

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

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

Dnr U2022/03532

Skolverket har ombetts att yttra sig över betänkandet Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag (SOU 2022:53).

Sammanfattning

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att ett ökat statligt ansvarstagande för skolan är nödvändigt för att kunna stärka skolsystemets samlade kapacitet. Enligt myndigheten är detta en viktig förutsättning för att kunna stärka likvärdigheten inom skolväsendet.

Av de två huvudalternativ som utredningen presenterar i betänkandet gör Skolverket, i likhet med utredningen, bedömningen att alternativ 2 är det mest realistiska. Fokus i Skolverkets yttrande är därför de bedömningar som rör alternativ 2. Enligt Skolverket har detta alternativ förutsättningar att inom en mer rimlig tidshorisont stärka elevers rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet.

Skolverket ställer sig överlag bakom utredningens bedömningar men har synpunkter på vissa delar.

En sådan synpunkt är att ett gemensamt IT-stöd och ett nationellt elevregister föranleder många juridiska frågeställningar som måste utredas vidare.

Ytterligare en synpunkt är att om staten även tar över finansieringen av de fristående skolorna, behöver riskerna med ett sådant system utredas ytterligare eftersom förutsättningarna i hög grad kan skilja sig åt mellan olika huvudmän. Skolverket är också tveksamt till om en resursfördelningsmodell kan vara gångbar för alla och anser därför att frågan behöver utredas vidare. Vad gäller systemet med tilläggsbelopp anser Skolverket att detta legalt även bör omfatta kommunala huvudmän i syfte att motverka att olika praxis uppstår i hanteringen av tilläggsbelopp för enskilda och kommunala verksamheter.

Utöver en förstärkning av den didaktiska kompetensen hos lärare inom kommunal vuxenutbildning (komvux), anser Skolverket att även en mer specialiserad kompetens behöver utvecklas inom området. Komvux är idag en skolform av stor betydelse i samhället, vilket innebär att kunskapen och kompetensen om den målgrupp som studerar inom komvux behöver stärkas.

En annan synpunkt som Skolverket har, är att en utredning av lärarlegitimationsreformen särskilt bör beakta huruvida de många undantag från kravet på legitimation och behörighet som har införts i behörighetsförordningen¹, har påverkat tilltron till lärarlegitimationsreformen och om detta i sin tur kan ha inverkat på läraryrkets attraktionskraft. Skolverket anser också att en utredning med syfte att utvärdera lärarlegitimationsreformen, även bör ta ställning till om ett absolut krav på legitimation och behörighet bör och kan införas.

Skolverket bedömer inte att handläggningen av lärarlegitimationer skulle effektiviseras om de lärosäten som utfärdar lärarexamina fattar beslut i legitimationsärenden. En sådan lösning skulle enligt Skolverket kunna leda till rättssäkerhetsproblem. Skolverket anser också att den systemansvariga myndigheten bör ansvara för både handläggning av lärarlegitimationer och professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare eftersom dessa är starkt sammankopplade och då det i båda fallen handlar om bedömning av lärares och förskollärares meritering.

Skolverket instämmer förvisso i utredningens bedömning att reformen bör få ta tid, men anser samtidigt att det är viktigt att vissa delar kommer på plats tidigare än inom loppet av tio år. Detta gäller främst delar kopplade till resursfördelning, som har särskilt stor betydelse när det gäller att öka likvärdigheten i skolan samt att stärka elevers rätt till en utbildning av hög kvalitet.

Skolverkets synpunkter

Inledningsvis redovisas Skolverkets övergripande synpunkter och därefter följer mer specifika synpunkter utifrån dispositionen i betänkandet. Skolverket ställer sig överlag bakom utredningens bedömningar men har synpunkter på vissa delar. Synpunkterna redovisas nedan.

Övergripande synpunkter

Skolverket välkomnar betänkandet *Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag* (SOU 2022:53) som enligt myndigheten är angeläget, gediget och väl underbyggt. Av de två huvudalternativ som utredningen presenterar i betänkandet gör Skolverket, i likhet med utredningen, bedömningen att alternativ 2 är det mest realistiska.

¹ Förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Ett fullgånget förstatligande med statligt huvudmannaskap, som utredningen presenterar i alternativ 1, skulle enligt myndigheten bli alltför ingripande, tidskrävande och kostnadsdrivande för alla berörda parter i förhållande till identifierade behov. Skolverkets yttrande fokuserar därför enbart på de bedömningar som utredningen presenterar i alternativ 2. Enligt Skolverket har detta alternativ förutsättningar att bidra till en mer likvärdig skola och att stärka elevers rätt till en utbildning av hög kvalitet inom en rimlig tidshorisont.

