansieringen av specialskolan och sameskolan bör utredas vidare i relation till en statlig finansiering för de övriga skolformerna. En utgångspunkt bör vara att harmonisera specialskolans och sameskolans finansiering med de övriga statliga skolformernas. Det bör också övervägas om det finns skäl att inordna resursfördelningen till specialskolan och sameskolan i till exempel en framtida nationell modell för resursfördelning till grundskola.

**SKR avstyrker** ett statligt huvudmannaskap, men om ett sådant skulle bli aktuellt bör kommunernas delfinansiering för elever vid specialskolan och sameskolan utgå.

### **13.1.9 Systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd bör ses över i särskild ordning**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör systemet med tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd ses över i särskild ordning. Regeringen bör tillsätta en utredning med uppdrag att bland annat

- se över bestämmelserna för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd i relation till statliga och fristående resursskolor
- föreslå hur statistikinsamlingen och möjligheten till utvärdering av systemet med tilläggsbelopp kan förbättras
- se över vilka möjligheter som ska finnas för statliga och enskilda huvudmän att överklaga beslut om tilläggsbelopp
- lämna nödvändiga författningsförslag.

**SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap men delar utredningens bedömning** att statens ansvar för tilläggsbelopp behöver utredas vidare. Till en sådan utredning görs följande medskick:



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- Elever som är aktuella för att få tilläggsbelopp har sällan enkelt beräknade behov.
- Ett nationellt system riskerar att bli kostnadsdrivande då det finns en risk att en elevs behov överdrivs när bedömningarna sker långt från eleven.
- Elevens behov måste relateras till det skolsammanhang där de uppstår och kan inte bedömas separat, till exempel utifrån en diagnos.
- Nyanserade bedömningar behövs även utifrån diagnoser, så behoven skiljer sig markant åt inom en och samma diagnos, vilket gör att det inte finns en tydlig koppling till resursbehov för elever med vissa diagnoser.
- Det sammantagna systemet behöver värna om att använda resurser effektivt så att de kommer hela elevkollektivet till godo samtidigt som det ger möjligheter att bygga en skola där så många elever som möjligt får sina behov tillgodosedda inom den ordinarie skolan.
- En utredning bör även se över att specialpedagogiska resurser inte i för stor utsträckning binds upp av bedömningar istället för elevnära arbete.

### 13.1.10 En skatteväxling krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan

Utredningens bedömning: En skatteväxling mellan staten och kommunerna krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan vid ett fullgånget förstatligande

**SKR delar utredningens bedömning** att en skatteväxling krävs om staten ska ta över finansieringen av skolan, men **SKR avstyrker** att ett sådant övertagande samt skatteväxling ska ske med hänvisning till det stora ingreppet i det lokala självstyret med det osäkra utfall som presenteras i betänkandet.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 13.1.11 En skatteväxling mellan staten och kommunerna bör utredas i särskild ordning

**Utredningens bedömning:** En skatteväxling mellan staten och kommunerna bör utredas i särskild ordning. En sådan utredning bör ha i uppdrag att bland annat

- föreslå hur en skatteväxling ska gå till
- föreslå den beloppsmässiga storleken på skatteväxlingen
- analysera konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämningsystemet
- analysera konsekvenser för den kommunala beskattningsrätten
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Vad gäller konsekvenser för det kommunalekonomiska utjämningsystemet bör en eventuell kommande utredning särskilt beakta de förslag som läggs fram av Utredningen om en ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämning.

**SKR delar utredningens bedömning** att en eventuell skatteväxling bör utredas i särskild ordning i det fall regeringen går vidare med denna modell, men **SKR avstyrker** att en skatteväxling ska ske med hänvisning till det stora ingreppet i det lokala självstyret med det osäkra utfall som presenteras i betänkandet.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974Ert dnr:  
U2022/03532

## Kapitel 14 – lärares och skolledares kompetens

### 14.1.1 Inom ramen för systemansvaret bör staten ta ett större ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör det fortsatt vara huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. För offentligt anställd personal samt personal som är anställd av en utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning, bör detta ansvar vara den statliga huvudmannens. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännen.

Staten bör också, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor.

Det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare innebär ett tydligt steg i riktning mot ett ökat ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Staten bör bygga vidare på professionsprogrammets ramverk. Den systemansvariga myndigheten bör därför få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling.

Statens ökade ansvarstagande bör fokusera på att säkra insatser för den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet. Ansvaret för den kompetensutveckling som relaterar till verksamhetens behov bör även vid ett fullgånget förstatligande ligga hos huvudmannen. Staten kan bidra genom att fortsätta utveckla fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser, som är viktiga redskap för det systematiska kvalitetsarbetet.

Staten bör också verka för att öka lärar- och rektorsprofessionernas inflytande över och ansvar för sin professionsutveckling. Inflytandet bör gälla såväl för professionen som helhet som för individen. Om regeringen bedömer att individens inflytande och ansvar bör stärkas genom ändringar i skollagen bör en utredning tillsättas för att utreda det. SOU 2022:53 Alternativ 1 – lärares och skolledares kompetens 881

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

Vidare bör staten säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Regeringen bör därför fortsätta på den inslagna vägen med ett samlat statsbidrag för fortbildning, och på ett tydligt sätt knyta detta till professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling. Nivån på statsbidraget bör ses över löpande i relation till behoven.

Dessutom bör möjligheten till finansiering för lärares och rektorers långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen stärkas. Staten bör därför säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering från omställningsstudiestödet:

- Alla insatser inom professionsprogrammet bör vara allmänt sökbara för de individuella lärare och rektorer som omfattas av professionsprogrammet, oavsett om de tas fram som uppdragsutbildning eller erbjuds i ett öppet utbud.
- Poänggivande kurser bör utformas så att de ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen. Det bör gälla både sådana insatser som föreslås ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och sådana insatser som föreslås vara meriterande inom professionsprogrammet.
- Rådet för professioner i skolväsendet bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilken utbildning och kompetensutveckling som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket, antingen till Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller till berörda omställningsorganisationer.
- Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för att följa upp och utvärdera hur väl omställningsstudiestödet fungerar avseende fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper.

**SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap men gör följande medskick avseende professionsutveckling.**

**SKR tillstyrker huvudmännens ansvar för kompetensutveckling.** I huvudmännens ansvar ingår att utveckla väl fungerande verksamheter som är attraktiva arbetsplatser. Det senare innebär bland annat ansvar för arbetsmiljö och lönepolitik samt kompetensutveckling.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

När det gäller det professionsprogram som beskrivs i en proposition återkommer SKR i avsnitt 17.4. nedan. I det fall huvudmannaskapet för offentliga grundskolor och gymnasieskolor övergår till staten är det för professionsprogrammets del viktigt att beaktas att utredningen i detta betänkande behandlar professionsprogrammets relevans och utveckling för skola och vuxenutbildning. Professionsprogrammet gäller dock även förskollärare, där huvudmännen även framgent kvarstår i kommunalt huvudmannaskap. Ett professionsprogram behöver därmed även i ett alternativ med statligt huvudmannaskap fortsatta omfatta kommuner. Förskolan och förskollärare behöver lyftas fram i professionsprogrammets fortsatta utveckling.

Staten ansvarar för att sådan kompetensutveckling som ges inom högre utbildning är relevant och tillgänglig.

När det gäller kompetensutveckling **konstaterar SKR** att professionsprogrammet inte har varit föremål för dialog inom ramen för finansieringsprincipen, och att det därmed ska täckas av det ansvar kommunerna har idag. I detta avsnitt föreslås en ordning inom ramen för ett fullgånget förstatligande, då ett sådant ansvar skulle vara föremål för nya förhandlingar avseende tid för kompetensutveckling. Om man utgår från att omfånget i ett statligt avtal skulle vara det samma, skulle det därmed främst handla om att kompetensutvecklingen skulle förändras till sitt innehåll. När det gäller hur stor andel av kompetensutvecklingen som ska ges utifrån de enskilda lärarnas önskemål och hur mycket som ska utgå från verksamhetens behov bör det påpekas att den distinktion som görs i betänkandet till stor del är teoretisk, eftersom de flesta åtgärder som beslutas för att utveckla en verksamhet inom skolan handlar om att utveckla lärarnas undervisningsskicklighet.

Utredningen föreslår att omställningsstudiestödet ska kunna användas för fortbildning och kompetensbreddning som är längre än ett år. I dagsläget är arbetsgivarna inte en sådan part i ansökan att det är tydligt hur modellen är tänkt att användas.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

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

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

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

Forskning om kommunal vuxenutbildning (komvux) sker i dag i begränsad omfattning. Alla aktörer som på något sätt ansvarar för, eller samverkar om, forskning och utveckling i skolan, bör därför uppmärksamma komvux i större utsträckning än i dag. Alternativ 1 – lärares och skolledares kompetens SOU 2022:53 910

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

**SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap men delar utredningens bedömning om behovet av ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling.** SKR har länge arbetat för att verksamheten ska utvecklas

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

utifrån vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.<sup>2</sup> SKR har tillsammans med Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund en ideellförening, Ifous, som stödjer praktiktäna skolforskning och verksamhetsutveckling på vetenskaplig grund hos huvudmännen.

SKR ser positivt på ambitionen att förbättra lärare och förskollärares möjlighet att bidra till professionens samlade, beprövade erfarenhet och samarbetar gärna vidare med regeringen på detta område.

Huvudmännen behöver ta ansvar för att medverka i samverkan med universitet och högskolor, både när det gäller vfu och forskning. På samma sätt behöver universitet och högskolor ta sitt ansvar för att ge huvudmännen förutsättningar att medverka på lika villkor. Den förändring som genomförs av styrningen av ULF är ett steg i rätt riktning.

Även huvudmännen har ett ansvar för att den praktiktäna forskningen kommer till stånd och är relevant för verksamheten. Huvudmännen kommer från 2025 att vara en tydligare del i praktiktäna skolforskning i samverkan med lärosäten genom ULF<sup>3</sup>. I detta samarbete är SKR, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och den gemensamma organisationen Ifous involverade.

Staten ansvarar redan idag för att sådan kompetensutveckling som ges inom högre utbildning är relevant och tillgänglig. Staten ansvarar även för att sektorns forskning är tillfyllest för grundutbildning och forskarutbildning.

---

<sup>2</sup> Till exempel genom den programförklaring för skolforskning som togs fram tillsammans med de fackliga organisationerna, Friskolornas riksförbund och Svenskt Näringsliv 2011.

<sup>3</sup> Utbildning, lärande, forskning; samverkan avseende praktiktäna skolforskning genom ULF-avtal.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör staten säkerställa att lärare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar. Behov finns både av stärkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området. Universitet och högskolor med examenstillstånd för ämnes- och yrkeslärarutbildningar bör därför se till att dessa utbildningar förbereder alla studenter för att undervisa inom komvux. Vidare bör den systemansvariga myndigheten säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet som myndigheten ansvarar för innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux, enligt de didaktiska krav som skolformen ställer.

#### **SKR avstyrker ett statligt huvudmannaskap men ger följande medskick när det gäller kompetens för att undervisa i komvux:**

- Staten ansvarar för att utbilda lärare för de behov som finns i verksamheten, och utifrån de krav som staten ställer på utbildningssystemet. Vuxenutbildningen har byggts ut under lång tid och har också fått ändrade förutsättningar i och med att målgruppen har förändrats. Varken lärarutbildningen eller forskningen har dock byggts ut i motsvarande grad. Utbyggnad av såväl lärarutbildning som forskning om vuxenutbildning är därför mycket angeläget. En fortsatt utbyggnad behöver även komma i rätt ordning och byggas från grunden. SKR menar därmed att staten omgående kan öka forskningen inom vuxenutbildningen.
- Utredningen menar att det när det gäller vuxenutbildningen förändringar kan dessa genomföras genom försöksverksamhet. SKR anser generellt att det är en fördel att genomföra reformer som försöksverksamheter, så att önskade effekter kan tas om hand och reformer vara så välutvecklade som möjligt när de ska implementeras i hela landet. Det ökar även möjligheten till relevanta utvärderingar.
- När det gäller att öka antalet lärare med kompetens för vuxenutbildning menar SKR att en väg framåt kan vara att den nuvarande ämneslärarutbildningen kan få två alternativa fördjupningar, en mot årskurs 7-9 och gymnasiet och en annan mot gymnasiet och vuxenutbildningen. Till exempel skulle minst en av



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

vfu-perioderna förläggas vid den utbildning som inriktningarna riktar sig till. Detta skulle sannolikt gynna intresset för och kunskapen om att arbeta i såväl årskurs 7-9 i grundskolan som i vuxenutbildningen, där båda idag har svårare med rekryteringen än gymnasieskolan.

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

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

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

Myndigheten bör

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

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR tillstyrker** delvis att samla det nationella och strategiska ansvaret för kompetensförsörjningen till skolan eftersom en central roll för staten är att skapa goda förutsättningar för verksamheten genom att utbilda tillräckligt många och skickliga lärare. SKR menar att staten på ett bättre sätt behöver ta ansvar för dimensionering av lärarutbildningen så att den i större utsträckning än idag motsvarar de olika verksamheternas behov. Samtidigt **avstyrker SKR** ett statligt huvudmannaskap men menar att staten på ett tydligare sätt än idag kan samla det ansvar som redan ligger på staten vad gäller skolans kompetensförsörjning.

SKR:s syn på hur ett sådant ansvar kan se ut med en stärkt statlig styrning men utan att huvudmannaskapet ändras beskrivs i avsnitt 17.4.4.

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

Utredningens bedömning: Regeringen bör tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen. Utredningen bör också ta ställning till om det finns skäl att göra justeringar för att förbättra förutsättningarna för en effektiv och ändamålsenlig handläggning av lärarlegitimationsärenden. I frågan om handläggning är ett alternativ till utredning att regeringen i stället lämnar i uppdrag till den systemansvariga myndigheten att se över handlägningsprocesserna. Utredningen bör tillsättas vid en tidpunkt när regeringen bedömer att det är möjligt att dra slutsatser om införandet av krav på lärarlegitimation har bidragit till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

**SKR tillstyrker** att reformen med införande av lärarlegitimation bör utvärderas utifrån om den möter sitt syfte – att öka attraktionen för läraryrket och kvaliteten i undervisningen.