För att en reform av det slag som utredningen presenterar ska få önskad effekt, krävs enligt Skolverket en bred parlamentarisk enighet om reformens syfte och genomförande och att denna enighet är varaktig över tid. Ett system med stärkt statligt ansvarstagande för resursfördelning kommer inte ensamt kunna lösa skolans problem med bristande likvärdighet. Enligt myndigheten krävs också konsensus kring skolans kärnuppdrag.

Skolverket delar utredningens bedömning att en ny skolmyndighet med systemansvar bör inrättas vid ett ökat statligt ansvarstagande. Enligt myndigheten förutsätter detta tydliga mandat, breda uppdrag och möjligheter att arbeta långsiktigt utifrån de resultat myndigheten förväntas åstadkomma.

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

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att ett ökat statligt ansvarstagande för skolan är nödvändigt för att kunna stärka skolsystemets samlade kapacitet. Myndigheten delar också utredningens bedömning att inriktningen för systemansvaret bör vara detsamma som vid ett fullgånget förstatligande av skolan och att statens systemansvar bör omfatta alla huvudmän och skolor. Med tanke på det stora antalet huvudmän inom skolväsendet är det enligt Skolverket av stor vikt att staten har ett övergripande systemansvar. Enligt myndigheten är detta en förutsättning för att kunna stärka likvärdigheten inom skolväsendet. Ett statligt systemansvar borgar också för att huvudmän inom skolväsendet får bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag.

17.2.2 Systemansvaret bör få en delvis annan utformning i detta alternativ

Skolverket instämmer generellt sett i de bedömningar som utredningen gör i detta avsnitt. Myndigheten är enig med utredningen om att staten bör ta ett större och tydligare ansvar både för samordning av skolans IT-lösningar och för att underlätta användandet av IT-lösningar för huvudmän. Vidare instämmer myndigheten i utredningens bedömning att staten bör ansvara för dels IT-system och register som alla huvudmän ska vara anslutna till, dels IT-system och register som används på skolnivå. Breda anslutningskrav kommer, om de möjliggörs regulatoriskt, sannolikt att minska risken för att huvudmän och rektorer använder egna lösningar. Detta kan enligt Skolverket främja såväl större likvärdighet som

en generellt sett högre kvalitet, genom exempelvis lösningar som är driftsmässigt mer stabila, säkra och kostnadseffektiva.

Vidare ställer sig Skolverket positivt till att med hjälp av standarder och riktlinjer säkerställa effektiva och ändamålsenliga IT-lösningar. På detta sätt kan styrning ske utan alltför stora driftsåtaganden eller påverkan på befintlig marknad. Behov och förutsättningar vad gäller vilka lösningar, standarder eller riktlinjer som kan vara aktuella och hur dessa på bästa sätt bör realiseras, behöver dock utredas vidare enligt myndigheten.

Vad gäller hur driftansvar ska realiseras så ser Skolverket en risk för att den befintliga marknaden och dess aktörer kan påverkas negativt², varför detta särskilt behöver utredas vidare. Det gäller exempelvis hur lokalt förankrade privata leverantörer påverkas av centralisering.³ Även centralisering utifrån ett tekniskt perspektiv behöver tas i beaktande då tekniktrenderna idag snarare pekar mot en ökad decentralisering inom många teknikområden, där utvecklingen i högre grad sker närmare användarna.

Vad gäller andra områden där utredningen bedömer att staten bör ta ett utökat ansvar, exempelvis ett nationellt system för placering i grundskolan, ett register över skolpliktiga elever samt regionala planeringsunderlag för gymnasium och komvux, så innefattar några av dessa områden direkt utpekade IT-lösningar medan andra genererar ett mer indirekt behov av IT-system och verktygsstöd. De behov av IT-lösningar som dessa områden innefattar behöver enligt Skolverket utredas ytterligare för att kunna fastställa hur olika lösningar på bästa sätt kan realiseras. Skolverket delar utredningens bedömning att en översyn av informationsflöden och befintliga IT-system är nödvändig.