#### **SKR gör följande medskick till en sådan utvärdering:**

- Många av reformens problem hade kunnat undvikas genom en mer genomtänkt implementering samt genom att utredas bättre före implementeringen.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- Genom att följa effekterna under genomförandet (som med fördel kan ske genom olika former av försöksverksamheter) kan man skruva på reformen som det behövs. Det professionsprogram som nu förbereds bör ha detta i åtanke.

## 15 – Statligt huvudmannaskap för offentliga skolor och komvux

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

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

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

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

**SKR avstyrker** att staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux.

Ett ändrat huvudmannaskap innebär stora förändringar som tar utvecklingskraft i anspråk för många år framåt samtidigt som vinsterna är oklara och riskerna är stora att de önskade konsekvenserna inte blir som tänkt. Utredaren pekar själv på denna osäkerhet. Även riskerna för oönskade effekter är stora, till exempel minskade möjligheter till lokal anpassning.

De förändringar som motiverar ett avstyrkande är:

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- En skatteväxling om 224 miljarder som behöver göras för att staten ska ta över ansvaret för finansiering av grundskola, gymnasieskola och komvux samt motsvarande skolformer.
- En samlande huvudmannmyndigheten som med sina 200 000 medarbetare blir fem gånger så stor som dagens största myndighet.
- En övergång från demokratiskt styrd skola till en tjänstemannastyrd.
- En förskjutning av ansvar, mandat och makt från lokal till central nivå.
- En försvårad samverkan lokalt, mellan skolan och andra verksamheter i kommunen (fritidsverksamhet, kultur, socialtjänst)

Utöver riskerna med de stora förändringar som ett fullgånget förstatligande innebär finns en rad bedömningar om mindre förändringar som var och en är kan ligga till grund för förslag till förbättringar. De flesta av dessa kan dock genomföras inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning, där staten kan gå vidare med nya propositioner eller uppdrag till statliga myndigheter.

SKR poängterar att detta även gäller de utbildningar som idag bedrivs av regioner. Det kan till exempel (men inte enbart) handla om regionala folkhögskolor. De förslag som regeringen väljer att gå vidare med på området behöver sättas i samma sammanhang som de frågor som nu är under övervägande av utredningen *Styrning och uppföljning av folkbildningen – vägval inför framtiden* (Dir 2022:75).

Vårt dnr:  
SKR2022/00974Ert dnr:  
U2022/03532

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

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör den statliga huvudmannen ansvara för att utbildning erbjuds de barn, unga och vuxna som enligt skolans författningar har rätt till eller behöver det. Inom ramen för detta ansvar bör den statliga huvudmannen planera och dimensionera den offentligt anordnade utbildningen för att kunna svara upp mot ansvaret att erbjuda och anordna utbildning. Den statliga huvudmannen bör ha ansvaret för sin egen lokalförsörjning och mandat att använda olika lokallösningar. Staten bör tillförsäkras förtur till befintliga kommunala skollokaler för att säkerställa att staten kan fullfölja sitt utbudsansvar. Kommunerna bör vidare åläggas en skyldighet att inkludera behov av skolor i sina planeringsprocesser och vid behov av nybyggnation av skollokaler upplåta mark. Hur kommunernas skyldigheter för lokalförsörjningen ska regleras och vilka villkor som ska gälla behöver utredas vidare. Detsamma gäller hur befintliga regler angående myndigheters lokaler kan anpassas till ett statligt huvudmannaskap för skolan och hur ett eventuellt ägande av skolfastigheter bör organiseras.

**SKR avstyrker** att staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux. Utöver det som framförs under 15.1.1. ovan vill SKR påpeka att frågan om lokaler, som beskrivs i betänkandet, inrymmer en rad avvägningar och svårigheter. Att lösa lokalfrågan är en komplicerad fråga för många kommuner idag, och mycket lite talar för att den skulle bli mindre komplicerad med en statlig huvudman för skolan.

Lokalfrågor att beakta är till exempel:

- Samlokalisering med andra verksamheter försvåras i de fall skolan och de andra verksamheterna skulle ha olika huvudmän.
- Civilförsvaret och krisberedskapen använder i allt större utsträckning använder skolans lokaler. De kommunala trygghetspunkterna förläggs ofta till skolor, vilket blir mer komplicerat om dessa har annat huvudmannaskap än kommunen.
- Det kommunala behovet av skola och omsorg är invävt i kommunernas stadsutveckling och denna rådighet är något som blir mer komplicerat med ett statligt huvudmannaskap.

Innan frågan utreds vidare kan det vara värdefullt att ta till vara erfarenheter från andra verksamheter där angelägna samhällsintressen och

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

riksintressen gör att kommunens mark upplåts, till exempel till försvaret eller kyrkogårdar. Vid eventuell fortsatt utredning bör även erfarenheterna från fastighetsreformen från början av 1990-talet beaktas, då det ändå krävdes ett omfattande arbete såväl till förberedelser som under genomförandet.

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

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör den statliga huvudmannen utveckla strukturerade former för samverkan med kommunerna på områden där skolverksamheten har beröringspunkter med annan kommunal verksamhet och där det i dag på många håll redan finns en etablerad samverkan inom kommunerna. 45 Sveriges Kommuner och Landsting (2018): Skollokalernas betydelse för lärande. En översikt över forskning och utvecklingsprojekt. 46 Förordningen (2001:526) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförande av funktionshinderspolitiken.

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

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

**SKR avstyrker** att staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux. Utöver det som framförs under 15.1.1. ovan instämmer SKR i att den lokala samverkan behövs, vilket i sig är ytterligare ett skäl att avstå från att förändra det kommunala huvudmannaskapet till ett statligt.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

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

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

Rektorn för utbildningen bör finnas hos anordnaren av utbildningen.

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

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

**SKR avstyrker** att staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux. Utöver det som framförs under 15.1.1. ovan instämmer SKR i att den lokala samverkan avseende vuxenutbildning behövs, vilket i sig är ytterligare ett skäl att avstå från att förändra det kommunala huvudmannaskapet till ett statligt.

Komvux är en viktig del i att bekämpa arbetslöshet och långvarigt ekonomiskt bistånd. Därför är komvux central i kedjan från ekonomiskt bistånd till arbetsmarknadsinsatser och utbildning och till egenförsörjning. Denna kedja bygger på ett tätt samarbete på individnivå och det finns risker med ett förändrat huvudmannaskap för komvux. Redan idag kan brister



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

identifieras i samarbete mellan arbetsförmedling och kommuner, exempelvis när individer anvisas till studier.

När det gäller de upphandlingar som sker inom vuxenutbildningen anser SKR att istället för att sådana hanteras av en statlig huvudman borde Skolverket, eller annan lämplig myndighet, ta fram stöd för upphandlingar, ett förslag som SKR tillstyrkte i yttrande till *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (SOU 2020:66).

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

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

**SKR avstyrker** att staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux. I likhet med ovanstående, **avstyrker SKR** att arbetsgivaransvaret för all personal i grundskola och gymnasieskolor samt vuxenutbildning övergår till staten.

Förutom de principiella skälen för avstyrkande som framförs inledningsvis anser SKR att det kommer vara svårt att genomföra verksamheten med den flexibilitet som behövs för att möta alla elevers behov. Vid ett statligt huvudmannaskap kommer myndigheten som ansvarar för att driva skolenheter bli flera gånger större än den största statliga myndigheten idag, vilket försvårar möjligheterna att ta hänsyn till lokala behov och förutsättningar. En så pass stor organisation riskerar även att både verksamhetens genomförande och arbetsgivarfrågorna blir regelstyrda och stelbenta på ett sätt som försvårar möjligheterna att agera i en snabbt föränderlig omvärld.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

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

**SKR avstyrker** att staten tar över huvudmannaskapet för offentliga skolor och komvux. I likhet med ovanstående, **avstyrker SKR** att arbetsgivaransvaret för all personal i grundskola och gymnasieskolor samt vuxenutbildning övergår till staten.

**SKR gör samtidigt följande medskick i det fall regeringen går vidare utifrån betänkandets bedömning:**

- Det är en rimlig bedömning att en och samma huvudman ska vara arbetsgivare för alla medarbetare inom samma arbetsplats. Det betyder att vid ett statligt huvudmannaskap delar SKR utredningens bedömning att samtliga anställda inom förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning förs över till statlig arbetsgivare.
- Vad det betyder för yrkesgrupper som samtidigt arbetar i förskola behöver utredas vidare. I många fall kan till exempel måltidspersonal arbeta såväl för en förskola som för en grundskola.
- Vid en eventuell övergång till en statlig arbetsgivare behövs en särskild utredning av konsekvenserna hur arbetstagarnas kommande pensioner påverkas av att ett byte för befintlig personal.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 15.2.3 Vilka anställda i kommunerna som bör omfattas av verksamhetsövergång behöver utredas vidare

**Utredningens bedömning:** De allra flesta grupper av befintligt anställda i den offentliga skolan skulle troligtvis omfattas av verksamhetsövergång vid ett fullgånget förstatligande med ett statligt huvudmannaskap. Däremot finns vissa oklarheter vad gäller anställda inom kommunal skolförvaltning. De utredningar som ska föreslå den närmare myndighetsorganisationen för det statliga skolsystemet bör därmed också få i uppdrag att analysera frågan om verksamhetsövergång. I analysen bör särskilt de anställda som arbetar inom kommunal skolförvaltning beaktas. Även andra arbetsrättsliga frågor med koppling till organisation bör analyseras av utredningarna, till exempel vad gäller avgränsningen av skolpersonalens arbetsskyldighet.

**SKR avstyrker** att staten tar över huvudmannskapet för offentliga skolor och komvux. I likhet med ovanstående, **avstyrker SKR** att arbetsgivaransvaret för all personal i grundskola och gymnasieskolor samt vuxenutbildning övergår till staten.

**SKR gör samtidigt följande medskick i det fall regeringen går vidare utifrån betänkandets bedömning:**

- Det är en rimlig bedömning att en och samma huvudman ska vara arbetsgivare för alla medarbetare inom samma arbetsplats.
- Vid ett byte av huvudman behöver en utredning undersöka vilka medarbetare som arbetar på förvaltningsnivå som kan anses vara en del av huvudmannaupdraget.

### 15.2.4 1965 års förhandlingsrättsreform bör ses över om partsställningen i staten ska förändras

**Utredningens bedömning:** En utredning bör tillsättas för att se över 1965 års förhandlingsrättsreform om parterna, vid en eventuell inrangeringsförhandling mot bakgrund av ett förstatligande av skolan, kommer fram till att ett nytt huvudavtal och en förändrad partsställning i staten vore önskvärt.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR delar bedömningen** att förhandlingsrättsreformen från 1965 kan behöva ses över i det fall ett förstatligande ska genomföras, vilket **SKR avråder** från.

### **15.3.1 Vid ett fullgånget förstatligande bör enskilda fortfarande kunna vara huvudmän för fristående skolor**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande av skolan bör systemet kvarstå att enskilda ska kunna bli godkända som huvudmän för fristående skolor. Den statliga myndighet som har systemansvar bör ansvara för prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information.

Regelverket för olika huvudmän kan i större utsträckning behöva anpassas för att säkra likvärdigheten i utbildningen. Det finns också skäl att överväga om skillnaderna i olika huvudmäns uppdrag, drivkrafter och förutsättningar kräver en större differentiering av skolans regelverk för att förutsättningarna för eleverna i slutändan ska bli likvärdiga. Om beslutsfattarna vill gå vidare med en sådan möjlighet behöver den utredas vidare.

**SKR konstaterar** att utredarens uppdrag inte omfattar frågan om huvudmannaskap för fristående skolor och att bedömningen ligger i linje med detta uppdrag.

## **16 Skolmyndigheter**

### **16.1.1 Dagens skolmyndighetsstruktur bör förändras**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap bör nuvarande skolmyndighetsstruktur förändras. Två nya skolmyndigheter bör införas med olika funktion och delvis olika målgrupper. Den ena bör hantera statens systemansvar för skolan och rikta sig såväl mot offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux) som mot fristående skolor. Den andra bör ha ett huvudmannansvar för offentliga skolor och komvux.

**SKR avstyrker** ett fullgånget förstatligande. När det gäller inrättandet av en systemansvarig myndighet lämnar SKR vissa ståndpunkter på behovet

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

av en samlad myndighet och de uppgifter som utredaren bedömer att myndigheten ska ha. Dessa ståndpunkter anges i relevanta delar av avsnitt 15 och 16. I avsnitt 17 lämnas synpunkter på hur en förstärkt statlig skolmyndighet skulle kunna verka i den nya kontexten.

### **16.2.1 En ny skolmyndighet bör införas med ett systemansvar för skolan**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en ny skolmyndighet införas med ett generellt systemansvar för skolan. Den nya myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning och till fristående skolor. Myndigheten bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Den systemansvariga myndigheten bör ha i uppgift att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet och därmed ha ett generellt utvecklingsansvar för skolsystemet.

Dessutom bör följande mer specifika uppgifter ingå i myndighetens ansvar:

- styrdokument och nationella prov
- beräkning av resursfördelning för alla huvudmän

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- beslut om och utbetalning av driftbidrag till enskilda huvudmän
  - beslut om och utbetalning av tilläggsbelopp för elever som har ett omfattande behov av särskilt stöd
  - effektiv planering och dimensionering av utbildning
  - tillsyn av skolväsendet, inklusive individärenden
  - prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän och etablering av fristående skolor
  - uppföljning, utvärdering och statistik
  - ett utvecklat nationellt kvalitetssystem och obligatoriska kvalitetsdialoger
  - fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser
  - det nationella professionsprogrammet
  - sammanställning och spridning av kunskap om resultat av forskning samt främjande av lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling
  - specialpedagogiskt stöd
  - visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning och inom andra områden där det råder brist
  - utredning och beslut om mottagande i grundsärskolan och gymnasiesärskolan • ett samlat informationsansvar om skolväsendet gentemot elever och vårdnadshavare
  - ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan
  - lärarlegitimation och meriteringssystem för legitimerade lärare.
- Den systemansvariga myndigheten bör vara en styrelsemyndighet.