Myndigheten ser i likhet med utredningen en risk för att ansvarsförändringar inom IT-området kan komma att bromsa pågående utvecklingsarbeten och att det därför är viktigt med en väl fungerande överlämningsprocess. Enligt Skolverket kan incitamenten för att förmå de aktörer som driver dessa utvecklingsarbeten behöva stärkas under en övergångsperiod, inför ett ökat statligt systemansvar. Risken finns annars enligt myndigheten att aktörer inom området väljer att prioritera ner utvecklingsarbeten som är föremål för framtida överlämning.

Skolverket anser överlag att ett gemensamt IT-stöd och ett nationellt elevregister föranleder många juridiska frågeställningar som måste utredas vidare. Inrättandet av register förutsätter att regleringen kring informationsinhämtning från olika aktörer är utredda. Det innebär också att frågor om elevers skydd för vissa känsliga uppgifter måste vara klargjorda. Andra frågor som måste utredas är de juridiska förutsättningarna för rapporteringsskyldighet som ett obligatoriskt

² Exempelvis kan tjänster som idag levereras av privata aktörer försvinna vilket kan leda till att marknaden minskar.

³ Mindre privata aktörer med en begränsad geografisk täckning riskerar att missgynnas av centralisering i större utsträckning än större privata aktörer med bredare geografisk täckning.

digitalt antagningssystem medför. Skolverket har redan idag vissa uppdrag eller är på andra sätt delaktigt inom dessa områden och vill vara det även fortsättningsvis.

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

Skolverket delar utredningens bedömning och ser detta som ett viktigt led i arbetet med att stärka likvärdigheten i skolsystemet.

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

Skolverket instämmer med utredningen att det finns brister i dagens ekonomiska styrning av skolan. Den stora och osystematiska variationen när det gäller kostnaden per elev är enligt myndigheten ytterst problematisk ur ett likvärdighetsperspektiv. Vidare fördelar huvudmännen en för liten andel av de totala resurserna utifrån socioekonomiskt betingade behov, vilket Skolverket tidigare har framfört i flera sammanhang⁴. Kopplingen mellan å ena sidan tilldelning och fördelning av resurser och å andra sidan elevers behov är bristfällig, vilket enligt Skolverket inte bara är ett uttryck för bristande likvärdighet utan också för bristande resurseffektivitet. Tilldelning och fördelning av resurser är ett avgörande verktyg för att skolan ska kunna leva upp till sitt kompensatoriska uppdrag och därmed ha kapacitet att ge eleverna en likvärdig utbildning. Staten bör därför enligt Skolverket ta ett större ansvar för resurstilldelningen och för hur resurser fördelas för att möta den bristande likvärdigheten i svensk skola.

En tydlig trend under senare år är att staten har tagit ett allt fastare grepp om den innehållsliga och finansiella styrningen av skolverksamheten. Den tilltagande finansiella styrningen kommer till uttryck genom att både antalet riktade statsbidrag har blivit fler och genom att de sammanlagda anslagen för dessa bidrag har ökat kraftigt de senaste tio åren. Skolverket delar utredningens bedömning att det finns principiella skäl som talar för att staten bör ta ett större ansvar för den ekonomiska styrningen av skolan. Ett sådant skäl är att statens styrning av huvudmännen och skolans uppdrag har ökat över tid, men att staten inte i samma utsträckning har stärkt sitt finansieringsansvar. Ett annat skäl är att skolan är ett nationellt intresse. Skolverket bedömer att det bör finnas en större symmetri i ansvaret för uppdrag och resurser.

Skolverket instämmer i att det nuvarande systemet bidrar till att det blir svårt både för kommuner och enskilda huvudmän att planera sin skolverksamhet.

Myndigheten är också enig med utredningen om att nuvarande system, där varje kommun för sig fördelar medel till de enskilda huvudmän som har skolor i kommunen, är ineffektivt och icke transparent. Utredningen beskriver systemets

⁴ Skolverket (2020). *Skolverkets lägesbedömning. Rapport 2020:1*. Skolverket (2017). *Yttrande över avsnitt 8.2 Ökat nationellt ansvar för skolans finansiering i Skolkommisionens betänkande (SOU 2017:35)*. Dnr 2017:725.

brister ur olika aspekter på ett tydligt sätt och utredningens slutsats att staten ska ta över finansieringen av de fristående skolorna, framstår därför som rimlig enligt myndigheten. Skolverket vill dock i detta sammanhang understryka att ett sådant system behöver utredas noggrant. Det finns enligt myndigheten risker med ett system som ska passa alla enskilda huvudmän eftersom förutsättningarna i hög grad kan skilja sig åt mellan olika huvudmän.

Skolverket delar även utredningens bedömning om att en på förhand känd modell ökar transparensen och i slutändan förenklar för de enskilda huvudmännen. Enligt myndigheten behöver det dock utredas vidare om en modell för alla är tillämpbar i den utsträckning som nämns i utredningen. De skillnader avseende demografi och socioekonomi som finns i olika delar av landet, kommer inte att förändras i närtid och enligt Skolverket bör det därför utredas om alla dessa variationer verkligen kan rymmas inom den föreslagna resursfördelningsmodellen.

Av de fyra varianter för stärkt finansieringsansvar som utredningen skisserar, bedömer Skolverket att den närmare utformningen av bindande miniminivåer för tilldelning av resurser samt införande av ett sektorsbidrag för undervisningskostnader bör utredas vidare. I detta arbete är det enligt myndigheten angeläget att elevperspektivet beaktas och att elevers rätt till en likvärdig utbildning och en undervisning av god kvalitet är vägledande för de förslag och bedömningar som görs.

Förskolan har inte ingått i utredningens uppdrag. Skolverket är enigt med utredningen⁵ om att de eventuella risker som ett förstärkt statligt ansvar inom skolområdet kan medföra för förskolan, behöver beaktas och hanteras. Detta gäller inte minst införandet av ett nytt resursfördelningssystem.

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

Skolverket instämmer i utredningens bedömning, (se avsnitt 17.3.1 för ett mer ingående resonemang).

17.3.3 Staten bör ansvara för resursfördelningen till enskilda huvudmän

Skolverket instämmer i utredningens bedömning, (se avsnitt 17.3.1 för ett mer ingående resonemang).

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

Skolverket instämmer i utredningens bedömning, (se avsnitt 17.3.1 för ett mer ingående resonemang).

⁵ SOU 2022:53 avsnitt 20.9.

17.3.5 Staten bör stärka sitt finansieringsansvar för de kommunala huvudmännen

Skolverket instämmer i utredningens bedömning, (se avsnitt 17.3.1 för ett mer ingående resonemang).

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

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att den systemansvariga myndigheten bör ansvara för beslut och finansiering av tilläggsbelopp till elever med omfattande behov av särskilt stöd. Det finns idag brister i likvärdighet och rättssäkerhet när tilläggsbelopp beslutas. Rutiner för beslut skiljer sig vanligtvis åt mellan kommuner. Beslut om tilläggsbelopp för en elev kan avgöras av vilken sida av en kommungräns eleven är bosatt. Möjligheten för kommuner att neka tilläggsbelopp med hänvisning till att betydande organisatoriska och ekonomiska svårigheter uppstår, kan också bidra till bristande likvärdighet. Även om det är oklart i vilken utsträckning denna möjlighet används av kommuner, så medför den en risk för att beslut om tilläggsbelopp påverkas av enskilda kommuners kapacitet. Skolverket ställer sig vidare positivt till utredningens bedömning att en analys bör göras av om möjligheten att neka tilläggsbelopp ska finnas även för den systemansvariga myndigheten.

Om den systemansvariga myndigheten tar över ansvaret för beslut och finansiering av tilläggsbelopp, medför detta att beslut flyttas längre från eleverna. Detta kan enligt Skolverket innebära flera utmaningar, inte minst då det gäller uppföljning och kontroll av tilläggsbeloppens användning samt frågor som rör personlig integritet. Myndigheten bedömer därför att dessa utmaningar behöver belysas ytterligare. Sammantaget är emellertid Skolverkets bedömning att fördelarna med ett statligt ansvar för beslut och finansiering av tilläggsbelopp överväger.

Vidare delar Skolverket bedömningen att tilläggsbelopp även bör omfatta kommunala huvudmän. Som framgår av betänkandet tillämpar kommuner vanligen bestämmelserna om tilläggsbelopp även för elever i kommunala verksamheter. För att motverka att olika praxis uppstår i hanteringen av tilläggsbelopp för enskilda och kommunala verksamheter, bör systemet med tilläggsbelopp enligt Skolverket även legalt omfatta kommunala huvudmän.

Myndigheten delar även utredningens bedömning kring de brister som finns i regelverket gällande resursskolor, uppföljning och utvärdering samt möjligheter för överklagande. Skolverket instämmer i att regelverket för tilläggsbelopp behöver ses över i sin helhet.

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

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att huvudmannen fortsatt bör ansvara för att personalen får kompetensutveckling samt att staten bör öka sitt ansvar för lärares och rektorers professionsutveckling genom att bygga vidare på professionsprogrammets ramverk.