**SKR avstyrker** ett statligt huvudmannaskap för de offentliga skolorna.

När det gäller de olika delar som föreslås att styrningsmyndigheten ska ansvara för **gör SKR följande medskick:**

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- SKR anser att det kan finnas synergieffekter av att samla de statliga skolmyndigheterna i en och samma myndighet, så länge som tillgängligheten och transparensen gentemot de som myndigheten ska stödja fungerar på ett bra sätt. Det kan på så sätt bli bättre balans mellan styrning, granskning och stöd.
- SKR anser även att flera av de uppdrag som bedöms kunna samlas på nationell nivå kan ge goda effekter, till exempel ansvaret för en stärkt IT-samordning.
- Samtidigt anser SKR att det behövs vidare utredning för att kunna bedöma vilka av de uppdrag som idag finns på lokal nivå som ger fördelar att samlas i en myndighet. SKR bedömer att en sådan förändring av det som behöver samordnas på nationell nivå, med statligt ansvar kan genomföras utan att de genomgripande reformer som beskrivs i betänkandet behöver genomföras.
- SKR delar utredningens bedömning av vikten av det lokala systematiska kvalitetsarbetet. Samtidigt är det inte tydligt för förbundet att det blir så tydliga fördelar med lokala skoldistrikt istället för kommuner som ska ansvara för den lokala skolutvecklingen. SKR anser att det pågående kapacitetshöjande arbetet bör fortsätta.

### 16.2.2 Den systemansvariga myndigheten bör ha en nationell och en regional organisation

**Utredningens bedömning:** Den systemansvariga myndigheten bör vid ett fullgånget förstatligande ha en nationell och en regional organisation.

**SKR anser** att en systemansvarig myndighet behöver ha god koppling till hela landet och den lokala nivån för att kunna styra och stödja verksamheten på ett bra sätt.

### 16.2.3 Behovet av vissa av de särskilda organ som finns i dag bör prövas och något organ kan tillkomma

**Utredningens bedömning:** Behovet av vissa av de särskilda organ som i dag finns hos Skolverket och Skolinspektionen bör prövas om en ny systemansvarig myndighet inrättas vid ett fullgånget förstatligande. Något organ kan också tillkomma.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR avstyrker** förändringar som har sin grund i ett fullgånget förstatligande. Vilka särskilda organ som ska ingå i en förstärkt systemansvarig myndighet behöver utredas vidare om regeringen väljer att gå vidare i denna riktning.

#### **16.2.4 Den systemansvariga myndigheten bör utredas mer i detalj**

**Utredningens bedömning:** Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande och en sammanhållen systemansvarig myndighet bör dess uppgifter, organisation och styrning utredas mer i detalj.

**SKR delar utredningens bedömning** om behov av vidare utredning för att analysera vilka områden som bör samordnas nationellt och där ansvaret bör läggas på statlig nivå.

#### **16.3.1 En skolmyndighet bör införas för att hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och komvux**

**Utredningens bedömning:** Vid ett fullgånget förstatligande bör en skolmyndighet införas för att hantera statens huvudmannaansvar för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning (komvux). Myndigheten bör arbeta med drift av de offentliga skolorna och ha arbetsgivaransvar för den offentligt anställda skolpersonalen. Inom komvux kan drifts- och arbetsgivaransvaret ligga både på staten och på andra anordnare.

Följande övergripande uppgifter bör ingå i den huvudmannaansvariga myndighetens ansvar:

- huvudmannaskap för offentliga skolor inom förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, fritidshem, gymnasieskola, gymnasiesärskola samt för komvux
- erbjudande och anordnande av utbildning för barn, unga och vuxna.



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

Myndigheten med huvudmannansvar bör ha en nationell, regional och lokal organisation.

Om regeringen väljer att gå vidare med ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap och en myndighet med huvudmannansvar bör myndighetens uppgifter, organisation och styrning utredas vidare.

**SKR avstyrker** ett statligt huvudmannaskap, vilket betyder att även förslaget till den huvudmannamyndighet som beskrivs avstyrks. Förutom de principiella skälen för avstyrkande som framförs i avsnitt 15.1.1. anser SKR att det kommer vara svårt att genomföra verksamheten med den flexibilitet som behövs för att möta alla elevers behov. Vid ett statligt huvudmannaskap kommer myndigheten som ansvarar för att driva skolenheter bli flera gånger större än den största statliga myndigheten idag, vilket försvårar möjligheterna att ta hänsyn till lokala behov och förutsättningar. En så pass stor organisation riskerar även att både verksamhetens genomförande och arbetsgivarfrågorna blir regelstyrda och stelbenta på ett sätt som försvårar möjligheterna att agera i en snabbt föränderlig omvärld.

I utredningen beskrivs att en myndighet med ansvar för att driva offentliga skolor och komvux i hela landet behöver ha en organisation som når ut överallt, samtidigt som det inte ska bli en organisation med vare sig för stora enheter eller många chefsled. Dessa ambitioner är svåra att kombinera och det är inte tydligt hur de skillnader som kommer att bli resultatet för de enskilda skolenheterna kommer att bidra till förbättrad verksamhet genom att bli del av en så pass stor organisation.

## **Kapitel 17: Bedömningar utifrån ett system där staten förstärker sitt ansvar och är systemansvarig, men utan att ta över huvudmannaskapet**

Även utan de stora förändringarna med skatteväxling och skapandet av den utan jämförelse största statliga myndigheten konstaterar SKR att detta alternativ innebär stora förändring av ansvarsförhållanden mellan stat och kommuner jämfört med dagens situation.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.2.1. Grunden för statens systemansvar bör ligga fast även i detta alternativ

**Utredningens bedömning:** I ett skolsystem där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör staten ha ett systemansvar för skolan. Systemansvaret bör omfatta alla huvudmän och skolor och syfta till att stärka skolsystemets samlade kapacitet. Inriktningen för systemansvaret bör vara densamma som vid ett fullgånget förstatligande.

I likhet med bedömningen under alternativ 1 anser SKR att det är viktigt med skolan och vuxenutbildningens förankring i den lokala demokratin och att verksamheten kan drivas och utvecklas utifrån lokala behov och förutsättningar. Samtidigt delar SKR utredningens bedömning att det i vissa fall finns en svårighet för små huvudmän, att samla tillräcklig kraft för ett framgångsrikt utvecklingsarbete. Samtidigt vill SKR poängtera att det kan finnas fördelar med att vara en liten kommunal huvudman. Det kan handla om att det i små kommuner kan finnas en handlingspotential som är starkare genom att beslutsvägarna är korta och möjligheterna att anpassa verksamhet och förändringar utifrån de lokala behoven och förutsättningarna är goda. Det är därför viktigt att se i vilka fall som små huvudmän (såväl kommunala som fristående) behöver stärkas och i vilka fall som verksamheten utvecklas till fullo.

I de fall där litenheten ger svårigheter finns det olika vägar som huvudmannen kan stärkas. Det handlar till exempel om samverkan med andra huvudmän i den omedelbara närheten, till exempel genom samverkan inom regionen, samverkan med en större huvudman samt vilket samarbete som finns med universitet och högskolor, såväl enskilt som inom ramen för de regionala utvecklingsfunktioner som finns.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.2.2 Systemansvaret bör få en delvis annan utformning i detta alternativ

**Utredningens bedömning:** Vissa delar av systemansvaret påverkas bara i liten utsträckning av vem som är huvudman och bör utformas på liknande sätt som vid ett fullgånget förstatligande. I andra fall bör systemansvaret få ett delvis annorlunda innehåll och utformning än vid ett fullgånget förstatligande där staten också är huvudman.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- Staten bör även i detta alternativ utforma sin samlade styrning så att den stärker skolsystemets kapacitet att tillhandahålla en likvärdig utbildning av god kvalitet. De grundläggande principerna för styrningen bör vara desamma som vid ett fullgånget förstatligande. Det innebär att staten bör se över och vid behov ompröva den nuvarande styrningens inriktning, omfattning och utformning.
- Staten bör även i detta alternativ ta ett ökat ansvar för tilldelning och fördelning av resurser.
- Staten bör även i detta alternativ främja en effektiv planering och dimensionering av utbildning. Staten bör ansvara för ett nationellt system för önskemål och beslut om placering i grundskolan samt ett samlat register över skolpliktiga elever och deras skolplaceringar. Staten bör också tillhandahålla regionala planeringsunderlag för gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning (komvux). Vidare bör staten stödja en samordnad antagning för gymnasieskolan. Det kan staten göra genom att stödja och styra samverkan mellan huvudmän. Staten kan också vid behov ansvara för en samordnad antagningsorganisation. Staten bör dessutom stödja en samordnad antagning för komvux genom att tillhandahålla ett digitalt antagningsverktyg. De juridiska förutsättningarna för nationella elevregister för olika skolformer bör utredas ytterligare. Även i detta alternativ bör staten utveckla verktyg för att i större utsträckning kunna beakta hur en friskoleetablering påverkar det lokala eller regionala skolsystemet.
- Staten bör även i detta alternativ ta ett övergripande ansvar för utredning och beslut om mottagande av elever i grundsärskola och gymnasiesärskola.
- Staten bör även i detta alternativ ge kapacitetshöjande stöd till huvudmän. Denna uppgift kan bli mer omfattande än vid ett fullgånget förstatligande, eftersom antalet huvudmän och därmed det förväntade behovet av stöd kommer att vara större.
- Staten bör även i detta alternativ ge stöd till professionsutveckling och till skolans strategiska kompetensförsörjning.
- Staten bör även i detta alternativ ansvara för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer.
- Staten bör även i detta alternativ samordna skolans it-lösningar och ansvara för it-system och register som alla huvudmän behöver vara anslutna till. Till skillnad från vid ett fullgånget förstatligande bör statens systemansvar i dessa delar också omfatta komvux. Staten bör även i detta alternativ utarbeta standarder och riktlinjer för skoladministrativa system för att underlätta för huvudmännen och möjliggöra ett effektivt och säkert utbyte av information.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

SKR ger korta bedömningar avseende bedömningarna om vad som bör förändras mot en förstärkt statlig styrning. Som konstateras i inledningen kommer synpunkterna att fördjupas för dessa områden: digitalisering, kompetensförsörjning samt finansiering.

*Staten bör se över och vid behov ompröva styrningens inriktning, omfattning och utformning*

**SKR delar utredningens bedömning** då det är staten som har ansvar för den övergripande styrningen samt de uppdrag som utbildningen har, genom de statliga styrdokumenterna. SKR framhåller att ansvar och mandat behöver följas åt i systemet och att det finns en röd tråden genom utbildningssystemet.

*Staten bör ta ett ökat ansvar för tilldelning och fördelning av resurser*

**SKR behandlar bedömningarna** om skolans finansiering i avsnitt 17.3. nedan. Skolans finansiering är ett av de områden som behandlas mer utförligt i detta yttrande.

*Staten bör främja en effektiv planering och dimensionering av utbildning*

I yttrande till *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning* (SOU 2020:28) **avstyrkte SKR** att beslut om placering ska ske genom ett nationellt skolvalssystem.

När det gäller planering och dimensionering av gymnasial utbildning **avstyrker SKR** att staten fullt ut tar över ansvaret för planering och dimensionering av gymnasial utbildning. Samtidigt **tillstyrker SKR** att fristående gymnasieskolor ska ingå i dialoger om planering och dimensionering och utbud inom de primära samverkansområdena. SKR gjorde samma bedömning i remissyttrandet till *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning* (SOU 2020:33)

Skälen för SKR:s bedömning är att det finns en risk för att statliga beslut om utbildningsutbud leder till ett trögrörligt system vid förändrade eller oförutsedda behov i verksamheten. Det blir ett exempel på där ansvar och mandat inte hänger ihop, samtidigt som det är lokalt som behoven tydligast synliggörs. Ökad samverkan behövs, men är en del av implementeringen av redan beslutade bestämmelser och uppdrag som rör planering och dimensionering av gymnasial utbildning inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning. Beslut som fattas av kommuner i samverkan att lägga ner en utbildning på en ort för att i stället styra utbudet till en annan kommuns skola kan leda till att en fristående skola startar upp samma utbildning på den första orten, vilket troligen inte leder till

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

effektivitetsvinster totalt sett. Det är därför viktigt att ha med både fristående och kommunala skolor i planeringen för att utredningens åtgärder ska ge någon effekt och för att kommuner ska kunna utveckla framgångsrik samverkan.

SKR lämnar följande medskick i det fortsatta arbetet:

- Statens ansvar för planering och dimensionering även bör omfatta etablering av fristående gymnasieskolor och hur dessa påverkar skolsystemet inklusive kommunernas förutsättningar för samarbete inom ett primärt samverkansområde. En sådan förändring bör genomföras oavsett om utredningens bedömningar på detta område i övrigt införs eller inte.
- Oavsett beslut om förändringar av statens ansvar på området bör och kan Skolverket ta över flera av de uppgifter som SKR idag tillhandahåller som stöd till antagningskanslier. Det handlar om utbildning för antagningshandläggare, handbok för gymnasieantagning, nätverk samt register med kontaktuppgifter och tidsangivelser för olika steg i antagningsprocessen.
- Arbetet med nationella standarder och e-legitimering för överföring av elevinformation och handlingar skyndas på och ta utgångspunkt i de behov som föreligger i antagningsprocessen.
- Förutom dessa åtgärder, som kan genomföras inom ramen för nuvarande ansvarsfördelning bör nya reformer på detta område avvaktas tills de pågående reformerna har utvärderats.

*Staten ska ta ett övergripande ansvar för utredning och beslut om mottagande i anpassad grundskola/anpassad gymnasieskola<sup>4</sup>*

**SKR avstyrker delvis** att ansvar för mottagandet i anpassad grundskola/anpassad gymnasieskola överförs till staten. Skälet till att SKR avstyrker handlar till stor del om att en sådan placering behöver ske i samverkan med regionen när det gäller exempelvis medicinska bedömning och på lokal nivå för att nå en god samverkan med eleven och vårdnadshavare. SKR anser att ett system där utredningarna görs lokalt och bedömningarna av dessa utredningar görs nationellt kan vara värt att utreda vidare.