Skolverket ställer sig även positivt till utredningens bedömning om hur staten kan stärka lärares och rektorers möjligheter till finansiering av kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Detta gäller både ett samlat statsbidrag för fortbildning samt lärares och rektorers möjlighet att finansiera sin kompetensutveckling med omställningsstudiestödet. Skolverket vill i detta sammanhang framhålla vikten av att arbetsgivarens möjlighet till planering av rektorers och lärares tillgång till kompetensutveckling inte begränsas i större utsträckning. Vidare anser myndigheten att dialogen om kompetensutveckling mellan ledning och personal kommer att vara viktig för att kunna tillgodose behoven hos samtliga som berörs av beslutet, oavsett regelverkets utformning.

Enligt Skolverket kan en förskjutning av personalens kompetensutveckling bort från elevernas och verksamhetens behov, riskera att få negativa konsekvenser för elevernas lärande på kort sikt. I detta sammanhang kan, enligt myndigheten, utformningen av den kompetensutveckling som fokuserar på att öka yrkesskickligheten vara av stor betydelse. Kompetensutveckling som utgår från den individuella lärarens eller rektorns behov och önskemål, bör enligt Skolverket utformas så att den får positiv effekt för verksamheten och elevers lärande även på kort sikt. Till exempel bör delar av kompetensutvecklingen ta utgångspunkt i aktuella utmaningar som deltagarna har i den egna verksamheten eller i det egna klassrummet. Skolverket noterar att Rådet för professioner i skolväsendet kan komma att beröra dessa frågor när det bistår Skolverket med att ta fram innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling.

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

Skolverket instämmer i utredningens bedömning av hur staten kan stödja ett systematiskt förhållningssätt till skolutveckling där kunskaper och erfarenheter som lärare utvecklar i olika professionsutvecklande insatser, bidrar till att utveckla undervisningen. Skolverket ställer sig i nuläget positivt till förslaget om att detta stöd bör byggas in i professionsprogrammet och noterar att Rådet för professioner i skolväsendet kan bidra till frågan i sitt kommande arbete.

Skolverket ställer sig positivt till utredningens bedömning att det behövs mer forskning om komvux och att alla aktörer som ansvarar för eller samverkar om forskning och utveckling i skolan, bör uppmärksamma komvux i större uträkning än idag.

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

Skolverket instämmer med utredningens bedömning att staten bör säkerställa att lärare inom komvux har den didaktiska kompetens som krävs för att undervisa vuxna. Den didaktiska kompetensen gällande komvux och vuxnas lärande behöver stärkas generellt. Även en mer specialiserad kompetens behöver enligt Skolverket utvecklas inom området. Komvux är idag en skolform av stor betydelse i samhället, vilket innebär att kunskapen och kompetensen om den målgrupp som läser inom komvux behöver öka. Det är en nödvändighet att de lärare som undervisar i komvux är didaktiskt skickliga så att de kan möta den komplexa målgrupp som eleverna inom skolformen utgör. En bra undervisning har stora möjligheter att leda till goda resultat för eleverna.

Vidare är Skolverket enigt med utredningen om att universitet och högskolor med examenstillstånd för ämnes- och yrkeslärarutbildningar bör förbereda sina studenter för att undervisa inom komvux.

Skolverket delar också utredningens bedömning att den systemansvariga myndigheten bör säkerställa att kompetensutvecklingsutbudet innehåller insatser som är relevanta för lärare inom komvux. Tidigare har många insatser exkluderat just lärare inom komvux trots att behovet av kompetensutveckling inom skolformen är stort.

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

Skolverket delar utredningens bedömning att den systemansvariga myndigheten bör få ett nationellt och strategiskt ansvar för skolans kompetensförsörjning. Skolverket instämmer vidare i behovet av att klargöra vilka yrkesroller som behövs i såväl skolor som verksamheter inom komvux, utöver lärare och skolledare samt vilka kompetens- och utbildningskrav som bör ställas på dessa. Enligt myndigheten är exempelvis tillgången på studie- och yrkesvägledare och specialpedagoger inom komvux mycket skiftande i landet, vilket enligt Skolverket kan inverka negativt på elevernas rätt till en likvärdig utbildning av god kvalitet.

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

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att en utredning bör tillsättas som utvärderar om lärarlegitimationsreformen i sin nuvarande utformning i tillräckligt hög grad bidrar till att öka läraryrkets attraktionskraft och till att stärka

undervisningens kvalitet. Myndigheten instämmer också i att denna utredning bör tillsättas i ett senare skede när det är möjligt att dra sådana slutsatser.