*Staten ska ge kapacitetsstödande stöd till huvudmän*

---

<sup>4</sup> Grundskola och gymnasieskola till 30 juni 2023.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR tillstyrker** att staten ger ett kapacitetshöjande stöd till huvudmän, till exempel genom de kvalitetsdialoger som har påbörjats. SKR vill lämna följande medskick i den fortsatta processen:

- **SKR avstyrker** att kvalitetsdialogerna ska vara obligatoriska, då ett frivilligt deltagande sätter ökad fokus på att dialogerna sker från huvudmannens perspektiv. Dialogen ska genomföras på ett sådant sätt att det leder till förbättrade arbetsätt både hos skolhuvudmannen och skolmyndigheterna. De behöver variera i omfattning och innehåll beroende på huvudmannens behov.
- Stödet behöver ta hänsyn till de olika behov och förutsättningar som en huvudman har, vilket i vissa delar bottnar i faktorer som inte handlar om skolan.
- SKR konstaterar att små kommuner som samtidigt har en minskande befolkning på ett stort geografiskt område har en särskilt svår utgångspunkt.

*Staten ska ge ökat stöd till professionsutveckling och till skolans strategiska kompetensförsörjning*

**SKR behandlar bedömningarna** om professionsutveckling och kompetensförsörjning i avsnitt 17.4. nedan. Skolans kompetensförsörjning är ett av de områden som behandlas mer utförligt i detta yttrande.

*Staten ska ansvara för uppföljning och utvärdering av skolsystemet och skolreformer*

När det gäller uppföljning och utvärdering av skolsystem och skolreformer står SKR fortfarande bakom yttrandet över *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer* (SOU 2014:12) som beskrivs i inledningen till detta yttrande.

*Staten ska samordna skolans it-lösningar*

**SKR tillstyrker att** staten tar ett större ansvar för it-lösningar för skolan och vuxenutbildningen. Det bör även gälla förutsättningar för nationell infrastruktur, it-system och register som alla huvudmän behöver vara anslutna till. Det som SKR framför i avsnitt 12.1.6. gäller oavsett statens roll för skolans huvudmannaskap och kan genomföras även inom ramen för dagens ansvarsfördelning. Inte minst eftersom kommunerna oavsett skolans huvudmannaskap kommer att ha en fortsatt roll i samhällets digitalisering. Det som sägs i detta avsnitt gäller därmed oavsett hur regeringen avser att gå vidare med bedömningarna i föreliggande utredning.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.2.3 Enskilda huvudmän bör även i detta alternativ omfattas av statens systemansvar

**Utredningens bedömning:** De enskilda huvudmännen och de fristående skolorna bör omfattas av statens systemansvar även i ett skolsystem där staten tar ett ökat ansvar utan att ta över huvudmannaskapet för den offentliga skolverksamheten. Den statliga myndighet som har systemansvar bör ansvara för prövning och beslut om godkännande. Fristående skolor bör omfattas av skolsystemets rutiner och system för skolplacering, uppföljning och redovisning av information. Regelverket för olika huvudmän kan behöva anpassas för att säkra likvärdigheten i utbildningen.

**SKR anser** att offentliga och fristående huvudmän ska omfattas av samma regelverk/lika villkor.

### 17.3.1 Staten bör även i detta alternativ förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan

**Utredningens bedömning:** Staten bör förstärka sitt ansvar för tilldelning och fördelning av resurser till skolan i ett system med stärkt statligt ansvar men oförändrat huvudmannaskap.

**SKR delar utredningens bedömning** av behovet av en resursfördelning som innebär att resursfördelningen sker så att resurser fördelas så att elever ges likvärdiga förutsättningar till undervisning av god kvalitet samt det stöd och stimulans som de behöver. Samtidigt understryker SKR att en likvärdig resursfördelning inte betyder att kostnader är lika överallt, eftersom lokala behov och förutsättningar leder till olika kostnader. Genom att mäta behov utifrån vissa nationellt fastställda indikatorer kan man fånga en stor del av dessa skillnader. Ytterligare kommentarer om tilldelning och fördelning av resurser ges i kommande avsnitt.



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.3.2 Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen

**Utredningens bedömning:** Det finns skäl att separera systemet för finansiering av fristående skolor från den kommunala skolfinansieringen i ett system med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap, där kommunerna behåller ett visst ansvar för att fördela resurser till de egna skolorna.

**SKR är tveksam till att ett separat system med finansiering av fristående skolor på nationell nivå är rätt väg att gå men avvaktar vidare utredning.** Enligt regeringsförklaringen avser regeringen att tillsätta en utredning som ska se vidare på resursfördelningsfrågorna. SKR menar att denna utredning även bör undersöka denna fråga och att en utgångspunkt för utredningen bör vara att ojämlikheten i systemet inte får öka.

### 17.3.3 Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän

**Utredningens bedömning:** Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän. För grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör det ske genom att staten tillämpar de nationella resursfördelningsmodeller som beskrivs i kapitel 13 för ett fullgånget förstatligande och som schematiskt består av följande delar:

- grundersättning
- strukturtillägg
- ansvarstillägg
- individtillägg.

De nationella resursfördelningsmodellerna för grundskolan och förskoleklassen samt för gymnasieskolan bör utredas vidare innan de kan tillämpas för de enskilda huvudmännen, bland annat eftersom modellerna kräver författningsändringar.

När det gäller de övriga skolformerna och fritidshemmet bör nationella resursfördelningsmodeller för de enskilda huvudmännen utredas vidare.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR är tveksam till att en statlig finansiering av fristående skolor är rätt väg att gå men avvaktar vidare utredning.** Enligt regeringens förklaringen avser regeringen att tillsätta en utredning som ska se vidare på resursfördelningsfrågorna. SKR menar att denna utredning även bör undersöka denna fråga och att en utgångspunkt för utredningen bör vara att ojämlikheten i systemet inte får öka.

#### **17.3.4 Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare**

**Utredningens bedömning:** Hur tilldelningen av resurser till de enskilda huvudmännen ska gå till bör utredas vidare. Följande tre vägar bör särskilt analyseras:

- Kommunerna bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom en skatteväxling.
- Staten bör ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän enligt den statligt beslutade resursfördelningen och finansiera detta genom årliga avdrag i det kommunalekonomiska utjämningsystemet.

Om staten ska ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän bör en utgångspunkt vara att kommuners bidrag till finansieringen av detta bör stå i proportion till hur många folkbokförda elever man har i fristående skolor.

**SKR avvaktar vidare utredning** då det kan finnas såväl fördelar som nackdelar med att separera resursfördelningen mellan offentliga och fristående skolor där mer ansvar för resursfördelningen till fristående skolor sker på nationell nivå. Enligt regeringens förklaringen avser regeringen att tillsätta en utredning som ska se vidare på resursfördelningsfrågorna. SKR menar att denna utredning även bör undersöka denna fråga.

SKR delar bilden att om staten ska ansvara för att tilldela resurser till enskilda huvudmän bör en utgångspunkt vara att kommuners bidrag till finansieringen av detta bör stå i proportion till hur många folkbokförda elever man har i fristående skolor.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.3.5 Staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen

**Utredningens bedömning:** Staten bör förstärka sitt finansieringsansvar även för de kommunala huvudmännen i ett skolsystem med stärkt statligt ansvar, men utan statligt huvudmannaskap. I förhållande till kommunerna kan det ske på ett antal olika sätt, till exempel genom att staten

- tillämpar samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande
- anger bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser
- inrättar ett sektorsbidrag för undervisningskostnaderna
- förstärker likvärdighetsbidraget och breddar det till att omfatta fler skolformer.

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

Som nämns ovan (17.3.1.) **delar SKR utredningens bedömning** av behovet av en resursfördelning som innebär att resurser fördelas så att elever ges likvärdiga förutsättningar till undervisning av god kvalitet samt det stöd och stimulans som de behöver. Samtidigt **understryker SKR** att en likvärdig resursfördelning inte betyder att kostnader är lika överallt, eftersom lokala behov och förutsättningar leder till olika kostnader. Dessa lokala behov och förutsättningar är inte alltid enkelt att fånga genom nationellt fastställda indikatorer.

**SKR anser** att det finns anledning att skilja på behovet av att förändra resursfördelningen mellan huvudmän respektive mellan skolor inom samma huvudman. Som utredaren själv konstaterar genom de principer för resursfördelning som beskrivs i 13.1.2, finns det fördelar med att fördela medel till huvudmannen, så att möjligheterna att agera är reella.

**SKR anser** att en ökad statlig styrning av resurser behöver ta särskild hänsyn till den särskilda komplexiteten inom komvux, till exempel avseende den kontinuerliga antagningen och bredden i utförandet. Detta behöver tydligt framgå i den fortsatta analysen.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

I betänkandet anges fyra alternativ för hur ett ökat statligt ansvarstagande för skolans finansiering skulle kunna gå till vid ett bibehållande av dagens huvudmannaskap:

*Samma resursfördelningsmodeller som vid ett fullgånget förstatligande*

**SKR avstyrker** att vid ett bibehållande av dagens huvudmannaskap använda en finansieringsmodell som vid ett fullgånget förstatligande. SKR anser att den skatteväxling som en sådan modell förutsätter är ett starkt skäl att avstyrka ett byte av huvudmannaskap och anser följaktligen att de argument som väger emot en sådan stor förändring är fortsatt stark även vid bibehållande av dagens huvudmannaskap.

*Anger bindande miniminivåer för tilldelning av resurser för tilldelningen av resurser*

**SKR avstyrker** att staten ska ange bindande miniminivåer för tilldelningen av resurser. Utredaren menar att bedömningen ska leda till en omfördelning av resurser inom kommunerna så att de som enligt utredaren idag inte avsätter tillräckligt stora resurser för skolan, givet de kriterier för resursfördelning som beskrivs tidigare i utredningen, ska öka dessa.

Skälen till SKR:s bedömning är flera. Som framförs i SKR:s yttrande till *Samling för skolan* (SOU 2017: 35) innebär ett sådant förslag att staten undergräver det kommunala självbestämmandet och i realiteten försvårar ett kommunalt ansvarstagande för helheten. En ordning där staten föreskriver hur mycket en verksamhet minst ska kosta när det i huvudsak finansieras och styrs av någon annan är inte rimligt. SKR menade i yttrandet att en sådan ordning i praktiken skulle förutsätta ett förändrat huvudmannaskap. I föreliggande betänkande bedöms dock samma modell inte vara en del av ett övertagande av huvudmannaskapet. SKR:s bedömning kvarstår dock, och menar därmed att denna modell inte är lämplig vid bibehållet huvudmannaskap.

Utöver det som nämns ovan är skälen för SKR:s bedömning flera. Dels tar en sådan modell inte i tillräcklig hög grad hänsyn till de olika förklaringar som kan finnas bakom en enskild kommuns resurstilldelning till skolan och att jämförelsen med andra kommuner därmed kan bli skev. Dels siktar en sådan modell sig enbart in på de kommuner som idag avsätter lägst resurser på skolan utan att spegla elevernas resultat och till exempel se i vilken mån ökade resurser kan behövas. Dels, och mest graverande, utgör ett sådant förslag ett betydande ingrepp i det kommunala självstyret som inte kan motiveras utifrån de effekter som eftersträvas. De positiva effekter som eftersträvas är inte något som självklart följer med denna förändring, och osäkerheten och möjliga negativa effekter är påtagliga. Riskerna med

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

denna modell är därmed påtagliga. **SKR påminner om** proportionalitetsprincipen i Regeringsformen som innebär att när det finns olika möjligheter att nå samma mål ska den inskränkning som lägger minst band på kommunernas självbestämmande väljas. Nedan beskriver SKR hur en förändring av utjämningsystemet istället kan användas, även om även detta alternativ behöver utredas för att undersöka vilka konsekvenser förändringar skulle ge.

#### *Inrättandet av ett sektorsbidrag för undervisningskostnader*

**SKR avstyrker** inrättandet av ett sektorsbidrag som innebär skatteväxling. Även om skatteväxlingen i detta förslag är mindre än vid ett fullgånget förstatligande, är det ett alltför stort ingrepp för att nå den omfördelning som eftersträvas.

I betänkandet beskrivs de negativa effekterna av att en verksamhet i hög grad finansieras från stat och kommun i så stor utsträckning som ett sektorsbidrag betyder. Det kan medföra svårigheter när det gäller hur de olika posterna förhåller sig till varandra och hur prioriteringar och ansvar därmed riskerar att skjutas mellan de olika finansierarna.

I yttrandet över *Samling för skolan* (SOU 2017:35) avstyrkte SKR förslaget om att etablera minimiresurser till undervisning och elevhälsa. Ett problem som lyfts i yttrandet är att skilja resurserna som avsätts för undervisning från andra kostnader när det gäller att spegla vilka förutsättningar skolan har att möta sitt uppdrag. Det handlar bland annat om att en rad personalkostnader inte ryms inom kostnadsslaget ”undervisning” och även om att det kan variera vilka kostnadsslag som är av störst betydelse för goda förutsättningar för elever och personal i olika situationer.

I föreliggande betänkande bedöms det sektorsbidrag som föreslås ligga nära det som även föreslogs i *En mer likvärdig skola* (SOU 2020:28). SKR avstyrkte förslaget i yttrandet över detta betänkande, bland annat med motivering att ett sektorsbidrag för att kompensera för skillnader i socioekonomiska förutsättningar lämpligare uppnås genom att det införs en socioekonomisk variabel i kostnadsutjämnings delmodell för grundskolan. Denna bedömning utvecklas nedan, trots att detta inte är ett av de alternativ som bedöms i föreliggande utredning. **SKR betonar** den slutsats som gjordes i samma yttrande, att likvärdighetsbidraget borde utvärderas innan nya reformer för finansiering görs. Det gäller såväl införandet av nya reformer för skolans finansiering som för andra områden för skolans styrning, och är en av de generella slutsatser som SKR lämnar till regeringen i föreliggande yttrande.

#### *Förstärkt likvärdighetsbidrag till fler skolformer*

Vårt dnr:  
SKR2022/00974Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR ser positivt på** bedömningen med förstärkt likvärdighetsbidrag, framför allt om ökningen består av en omfördelning mellan dagens riktade statsbidrag. SKR anser att det är ett statligt ansvar att stödja likvärdiga förutsättningar mellan kommuner. Det är en av betänkandets grundförutsättningar och i några avsnitt beskriver SKR i föreliggande remissvar hur staten kan ta detta ansvar tydligare (till exempel 14.1.4. och 17.2.2. avseende kompetensförsörjning). Ett förstärkt likvärdighetsbidrag kan vara ett sätt för staten att stödja likvärdiga förutsättningar mellan kommuner utan för stora ingrepp i det kommunala självstyret. SKR anser dock att statliga resurser helst ska fördelas genom det generella statsbidraget. I den mån riktade statsbidrag används ska de ge kommunerna goda möjligheter till framförhållning, långsiktighet och flexibilitet. Det föreslagna angreppssättet med ett förstärkt likvärdighetsbidrag har goda möjligheter att möta dessa kriterier. En förutsättning för resonemanget ovan är att staten skjuter till de medel som ökningen av likvärdighetsbidraget består av.

Om regeringen vill öka likvärdighetsbidraget genom att istället genomföra kvittningar inom statens utgiftsområde 25 behöver ytterligare avvägningar göras. Innan SKR tar ställning till en sådan åtgärd behöver syftet tydliggöras, konstruktionen utredas samt tänkbara konsekvenser analyseras noga. I yttrandet över *En mer likvärdig skola* (SOU 2020:28) angav SKR att den omfördelning som det då föreslagna statsbidraget (benämnt sektorsbidrag) skulle betyda till över en halv miljard kronor, samtidigt som hela grundskolemodellen i kostnadsutjämnings 2020 omfördelade 5 miljarder kronor.

Vad som behöver ingå i en kommande utrednings konsekvensanalys beskrivs mer nedan.

*Möjlighet att inkludera likvärdighetsbidragets delar i det generella statsbidraget*

**SKR föreslår** ett femte alternativ, som beskrivs översiktligt i betänkandet. Det handlar om att i ökad utsträckning använda det generella statsbidraget för att möta de olika behov och förutsättningar som olika kommuner har. När likvärdighetsbidraget inrättades ansåg SKR att det vore bättre att istället förändra de faktorer som ingår i utjämningsystemets olika delar, så att det bättre kan ta om hand de bakgrundsfaktorer som påverkar elevernas behov. Genom att de faktorer som ligger till grund för fördelning av likvärdighetsbidraget istället läggs in i kostnadsutjämnings kan bidraget fortsatt fördelas utifrån kommunernas skiftande behov. Den pågående utredning *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämnings* (Dir. 2022:36) har i uppdrag att se över vilka riktade statsbidrag som skulle kunna

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

inordnas i det generella statsbidraget och vid behov föreslå de följdändringar i kostnadsutjämnningen som skulle vara motiverade. SKR ser positivt på att utjämningsutredningen har fått detta uppdrag. De har ett helhetsperspektiv och möjlighet att ta hänsyn till att det inte blir för stora omfördelningseffekter när ett riktat statsbidrag läggs över i det generella.

*Gediget fortsatt utredande krävs om dessa förändringar i finansieringen ska genomföras*

Oavsett hur regeringen avser att gå vidare med frågan om finansiering av skola och vuxenutbildning anser SKR att frågan bör utredas i god ordning, och gedigna konsekvensbedömningar behöver göras. Sådana konsekvensbedömningar behöver innehålla såväl beräkningar av de ekonomiska konsekvenserna för skolan och för kommunerna, som för andra offentliga verksamheter. De förslag som eventuellt kommer att utredas vidare behöver utformas så att de möter grundläggande syften. Det vill säga de ska ge goda förutsättningar för;

- ansvariga huvudmän att ta ett reellt ansvar för verksamhetens utveckling,
- att ansvar och mandat ska följas åt,
- att likvärdighet kan uppnås så att alla elever ges likvärdiga förutsättningar för undervisning av hög kvalitet
- att ett helhetsperspektiv av barn och ungas utveckling främjas
- att en helhetssyn på ett gott utnyttjande av skattemedel främjas
- att kommunerna ges möjlighet att ta sitt övergripande ansvar för barns och ungas situation,
- att skolan och vuxenutbildningen kan möta de utmaningar som kompetensförsörjningen står inför.

SKR:s genomgående ståndpunkt är att de positiva effekterna man avser uppnå med betänkandets bedömningar är mycket osäkra eller för små jämfört med de omfattande förändringarna som föreslås. Effekterna av förändringarna är inte i paritet med de stora risker som förändringarna medför samtidigt som det kommer att innebära betydande genomförandekostnader. Att ställa möjliga positiva effekter mot denna osäkerhet, och de kostnader som förändringarna medför, är en viktig fråga för samtliga bedömningar och bör vara en central del att beakta i kommande utredningar.

Av ovanstående alternativ kräver bedömningen om ett förstärkt likvärdighetsbidrag en mindre omfattande utredning än övriga förslag. **SKR förordar** att regeringen istället förändrar utjämningsystemet, och att

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

detta kan utredas inom ramen för den pågående utredningen *En ändamålsenlig kommunalekonomisk utjämnning* (Dir. 2022:36).

### **17.3.6 Även i detta alternativ bör staten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän**

**Utredningens bedömning:** Även i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan, men utan att ta över huvudmannaskapet, bör den systemansvariga myndigheten ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov av särskilt stöd hos alla huvudmän. Det innebär att systemet med tilläggsbelopp också bör omfatta kommunala huvudmän. Hur detta ska gå till bör utredas vidare.

**SKR är tveksam till att staten ska ansvara för tilläggsbelopp för elever med omfattande behov utan ser fördelar med att beslut om tilläggsbelopp tas så nära eleven som möjligt. Om regeringen beslutar att frågan ska utredas vidare gör SKR följande medskick till en sådan utredning:**

- Elever som är aktuella för att få tilläggsbelopp har sällan enkelt beräknade behov och i alla system finns svåra bedömningar av elever som är i en gråzon om att omfattas eller ej.
- Ett nationellt system riskerar att bli kostnadsdrivande då det finns en risk att en elevs behov överdrivs när bedömningarna sker långt från eleven.
- Elevens behov måste relateras till det skolsammanhang där de uppstår och kan inte bedömas separat, till exempel utifrån en diagnos.
- Nyanserade bedömningar behövs även utifrån diagnoser, så behoven skiljer sig markant åt inom en och samma diagnos, vilket gör att det inte finns en tydlig koppling till resursbehov för elever med vissa diagnoser. Beslut på nationell nivå riskerar att ge nationella standards för diagnoser som inte fångar upp de svårigheter de individuella eleverna har.
- Det sammantagna systemet behöver värna om att använda resurser effektivt så att de kommer hela elevkollektivet till godo samtidigt som det ger möjligheter att bygga en skola där så många elever som möjligt får sina behov tillgodosedda inom den ordinarie skolan.
- En utredning bör även se över att specialpedagogiska resurser inte i för stor utsträckning binds upp av bedömningar istället för elevnära arbete.



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.4.1 Staten bör även i detta alternativ ta ett större ansvar än i dag för lärares och rektorers professionsutveckling

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör det fortsatt vara huvudmannens ansvar att se till att personalen får kompetensutveckling. För offentligt anställd personal samt personal som är anställd av en utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning, bör detta ansvar vara kommunernas. För personalen i fristående skolor bör ansvaret vara de enskilda huvudmännens.

Liksom i alternativet med ett fullgånget förstatligande bör staten dock, inom ramen för sitt systemansvar för skolan, öka sitt ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Det ökade ansvarstagandet bör gälla alla lärare och rektorer, även de som arbetar vid fristående skolor.

Det aktuella förslaget om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare innebär ett tydligt steg i riktning mot ett ökat ansvarstagande för lärares och rektorers professionsutveckling. Staten bör bygga vidare på professionsprogrammets ramverk. Den systemansvariga myndigheten bör därför få till uppgift att säkerställa att det finns ett utbud av kompetensutvecklingsinsatser av hög kvalitet för lärares och rektorers professionsutveckling.

Statens ökade ansvarstagande bör fokusera på att säkra insatser för den kompetensutveckling som syftar till att öka lärares och rektorers yrkesskicklighet. Ansvaret för den kompetensutveckling som relaterar till verksamhetens behov bör ligga kvar hos huvudmannen. Staten kan bidra genom att fortsätta utveckla fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser, som är viktiga redskap för det systematiska kvalitetsarbetet.

Staten bör också verka för att öka lärar- och rektorsprofessionernas inflytande över och ansvar för sin professionsutveckling. Inflytandet bör gälla såväl för professionen som helhet som för individen. Om regeringen bedömer att individens inflytande och ansvar bör stärkas genom ändringar i skollagen bör en utredning tillsättas för att utreda det.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

Vidare bör staten säkerställa lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Regeringen bör därför fortsätta på den inslagna vägen med ett samlat statsbidrag för fortbildning, och på ett tydligt sätt knyta detta till professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling. Nivån på statsbidraget bör ses över löpande i relation till behoven.

Dessutom bör möjligheten till finansiering för lärares och rektorers långsiktiga, yrkesutvecklande kompetensutveckling som utgår från individen stärkas. Staten bör därför säkerställa lärares och rektorers möjligheter att ta del av insatser inom professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling med finansiering från omställningsstudiestödet:

- Alla insatser inom professionsprogrammet bör vara allmänt sökbara för de individuella lärare och rektorer som omfattas av professionsprogrammet, oavsett om de tas fram som uppdragsutbildning eller erbjuds i ett öppet utbud.
- Poänggivande kurser bör utformas så att de ger rätt till studiemedel enligt studiestödslagen. Det bör gälla både sådana insatser som föreslås ingå i professionsprogrammets nationella struktur för kompetensutveckling, och sådana insatser som föreslås vara meriterande inom professionsprogrammet.
- Rådet för professioner i skolväsendet bör ges möjlighet att bidra med kunskap om vilken utbildning och kompetensutveckling som kan stärka lärares och rektorers utveckling i yrket, antingen till Centrala studiestödsnämnden (CSN) eller till berörda omställningsorganisationer.
- Den systemansvariga myndigheten bör ansvara för att följa upp och utvärdera hur väl omställningsstudiestödet fungerar avseende fort- och vidareutbildning för skolans yrkesgrupper.

**SKR tillstyrker huvudmännens ansvar för kompetensutveckling.** I huvudmännens ansvar ingår att utveckla väl fungerande verksamheter som är attraktiva arbetsplatser. Det senare innebär bland annat ansvar för arbetsmiljö och lönepolitik samt kompetensutveckling.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR ger följande medskick** i arbetet med att stärka kompetensutvecklingen inom ramen för dagens ansvarsfördelning, till exempel avseende det professionsprogram som är på gång att beslutas om.

Staten ansvarar för att sådan kompetensutveckling som ges inom högre utbildning är relevant och tillgänglig.

I beskrivningen av situationen hos kommunerna används Skolinspektionens rapport från 2015. På det kommunala området har såväl HÖK 18 som HÖK 21 haft fokus på kompetensförsörjning. Sedan 2022 har alla kommuner haft kompetensförsörjningsplaner, som är samverkade med de fackliga organisationerna. Det möter delar av det som betänkandet föreslår att en styrmyndighet ska ansvara för.

När det gäller professionsprogrammet avser SKR återkomma i dialog med regeringen när Rådet för professioner i skolan har kommit igång med sitt arbete och professionsprogrammets utveckling blivit tydligare. I det fortsatta arbetet blir det viktigt att lärosätena har tillräcklig kapacitet för såväl den kompetensutveckling som kommer att genomföras inom ramen för professionsprogrammet som annan, lokalt förankrad kompetensutveckling. Det är också viktigt att den kollegiala utvecklingen och lärandet i arbetet fortsatt är väsentliga inslag för att stärka såväl lärares undervisningsskicklighet som verksamhetens utveckling genom ett systematiskt kvalitetsarbete.

SKR ser fördelar med att introduktionen kan utgöra en del av professionsprogrammet.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.4.2 Staten bör även i detta alternativ stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannskapet bör staten stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser bidrar till att utveckla undervisningen. Staten bör därmed främja lärares deltagande i undervisningsutvecklande forskning och utveckling så att fler lärare än i dag får möjlighet att delta antingen i praktiska forskning eller i annan systematisk utveckling av undervisningen.

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

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

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

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

**SKR tillstyrker utredningens bedömning om behovet av ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling.** SKR har länge arbetat för att verksamheten ska utvecklas utifrån vetenskaplig grund och beprövad

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

erfarenhet.<sup>5</sup> SKR har tillsammans med Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund en ideell förening, Ifous, som stödjer praktiktäna skolforskning och verksamhetsutveckling på vetenskaplig grund hos huvudmännen.

SKR ser positivt på ambitionen att förbättra lärare och förskollärares möjlighet att bidra till professionens samlade, beprövade erfarenhet och samarbetar gärna vidare med regeringen på detta område.

Huvudmännen behöver ta ansvar för att medverka i samverkan med universitet och högskolor, både när det gäller vfu och forskning. På samma sätt behöver universitet och högskolor ta sitt ansvar för att ge huvudmännen förutsättningar att medverka på lika villkor. Den förändring som genomförs av styrningen av ULF är ett steg i rätt riktning.

Även huvudmännen har ett ansvar för att den praktiktäna forskningen kommer till stånd och är relevant för verksamheten. Huvudmännen kommer från 2025 att vara en tydligare del i praktiktäna skolforskning i samverkan med lärosäten genom ULF<sup>6</sup>. I detta samarbete är SKR, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och den gemensamma organisationen Ifous involverade.

Staten ansvarar redan idag för att sådan kompetensutveckling som ges inom högre utbildning är relevant och tillgänglig. Staten ansvarar även för att sektorns forskning är tillfyllest för grundutbildning och forskarutbildning.

### **17.4.3 Staten bör även i detta alternativ säkerställa att lärare inom komvux har didaktisk kompetens för att undervisa inom komvux**

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannaskapet bör staten säkerställa att lärare inom kommunal vuxenutbildning (komvux) har didaktisk kompetens för att undervisa vuxna, enligt komvux särskilda förutsättningar. Behov finns både av starkt generell didaktisk kompetens avseende komvux och vuxnas lärande, och av specialiserad didaktisk kompetens på området.

<sup>5</sup> Till exempel genom den programförklaring för skolforskning som togs fram tillsammans med de fackliga organisationerna, Friskolornas riksförbund och Svenskt Näringsliv 2011.

<sup>6</sup> Utbildning, lärande, forskning; samverkan avseende praktiktäna skolforskning genom ULF-avtal.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

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

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

**SKR tillstyrker** utredningens bedömningar vad gäller att undervisa i komvux och ger följande medskick till det fortsatta arbetet:

- Staten ansvarar för att utbilda lärare för de behov som finns i verksamheten, och utifrån de krav som staten ställer på utbildningssystemet. Vuxenutbildningen har byggts ut under lång tid och har också fått ändrade förutsättningar i och med att målgruppen har förändrats. Varken lärarutbildningen eller forskningen har dock byggts ut i motsvarande grad. Utbyggnad av såväl lärarutbildning som forskning om vuxenutbildning är därför mycket angeläget. En fortsatt utbyggnad behöver även komma i rätt ordning och byggas från grunden. SKR menar därmed att staten omgående kan öka forskningen inom vuxenutbildningen.
- Utredningen menar att det när det gäller vuxenutbildningens förändringar kan dessa genomföras genom försöksverksamhet. SKR anser generellt att det är en fördel att genomföra reformer som försöksverksamheter, så att önskade effekter kan tas om hand och reformer vara så välutvecklade som möjligt när de ska implementeras i hela landet. Det ökar även möjligheten till relevanta utvärderingar.
- När det gäller att öka antalet lärare med kompetens för vuxenutbildning menar SKR att en väg framåt kan vara att den nuvarande ämneslärarutbildningen kan få två alternativa fördjupningar, en mot årskurs 7-9 och gymnasiet och en annan mot gymnasiet och vuxenutbildningen. Till exempel skulle minst en av vfu-perioderna förläggas vid den utbildning som inriktningarna riktar sig till. Detta skulle sannolikt gynna intresset för och kunskapen om att arbeta i såväl årskurs 7-9 i grundskolan som i vuxenutbildningen, där båda idag har svårare med rekryteringen än gymnasieskolan.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**17.4.4 Den systemansvariga myndigheten bör även i detta alternativ få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan**

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannskapet bör staten, inom ramen för sitt systemansvar, öka sitt ansvarstagande för kompetensförsörjningen till skolan.

Den systemansvariga myndigheten bör därför få ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen till skolan. I ansvaret bör ingå att ha överblick över skolans kompetensbehov, samverka med relevanta aktörer och stödja skolans huvudmän i den strategiska kompetensförsörjningen.

Myndigheten bör

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



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

SKR har här valt att utveckla skälen för bedömningen i enlighet med vad som anges i inledningen.

**SKR tillstyrker delvis** utredningens bedömning att samla ansvaret för den strategiska kompetensförsörjningen i en styrningsmyndighet, och utvecklar nedan hur ansvaret bör fördelas. SKR menar att lärosätenas roll måste bli tydligare i det kommande arbetet. Liksom huvudmännen behöver ha ett paket av åtgärder att arbeta med för att möta kompetensförsörjningens utmaningar kan också lärosätena behöva analysera på vilka sätt de kan bidra, till exempel genom att öka genomströmningen. En systemansvarig myndighet som har strategiskt ansvar för kompetensförsörjningen nationellt behöver arbeta med alla delar.

SKR har kontakt med många kommuner och har tagit del av deras arbete med kompetensförsörjning till förskola, skola och vuxenutbildning. Delar av dessa erfarenheter beskrivs i rapporten *Skilda förutsättningar och lokala exempel*. Frågan om kompetensförsörjning har även varit i fokus i kollektivavtalen HÖK 18 och HÖK 21. Beskrivningen nedan bygger bland annat på dessa erfarenheter.

I de kompetensutvecklingsplaner som kommunerna tar fram inom ramen för HÖK 21 ingår fyra delar: arbetsorganisation, arbetstid, arbetsmiljö och lönebildning. Dessa utgör alla en grund för arbetet med de tre delarna: attrahera, behålla och utveckla medarbetare i förskola, skola och vuxenutbildning.

SKR noterar att utredningen, enligt uppdraget, beskriver arbetet med kompetensförsörjning i skola och vuxenutbildning. SKR poängterar att det som sägs i detta avsnitt även är relevant för kompetensförsörjningen i förskolan. Att inte arbeta med denna helhet riskerar att fragmentisera eller i alla fall försvåra arbetet med skolväsendets kompetensförsörjning och lärarutbildningarna.

SKR samarbetar gärna med staten på detta område, till exempel i det samråd som SKR gärna ser mellan staten, huvudmannorganisationerna och professionen.

#### *Lärarkets attraktivitet och ojämn fördelning av behöriga*

För att möta kompetensbehoven i förskola, skola och vuxenutbildning behöver vi veta vad som är de problem som vi behöver lösa. Hittills har många reformer haft som syfte att öka lärarkets attraktivitet. Det nämns även som en viktig grund för många av de bedömningar som görs i utredningen. Samtidigt kan vi konstatera att lärarutbildningarna sammantaget har flest sökande av högskolans yrkesutbildningar samt det är

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

hög kvarvaro i yrket, det vill säga jämfört med andra yrken är det en hög andel som är utbildade som lärare som också arbetar som lärare. Att ha så tydlig fokus på attraktiviteten – att attrahera *fler* är sannolikt inte den mest framkomliga vägen att gå. Det kan vara mer relevant att se *vilka* som bör attraheras av läraryrket för en god kompetensförsörjning för hela landet. Det handlar både om hur många som behöver utbildas, att ha en ambitionsnivå på utökningar som lärarutbildningen förmår möta samt att dimensionera så att utbildningar kan ges på sådant sätt att elever på ett likvärdigt sätt får möjlighet att möta behöriga lärare. Idag varierar behörigheten i alltför stor utsträckning, mellan skolor och mellan delar av landet. Det varierar dessutom mellan ämnen samt inriktningar, skolformer och årskurser. Dimensioneringen för att möta den stora variationen är kanske den viktigaste frågan för läraryrket och i förlängningen för en likvärdig utbildning för alla barn och elever.

I utredningen beskrivs hur systemansvarig myndighet ska ta ett nationellt och strategiskt ansvar för kompetensförsörjning. Det är dock inte tydligt om myndigheten skulle arbeta på annat sätt än idag med frågan om spridning av lärarkompetens.

#### *Variation av tillgång till behöriga lärare och kompletterande kompetenser*

Skolans huvudmän idag har varierande tillgång till behöriga lärare och frågan är om ett ökat statligt ansvar för skolan kan lösa de olika förutsättningar och behov som finns i landet.

Det finns kommuner som i huvudsak har god tillgång till utbildade lärare. I andra kommuner finns det inte tillräckligt med utbildade lärare, dock finns möjlighet att anställa andra medarbetare. Men det finns också en grupp kommuner där det överhuvudtaget är svårt att hitta medarbetare att anställa, då antalet personer i arbetsför ålder är för få jämfört med hur många som skulle behöva arbeta i välfärden och näringslivet.

Det är en stor utmaning att stödja kompetensförsörjningen i kommunerna utifrån dessa skilda förutsättningar, och något som staten och kommunerna fortsatt behöver arbeta med tillsammans.

#### *Utbilda lärare*

- Idag har lärarutbildningarna flest sammantaget antal sökande av högskolans yrkesutbildningar. Det är många som vill bli lärare. Idag är dock genomströmningen i utbildningen alltför låg.
- Ett strängare urval för antagning skulle kunna förändra gruppen lärarstudenter och möjligen påverka andelen som slutför utbildningen. Samtidigt finns en avvägning när antagningen blir så

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- hög att det totala antalet examinerade sjunker, i ett läge när det fortfarande behövs ett stort antal nyexaminerade varje år.
- Fler åtgärder kan genomföras för att få en rekrytering till lärarutbildningarna som attraherar de mest relevanta sökande. Inte enbart toppstudenter, då dessa även behövs i en rad andra yrken. Med breddad rekrytering kan man komma en bit på vägen för att hitta de som bäst kan tillgodogöra sig en lärarutbildning som förbereder på ett bra sätt för yrket. Att höja kraven för antagning kan ibland stå i vägen för en breddad rekrytering. Det är viktigt att göra en distinktion mellan vilka kunskaper och kompetenser en sökande bör ha före antagning till lärarutbildningen och vilka kunskaper och kompetenser en student kan tillägna sig under studierna.
  - De som har antagits till en lärarutbildning är redan intresserad av läraryrket, vilket innebär att det sannolikt är effektivt med satsningar på att öka genomströmningen. Åtgärder för att åstadkomma detta ligger idag inom statens ansvarsområde, men berörs inte i så stor utsträckning i utredningen.
  - SKR anser att en myndighet som samlar statens arbete på kompetensförsörjningen även bör ha ett samlat ansvar för dimensioneringen av de utbildningar som berörs. Med tanke på det stora antalet sökande till lärarutbildningarna sammantaget och den låga genomströmningen i vissa utbildningar är det möjligen i genomströmningen som ansvarig myndighet ska ägna störst kraft. I förslaget anges att myndigheten bör ha ansvar för prognoser och att genomföra olika åtgärder för att stärka kompetensförsörjningen. Dessa prognoser kan ligga till grund för dialogen med lärosäten, som är en av de aktörer som myndigheten behöver ha kontakt med. Prognoserna behöver dock utvecklas vidare för att kunna vara ett stöd lokalt, med tanke på den stora variationen avseende inriktningar, skolformer och ämnen som anges ovan.
  - SKR anser att det måste finnas ett tydligare samlat ansvar på nationell nivå för lärarutbildningarnas dimensionering, ett ansvar som inget tar samlat idag. Dimensionering handlar både om det totala antalet utbildningsplatser för olika inriktningar men även om hur lärarutbildningarna utformas så att de kan nå hela landet. De behov som myndigheten samlar på nationell nivå behöver ha en samlad mottagare som förmår styra dimensioneringen.
  - En nationell styrning behöver se till att lärarutbildningen når ut i hela landet och kan genomföras i olika former, till exempel genom lärcenter, distansutbildning, arbetsintegrerad etc.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- En nationell aktör skulle även kunna se till att alla huvudmän som önskar vfu-studenter får detta. Idag finns det huvudmän som inte har sådan kontakt med lärosäten.

#### *Behålla och utveckla lärare*

- Nyexaminerade lärare behöver få en god introduktion. Det finns flera fördelar med en god introduktion, både för ökad kvarvaro i yrket på längre sikt men även för möjligheten att nå en god kvalitet i undervisningen tidigare.
- Ett viktigt ansvar för huvudmännen är att stödja så att nyexaminerade arbetar där det finns bäst möjligheter att på ett bra sätt komma in i yrket, och vara i mer krävande arbetssituationer alltefter erfarenheten ökar.
- SKR:s syn på nationellt stöd för kompetensutveckling, och särskilt det initierade professionsprogrammet, ges i avsnitt 14.1.1.

#### *Kompletterande kompetenser*

- SKR anser att det finns både utrymme för och behov av olika yrkesgrupper i skolan. Kompletterande kompetenser kan vara ett sätt att möta lärarbristen men även ett sätt att få en väl fungerande organisation i förskola, skola och vuxenutbildning även med god tillgång till behöriga lärare.
- Som nämnts ovan är det dock viktigt att se att det finns olika situationer där de kompletterande kompetenserna fyller olika behov, beroende på hur det ser ut generellt med tillgången på personer i arbetsför ålder i specifika kommuner och områden i landet.
- För att bidra till en god kvalitet i undervisningen och en bra arbetssituation för alla medarbetare behöver organisationen utgå från de lokala behoven och vara väl förankrad i den enskilda förskolan och skolan.
- Det är därför olyckligt om det blir fokus på utbildning av yrkesgrupper som fortfarande har en oklar roll i skola och vuxenutbildning. SKR välkomnar fortsatt potentialen i yrkeshögskolans roll för både skolan och offentlig sektor som helhet. Samtidigt ser SKR att när initiativet har kommit från nationell nivå, till exempel genom ett riktat statsbidrag, har det utbildats utan tillräcklig samverkan med de som kommer att anställa de med kompletterande kompetenser.
- SKR har haft kontakter med en stor mängd kommunala huvudmän och har mött flera som har anställt lärarassistenter men som efter utvärdering konstaterat att denna yrkesgrupp inte motsvarar behovet lokalt och därefter övergått till andra yrkesgrupper som kompletterande kompetens.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

- Elevassistenter är idag en stor grupp i skolan som också växt kraftigt de senaste tio åren, där det finns potential för utbildning.<sup>7</sup> En frågeställning är att det ofta är själva undervisningssituationen som kräver fler, dvs att man gärna skulle anställa fler lärare om det fanns. Även många elevassistenter är involverade i undervisningssituationer. SKR anser att det kan vara en väg att gå att i skollagen ange att det får finnas annan personal i undervisningen även i den timplanebundna delen liksom det idag gör i förskola och fritidshem. Det ska i så fall ske under ledning av lärare, som ansvarar för undervisningen, på samma sätt som sker idag under förskollärares ansvar i förskolan och under lärares ansvar i fritidshemmet.
- Det behövs ett utforskande av vilka kompetenser som behövs snarare än ett tidigt fokus på utbildning och nivå på utbildning för en yrkesgrupp som huvudmännen själva inte identifierat behoven av. Ett prövande sker för närvarande och man behöver bepröva den erfarenhet som nu skapas innan man skapar regler för dessa yrkesgrupper.
- Det behöver finnas ett stärkt fokus på organisationen som helhet, och framför allt på vad som ger eleverna det som de är i behov av och inte hur det är en specifik yrkesgrupp som ska stå i fokus för detta arbete. Alla som arbetar i förskola, skola och vuxenutbildning ska antingen direkt eller indirekt bidra till att nå styrdokumentens mål.

---

<sup>7</sup> SKR tillstyrkte förslaget om att Skolverket och SPSM ska erbjuda kompetensutveckling för elevassistenter i yttrande till *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven* (SOU 2021:11)

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

#### **17.4.5 Lärarlegitimationen bör även i detta alternativ utvärderas i relation till reformens syften**

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan utan att ta över huvudmannskapet bör regeringen tillsätta en utredning som utvärderar om lärarlegitimationen i dess nuvarande utformning i tillräcklig utsträckning bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till högre kvalitet i undervisningen.

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

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

**SKR tillstyrker** att reformen med införande av lärarlegitimation bör utvärderas utifrån om den möter sitt syfte – att öka attraktionen för läraryrket och kvaliteten i undervisningen. SKR anser även att ytterligare reformer med snarlikt syfte inom samma område bör avvakta en sådan utredning. Meriteringen inom det professionsprogram som ska etableras är ett sådant exempel.

#### **SKR gör följande medskick till en sådan utvärdering:**

- Många av reformens problem hade kunnat undvikas genom en mer genomtänkt implementering samt genom att utredas bättre före implementeringen.
- Genom att följa effekterna under genomförandet (som med fördel kan ske genom olika former av försöksverksamheter) kan man skruva på reformen som det behövs. Det professionsprogram som nu förbereds bör ha detta i åtanke.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.5.1 En ny skolmyndighet bör även i detta alternativ införas med ett systemansvar för skolan

**Utredningens bedömning:** I ett system där staten förstärker sitt ansvar men utan att ta över huvudmannaskapet bör en ny skolmyndighet införas med ett generellt systemansvar för skolan. Den nya myndigheten bör arbeta med såväl styrning som stöd till hela skolsystemet, det vill säga både till offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning samt till fristående skolor. Den bör ersätta Skolverket, Skolinspektionen och delar av Specialpedagogiska skolmyndigheten.

När det gäller de olika delar som föreslås att styrningsmyndigheten ska ansvara för **gör SKR följande medskick:**

- SKR anser att det kan finnas synergieffekter av att samla de statliga skolmyndigheterna i en och samma myndighet, så länge som tillgängligheten och transparensen gentemot de som myndigheten ska stödja fungerar på ett bra sätt. Det kan på så sätt bli bättre balans mellan styrning, granskning och stöd.
- SKR anser även att flera av de uppdrag som bedöms kunna samlas på nationell nivå kan ge goda effekter, till exempel ansvaret för en stärkt IT-samordning.
- Samtidigt anser SKR att det behövs vidare utredning för att kunna bedöma vilka av de uppdrag som idag finns på lokal nivå som ger fördelar att samlas i en myndighet. SKR bedömer att en sådan förändring av det som behöver samordnas på nationell nivå, med statligt ansvar kan genomföras utan att de genomgripande reformer som beskrivs i betänkandet behöver genomföras.
- SKR delar utredningens bedömning av vikten av det lokala systematiska kvalitetsarbetet. Samtidigt är det inte tydligt för förbundet att det blir så tydliga fördelar med lokala skoldistrikt istället för kommuner som ska ansvara för den lokala skolutvecklingen. SKR anser att det pågående kapacitetshöjande arbetet bör fortsätta.
- Det är viktigt med en effektiv skolinspektion för att trygga att skolan följer regelverken och stödjer måluppfyllelsen. Oavsett hur statens myndigheter utformas behöver inspektionen vara en del av den statliga styrningen för att främja kvalitet. Det bör handla både om att bedöma vad som fungerar i verksamheten och identifiera områden där förbättring behöver ske för att skollagen ska följas. SKR anser att det är viktigt att den inspektion som finns har

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

möjligheter att vidta åtgärder mot skolor och huvudmän med  
bristande kvalitet som är ändamålsenliga.

### **17.5.2 Huvudmannansvaret för specialskolan bör inte förändras i detta alternativ**

**Utredningens bedömning:** I detta alternativ, där staten förstärker sitt ansvar men inte blir huvudman för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning, bör huvudmannansvaret för specialskolan inte förändras jämfört med i dag. Specialskolan bör fortsättningsvis vara statlig och ansvaret bör ligga kvar på Specialpedagogiska skolmyndigheten.

**SKR delar utredningens bedömning** att SPSM fortsätter att vara huvudman för specialskolan om huvudmannaskapet inte överförs till staten. **SKR delar även utredningens bedömning** att i det fall en myndighet får ett ökat styrningsansvar ska detta även gälla för specialskolan, och att SPSM:s uppdrag därmed förändras även om huvudmannaskapet för specialskolan kvarstår. **SKR delar utredningens bedömning** att vilka delar av myndigheten som ska flyttas till en systemansvarig myndighet i så fall ska utredas vidare.

### **17.5.3 Huvudmannansvaret för sameskolan bör inte förändras i detta alternativ**

**Utredningens bedömning:** I detta alternativ, där staten förstärker sitt ansvar men inte blir huvudman för offentliga skolor och kommunal vuxenutbildning, bör huvudmannansvaret för sameskolan inte förändras jämfört med i dag. Sameskolan bör fortsättningsvis vara statlig och ansvaret bör ligga kvar hos Sameskolstyrelsen.

**SKR delar utredningens bedömning.**



Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.6.1 Staten bör i detta alternativ vidta åtgärder för att höja kvaliteten på utbildning på entreprenad inom komvux

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap, vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad. Åtgärder som bör vidtas är att

- ge visst stöd till huvudmännen om att lägga ut utbildning på entreprenad samt om en ändamålsenlig styrning och uppföljning av utbildningen
- se över hur regelverket kan justeras för att ställa ytterligare kvalitetskrav på de enskilda utbildningsanordnarna.

Dessutom bör, även i detta alternativ, rektorn för utbildningen finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren.

**SKR delar utredningens bedömning** att det är bra att tydliggöra styrkedjan vid upphandling/auktorisering, då det är såväl otydligt som olikvärdigt idag. Betygsrätten hos fristående anordnare behöver tydliggöras och man bör följa upp Skolinspektionens tillsyn som just nu genomförs. Stöd till upphandling bör tas fram

Rättsläget behöver klargöras gällande när och hur upphandling ska göras.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

### 17.6.2 Staten bör i detta alternativ styra och stödja regional samverkan mellan kommuner ytterligare

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap i högre utsträckning styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner inom kommunal vuxenutbildning för en likvärdig tillgång till utbildning för alla elever. Stödet bör utformas efter kommunernas olika förutsättningar och organisation.

Den utökade samverkan bör innebära att kommuner i större omfattning planerar och bedriver utbildning tillsammans. Den bör bygga på utarbetade samverkansområden och på de primära samverkansområden som ska införas.

Som konstaterades redan inledningsvis samt under tidigare bedömningar har implementeringen av planering och dimensionering knappt börjat. Det är tydligt i betänkandet att det finns flera referenser till nyligen beslutade reformer där man för tillfället arbetar med implementeringen av denna reform.

### 17.6.3 Staten bör i detta alternativ ta ett större ansvar för att styra och samordna vissa utbildningar

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap ta ett större ansvar för att nationellt styra och samordna samt stödja vissa utbildningar inom kommunal vuxenutbildning där det finns ett nationellt behov eller intresse.

**SKR anser** att det behövs förändringar av komvux, i linje med det som har framförts i *Skrivelse avseende behov av att skyndsamt se över statsbidraget för regionalt yrkesvux samt insatser för individer på sfi.*<sup>8</sup> Om staten ska ta ett större ansvar för att erbjuda utbildningar behöver en ny organisation byggas upp för detta.

---

<sup>8</sup> Skrivelse från SKR till regeringen 22-03-11.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

**SKR ställer sig positivt** till att det blir riksrekrytering till smala yrkesområden. Detta kan utredas vidare i den yrkesvuxutredning som redan finns.

#### **17.6.4 Staten bör i detta alternativ initiera en försöksverksamhet om en gemensam antagningsorganisation inom komvux**

**Utredningens bedömning:** Staten bör vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap initiera en försöksverksamhet där kommuner organiserar en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av den kommunala vuxenutbildningen.

Försöksverksamheten bör genomföras inom något eller några redan upparbetade samverkansområden och de primära samverkansområden som ska införas. Erfarenheter från och effekter av försöksverksamheten bör nogt följars och utvärderas.

**SKR anser** att sådan försöksverksamhet som beskrivs i bedömningen sannolikt kommer att vara en del av det pågående arbetet med förändrad planering och dimensionering som genomförs lokalt. Det primära samverkansområde som kommer att genomföra en gemensam antagningsorganisation bör därmed följas och utvärderas. Detta bör kunna genomföras med stöd av Skolverket och utgöra grund för vidare arbete.

Antagning inom komvux skiljer sig från andra skolformer, eftersom det är de sökandes behov av vuxenutbildning som ska värderas, och urval därmed inte görs på förkunskapskrav eller tidigare betyg. Det gör det än viktigare med en antagningsprocess nära individerna.

#### **17.6.5 Även i detta alternativ kan det övervägas att genomföra en större genomgripande översyn av komvux**

**SKR tillstyrker** utredningens bedömning om att genomföra en översyn av komvux men anser att en sådan översyn behöver avvakta de stora reformer som har eller är på väg att genomföras inom komvux. Det är olämpligt att genomföra ytterligare strukturella förändringar innan dessa är implementerade och utvärderade. Exempel på sådana är: sammanhållen utbildning för nyanlända, kartläggning och validering, ny prioriteringsordning vid antagning, ämnesbetyg samt planering och dimensionering av gymnasial yrkesutbildning. Yrkesvuxutredningen är dessutom mitt i sitt arbete som ska redovisas våren 2024.

Vårt dnr:  
SKR2022/00974

Ert dnr:  
U2022/03532

Behovet av utökat stöd inom vuxenutbildningen har accelererat. Ett allt större flöde av elever till sfi och allt fler elever med bland annat psykisk ohälsa, tidigare skolmisslyckanden samt personliga trauma ställer krav på stora anpassningar för att målgruppen ska kunna fullfölja utbildningen. Det behövs nationella insatser för att utveckla stödfunktionerna inom vuxenutbildningen.

SKR har lyft ett antal förslag för att stärka komvux, exempel på detta är en översyn över statsbidragen som till stor del är detaljreglerade och begränsande. Detta behöver åtgärdas för att kommunerna ska ges förutsättningar för att utveckla och stärka yrkesutbildningar inom komvux. Förslagen finns i den skrivelse som SKR överlämnade till regeringen 11 mars 2022 *Skrivelse avseende behov att skyndsamt se över statsbidraget för regionalt yrkesvux samt insatser för individer på sfi* samt pågående utredningar på området.

För att få en träffsäker dimensionering av komvux är det andra faktorer än central hantering eller bedömningar av arbetsmarknadens behov som är väsentliga. Problemet idag, att matcha sökandes intresse för vissa yrkesutbildningar med de behov som finns på arbetsmarknaden löses inte med mer centralstyrd dimensionering.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson  
Ordförande

Bodil Båvner  
Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad  
Tel 08-452 77 68

## Skrivelse som kompletterar yttrandet över *Statens ansvar för skolan*

SKR har yttrat sig över utredningen *Statens ansvar för skolan – ett beslut och kunskapsunderlag* (SOU 2022:53). Eftersom betänkandet begränsas till utredningens direktiv vill SKR med denna skrivelse göra ytterligare medskick till regeringen i syfte att öka likvärdigheten i skolan och vuxenutbildningen så att alla elever kan nås av undervisning av hög kvalitet.

De bedömningar som nu ligger på bordet handlar om omfattande förändringar som tar mycket tid och kraft att genomföra, samtidigt som det är oklart om dessa förändringar ger de effekter som eftersträvas. Om bedömningarna skulle bli verklighet medför de dessutom stora ingrepp i dagens ansvarsfördelning mellan stat och kommun.

### ***Kraften behöver riktas mot utmaningarna här och nu***

Vissa förändringar brådskar. Det finns inte tid för omfattande systemreformer som tar kraft från alla nivåer. De gemensamma krafterna bör läggas på att stärka likvärdigheten, stärka kopplingen till forskning och beprövad erfarenhet och att stödja de delar av landet som har störst utmaningar med kompetensförsörjning. Staten och kommunerna behöver arbeta tillsammans här och nu, och givetvis på kort och lång sikt.

Utgångspunkten för betänkandet är att ökad statlig styrning eller ett statligt huvudmannaskap ska lösa de problem som finns. Men en stor skolreform löser inte de stora samhällsutmaningarna, som bland annat bygger på demografin med en allt större befolkning över 80 år, samtidigt som personer i arbetsför ålder ökar i långsammare takt. En statlig huvudman för skolan kommer inte heller att lösa utmaningarna med småskalighet i glesbygd eller segregationens negativa effekter i storstäder. Detta är utmaningar för alla välfärdsverksamheter och det är något som politiker i kommuner och på nationell nivå måste lösa ihop.

Det är dessutom utmaningar som inte enbart berör skolan och som inte heller kan lösas genom åtgärder enbart på skolområdet. SKR delar stora delar av utredningens problembeskrivning, men ser inte att en ökad statlig styrning eller ett statligt huvudmannaskap för skolan ökar möjligheterna att möta dessa utmaningar.

### ***Osäkerhet hur reformen ska falla ut***

Reformer bör bygga på vetenskaplig grund och erfarenheter från tidigare reformer inom samma område. Nya reformer bör genomföras på ett sätt som underlättar implementering, uppföljning och utvärdering. Hur detta görs på ett bra sätt beskrivs i *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer* (SOU 2014:12), vars slutsatser SKR stod helt bakom i sitt yttrande över utredningen.

När olika reformer genomförs inom samma tidsspänn och har samma syfte, är det svårt att utvärdera effekterna. Förutom att de ska kunna gå att utvärdera behöver kommande reformer genomföras med framförhållning och långsiktighet, samt på ett sådant sätt att ansvar och mandat följs åt så att ansvarsutkrävandet underlättas.

Reformer som behöver utvärderas innan ytterligare steg tas är dels pågående reformer: Som till exempel planering och dimensionering av gymnasial utbildning, och dels tidigare reformer, som till exempel lärarlegitimationsreformen.

En utvärdering om effekterna av det första steg som nu tas avseende planering och dimensionering av gymnasial utbildning bör göras innan ytterligare steg tas. Innan man går vidare med de delar av professionsprogrammet som handlar om meritering, behöver man se hur lärarlegitimationen, även i ljuset av karriärstegsreformen, har bidragit till syftet att stärka läraryrkets attraktivitet och öka kvaliteten i verksamheterna.

Det finns god kunskap om hur reformer bör planeras, genomföras och utvärderas – denna kunskap måste användas bättre framöver.

### ***Styrningen av skolan behöver genomsyras av långsiktighet***

Långsiktighet, framförhållning och stabilitet i den statliga styrningen behövs för att ge goda förutsättningar för att utveckla verksamheten på lokal nivå och för att ge möjlighet att lägga all kraft på att utveckla undervisningen. Innan ytterligare utredningar genomförs bör det därför finnas en samsyn om den övergripande inriktningen för skolans styrning.

Reformer som är svåra att genomföra i politisk enighet riskerar att ta fokus från det lokala arbetet med att stödja utvecklingen i varje enskild förskola och skola och istället rikta det lokala arbetet mot att förbereda sig för olika alternativa kommande förändringar.

Det behövs också en översyn av alla de riktade statsbidrag som finns inom skolområdet, tex utifrån syfte som bara berör vissa kommuner eller specifikt riktade insatser behålls. Idag används instrumentet för brett, vilket istället leder till kortsiktighet och kräver stor administrativ kraft från kommunerna.

### ***Lokala anpassningar behövs i en föränderlig värld***

SKR anser att det finns fördelar med dagens ansvarsfördelning som riskerar att minska med en ökad statlig styrning, såsom möjligheter till lokal anpassning, snabb omställning (som till exempel under pandemin eller vid mottagandet av många nyanlända elever).

Arbetsmarknad, demografi och näringslivets lokala utveckling varierar i landet och kan ibland förändras på ett sådant sätt att statliga system får svårt att hinna med att anpassas i samma takt som förändringarna kräver. Det är svårt att se att dessa utmaningar blir mindre med ett statligt huvudmannaskap, snarare ökar de. Däremot behöver såväl kommuner som staten kraftsamla och i större utsträckning än idag samarbeta om lösningar.

### ***Förskolan en viktig del för ett sammanhållet utbildningssystem***

Sverige har länge strävat efter ett sammanhållet utbildningssystem där förskolan har en naturlig plats både för att främja barns utveckling under de första levnadsåren, men även som grund för vidare skolgång. Att förskolan inte ingår i betänkandets bedömningar beror på att verksamheten ligger utanför utredningens uppdrag, men SKR menar att det inte går att fatta beslut om grundskolan utan att ta med i beräkningen hur man behöver arbeta framgent för att den röda tråden i utbildningssystemet ska behållas.

### ***Skolan och andra lokala verksamheter behöver kunna samarbeta***

Skolan är kommunens största verksamhet och centrum av lokalsamhället. Den är central för barns och ungas utveckling men även för hela samhällets utveckling och sammanhållning. Med en statlig huvudman behöver sannolikt stor energi läggas på att upprätthålla den samverkan som behövs för att hålla ihop verksamheter (skola, socialtjänst, kultur- och fritidsverksamhet, den lokala arbetsmarknaden) med nära

beröringspunkter. Ett sådant arbete tar kraft även för en och samma huvudman, men riskerar att bli än mer komplext och tidsödande med olika huvudmän.

### ***Utmaningarna ser olika ut men behöver lösas lokalt***

SKR konstaterar att det finns särskilda utmaningar för små kommuner. Dessa utmaningar gäller ofta i hela lokalsamhället och är inte specifikt knutna till skolan. Det kan handla om närheten till större kommuner, till lärosäten eller generellt långa avstånd mellan samhällen eller till en större tätort.

En kommun med få medborgare har ofta andra utmaningar än en större kommun, till exempel när det gäller lärare i ämnen som inte har så många timmars undervisning, vissa yrken inom elevhälsan etc. Dessa utmaningar kan mötas på olika sätt. En kommun med en liten egen organisation kan behöva samarbeta med andra kommuner.

I större kommuner kan det istället finnas segregation, till exempel mellan olika bostadsområden, som även påverkar skolorna i området. De kommuner som har denna situation har oftast en resursfördelning som baseras på elevernas socioekonomiska bakgrund, men även med ökade resurser finns utmaningar för en kommun med stora skillnader mellan kommunens olika delar. För att möta dessa utmaningar behöver skolpolitiken vävas väl samman med andra politikområden, vilket görs bäst lokalt, och tillsammans med civilsamhället.

### ***Förändrad styrning påverkar den lokala demokratin***

Behoven och förutsättningarna varierar över landet och det behöver även lösningarna göra. Att ta ansvar för vad som behöver göras lokalt ligger i det mandat som kommuninvånarna överlämnar till de lokala politerna i allmänna val. Det är även så som ansvarsutkrävande kan tas. Något som blir betydligt svårare om närmaste politiska ansvarig, för den enskilda skolan, är skolministern.

En viktig del av det demokratiska uppdraget handlar om att prioritera de offentliga resurserna. Offentliga utgifter bör ständigt prövas så att de utnyttjas väl. Ett sådan politiskt ansvarsutkrävande tas bäst lokalt.

### ***Tillsätt ett samråd för skolans utveckling***

För att åstadkomma de nödvändiga förbättringarna i skolan och vuxenutbildningen behövs ett träget och långsiktigt arbete. Grunden är ett strategiskt och systematiskt kvalitetsarbete. Kommunerna behöver arbeta



med både verksamhetsutveckling, träffsäker finansiering och ett gott arbetsgivarskap. Små kommuner behöver i större utsträckning än idag samverka. Staten behöver stödja på olika sätt, både genom myndigheterna och genom att lärosäten genomför en sådan grundutbildning, kompetensutveckling och forskning som främjar god undervisning.

SKR föreslår återigen att regeringen tillsätter ett samråd där staten, huvudmännen och professionen gemensamt kan ta ansvar för de utmaningar som behöver hanteras, var och en utifrån sitt ansvarsområde.

Det är när vi har en samsyn på inriktningen framåt som vi kan åstadkomma förändring här och nu, och framåt.

## SÄRSKILT YTTRANDE

Styrelsen  
2023-03-10

*Särskilt yttrande från Liberalerna, Styrelsen 10 mars 2023*

### **Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)**

Liberalerna anser att staten behöver ta ett större ansvar för skolan. Utredningen ”Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag” (SOU 2022:53) beskriver två huvudsakliga alternativ:

- ett fullgånget förstatligande
- ett ökat statligt ansvar utan att staten tar över huvudmannskapet.

Liberalerna är positiva till att fortsätta utreda båda alternativen.

Kommunaliseringen av skolan var ett misslyckande, vilket utredaren Tomas Persson konstaterar i utredningen. Likvärdigheten måste stärkas och finansieringen måste säkras.

Dessutom behöver lärarnas status höjas, lönebildningen och lärarnas arbetsmiljö tryggas i hela landet.

Liberalerna

## SÄRSKILT YTTRANDE

Styrelsen  
2023-03-10

### *Särskilt yttrande från Vänsterpartiet, Styrelsen 10 mars 2023*

#### **Statens ansvar för skolan SOU 2022:53**

Vänsterpartiet vill skapa en jämlik och sammanhållen skola. Vi vill se ett skolsystem som lägger grunden för ett liv med möjligheter och som inte återskapar och förstärker klasskillnader. Den svenska skolans grundproblem är bristen på likvärdighet. För att skapa en likvärdig skola behöver skolan bland annat en likvärdig ekonomi genom ett statligt ekonomiskt ansvar där resurser fördelas efter behov. Vänsterpartiet vill förstatliga samtliga skolformer inom skolväsendet och förordar därför utredningens alternativ 1, dvs ett fullgånget förstatligande.

Kommunernas förutsättningar och engagemang för skolan varierar så mycket att det är till skada för både enskilda individer och samhället. Att elever får undervisning av högsta kvalitet – likvärdig över landet, är en angelägenhet för alla. Vilken skola eleven går i ska inte avgöra kvaliteten på hens utbildning.

En likvärdig skola förutsätter en likvärdig ekonomi, och ett statligt ekonomiskt ansvar är därmed centralt för att nå det. Likvärdiga förutsättningar innebär inte lika mycket pengar till alla skolor, utan att resurserna fördelas efter behov. Detta till skillnad från dagens system där resurser fördelas efter vad en kommun vill och kan betala.

Lärarna är den viktigaste faktorn i skolan för att alla elever ska kunna utvecklas maximalt. Undervisningsuppdraget måste därför gå direkt från staten till lärarprofessionen. De ska avgöra vilka konkreta insatser som ska göras för att nå målen, med tydlig statlig reglering av förutsättningarna. Detsamma gäller för skolans ledning. Om staten styr exempelvis behörighetsregler och minimitid för undervisning samtidigt som varje skolenhet får ekonomiska resurser efter behov, skapas likvärdiga förutsättningar för alla landets skolor. Om staten övertar arbetsgivaransvaret underlättas också möjligheterna att bedriva en nationellt sammanhållen skolpolitik.

Det kommunala huvudmannaskapet med 290 olika sätt att styra skolan har skapat ett byråkratiskt system. Med en tydlig statlig finansiering och resursfördelning som utgår ifrån behoven kan de ekonomiska resurserna prioriteras och fördelas till de insatser som spelar störst roll för elevernas kunskapsutveckling.

Vänsterpartiet

Styrelsen  
2023-03-10

*Särskilt yttrande från Sverigedemokraterna, Styrelsen 10 mars 2023*

**Statens ansvar för skolan - ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53)**

Betänkandet Statens ansvar för skolan (SOU 2022:53) presenterar inga färdiga förslag utan konstaterar att det behöver tillsättas ytterligare utredningar efter att regeringen har valt inriktning för kommande reformer.

Betänkandet framför att staten bör ta det fulla ansvaret för tilldelning och fördelning av ekonomiska resurser till skolan vid ett fullgånget förstatligande.

Sverigedemokraterna delar denna uppfattning, men ser samtidigt flera områden som måste utredas vidare för att förhindra komplikationer. Bland annat riskerar detta att försvåra möjligheten till individuell anpassning och eventuella samordningsbehov, exempelvis från kommunal eller regional verksamhet, för eleven.

Skolan sträcker sig längre än skolans innehåll eller fysiska miljö. Utredningen har inte gett tillfredsställande svar kring kostnadsfördelningen eller vilka risker som uppstår inom områden samordningsvinster, skolskjuts, det kommunala aktivitetsansvaret och den uppmärksammade verksamheten för individ i behov av kommunal vuxenutbildning. En fördjupad analys kring vad en förändring skulle medföra inom dessa områden är nödvändig.

Skolan är även en stor faktor till en Orts överlevnad, där det lokala inflytandet mellan kommuninvånare och närmast ansvarig politiker riskerar att förflyttas på sådant sätt att det lokala demokratiska samtalet, och möjlighet till påverkan, begränsas eller till och med omöjliggörs. Om nationella direktiv, istället för lokal demokrati, blir avgörande till överlevnaden av en skola, riskerar förslaget att kraftigt begränsa möjligheten att låta den lokala skolan på orten medverka till en levande landsbygd. Fortsatta utredningar bör studera vidare vilka verktyg som kan stå till förfogande för att möjliggöra lokal förankring – även om den är begränsad.

Ett annat område som måste fördjupas är det faktum att uppdraget hos Komvux exempelvis kan ses som en arbetsmarknadsåtgärd, där frågan då även riskerar att expanderas till att omfatta vem som bör ha det överordnande ansvaret kring arbetsmarknadsinsatser samt arbetsförmedling, samt vilka potentiella samordningsvinster som finns att hämta.

Vidare är vi inte fullt övertygade om SKR:s bedömning om att den problembeskrivning som görs i betänkandet kan åtgärdas inom ramen för dagens ansvarsfördelning. Detta grundar sig i det faktum att politiska majoriteter är skiftande från kommun till kommun och mellan mandatperioder. De två möjligheter som

därmed existerar till att lösa den problembeskrivningen som görs i betänkandet är antingen:

1. En större samsyn mellan majoriteten av de politiska partierna om den övergripande inriktningen för skolans innehåll och beskaffenhet

eller

2. Ett utökat statligt ansvar och styrning

Det första alternativet kan till viss del uppnås, men kommer att sättas på prov vid exempelvis en lågkonjunktur, där diskussioner kring vilken verksamhet som ska prioriteras kommer att komma på tal och där politiska partier kommer att värdera frågan olika.

Det andra alternativet är en del av det som betänkandet har identifierat och till viss del även besvarat, och är ett ställningstagande som Sverigedemokraterna delar.

Betänkandet är omfattande och lyfter många viktiga frågor. Ovanstående är ett axplock av de många frågor som måste studeras vidare innan en rimlig slutsats kan dras.

Skolan är en nationell angelägenhet och en offentlig skola med staten som huvudman skapar bättre likvärdighet oavsett var i landet som skolorna ligger. Detta innebär även att eleverna tillgängliggörs en jämn och hög kvalitet på utbildningen. Samtidigt förbättrar en ökad statlig styrning möjligheten till kontroll och medverkar till höjd status för lärare.

Med hundratals huvudmän blir resultatet en skola som prioriteras annorlunda mellan kommuner och mandatperioder. Förutsägbarheten för personal, elever, och vårdnadshavare blir bristfällig över tid och tar utvecklingskraft i anspråk.

Sammanfattningsvis finns det delar i analysen som SKR lyfter fram som vi delar, även om vi inte landar i samma slutsats kring frågan om huruvida den statliga styrningen bör öka. Vi kan dock konstatera att portalparagrafen om att regeringen bör återkomma med ytterligare möjligheter till en dialog med berörda för att kunna få in mer genomarbetade synpunkter inför kommande arbete, är något som Sverigedemokraterna tillstyrker. Vi har som avsikt att fortsätta följa frågan i det kommande arbetet och verka för en för alla parter konstruktiv lösning som med fördel även omfattar ett ökat statligt ansvar för skolan.

Sverigedemokraterna