En utredning av lärarlegitimationsreformen bör enligt Skolverket särskilt beakta huruvida de många undantag från kravet på legitimation och behörighet som har införts i förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, har påverkat tilltron till lärarlegitimationsreformen och om detta i sin tur kan ha inverkat på läraryrkets attraktionskraft.

I skollagen (2010:800)⁶ anges att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas. En grundförutsättning för att kunna säkerställa elevers och barns rätt till en likvärdig utbildning är att lärare och förskollärare har legitimation och behörighet för den undervisning de bedriver.⁷ Skolverkets grundinställning är att samma krav på legitimation och behörighet bör gälla för samtliga lärare i skolväsendet. Skolverket har i tidigare yttrande bland annat framhållit att undantaget från krav på legitimation och behörighet för yrkeslärare bör upphöra och efterlyst en kompetensförsörjningsstrategi med en tidsplan som syftar till att öka antalet modersmålslärare med legitimation och behörighet.

Myndigheten är väl medveten om de svårigheter många huvudmän har att rekrytera legitimerade och behöriga lärare och förskollärare. Samtidigt kan konstateras att vägarna till legitimation och behörighet är många. För lärare som vill utöka sin behörighet i ytterligare ämnen, årskurser och skolformer finns sedan 2012 Lärarlyftet som bland annat erbjuder behörighetsgivande ämneskurser. Både lärarutbildningen och de kurser som ges inom ramen för Lärarlyftet har stora inslag av distansundervisning. Detta underlättar deltagande för personer som inte bor i geografisk närhet till de lärosäten som ger lärarutbildning respektive Lärarlyftets ämneskurser.

Enligt Skolverket bör en utredning med syfte att utvärdera lärarlegitimationsreformen i sin nuvarande utformning, även ta ställning till huruvida ett absolut krav på legitimation och behörighet bör och kan införas.⁸

Skolverket ställer sig positivt till utredningens bedömning att en granskning bör göras av om handläggningsrutinerna i legitimationsärenden kan effektiviseras ytterligare.⁹ Enligt Skolverket bör detta granskningsuppdrag lämnas till den systemansvariga myndigheten.

⁶ 1 kap. 9 § skollagen (2010:800).

⁷ Skolverket har i ett flertal sammanhang påpekat att den omfattande bristen på behöriga lärare och förskollärare riskerar att undergräva elevers och barns rätt till en likvärdig utbildning. Se bland annat Skolverket (2021) Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag om prognos över behovet av olika förskollärare och olika lärarkategorier samt Skolverket (2021) samt Skolverkets lägesbedömning 2020.

⁸ Enligt Skolverket bör det utredas om det är möjligt och lämpligt att förena ett absolut krav på legitimation och behörighet med andra undervisningsformer, som gör det möjligt för huvudmän med stora rekryterings svårigheter att ändå kunna uppfylla kraven på legitimation och behörighet. Exempelvis genom utökade möjligheter att bedriva fjärrundervisning i flera ämnen i de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer.

⁹ I detta sammanhang vill Skolverket påpeka att de handläggningstider som redovisas i betänkandet är inaktuella, eftersom handläggningstiderna numera är kortare. Detta gäller särskilt för ärenden som rör sökande med utländsk

Utredningen nämner i detta sammanhang att ett sätt att effektivisera handläggningen av lärarlegitimationer skulle kunna vara att låta de lärosäten som utfärdar lärarexamina fatta beslut i legitimationsärenden. En sådan lösning skulle enligt Skolverket kunna leda till rättssäkerhetsproblem. För att lärosätena ska kunna ta över handläggningen krävs bland annat kompetens om de regler som gäller för legitimation och behörighet, likvärdig rättstillämpning på nationell nivå samt väl fungerande handläggningssystem.

Skolverket har svårt att se hur en sådan förändring skulle kunna bidra till en effektivare handläggning av lärarlegitimationsärenden och ställer sig även frågande till hur lärarlegitimationsregistret, som Skolverket i dagsläget ansvarar för, skulle hanteras om lärosätena tar över handläggningen av lärarlegitimationer.

Vidare anser Skolverket att den systemansvariga myndigheten bör ansvara för både handläggning av lärarlegitimationer och professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare eftersom dessa är starkt sammankopplade och då det i båda fallen handlar om bedömning av lärares och förskollärares meritering.

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

Skolverket delar utredningens bedömning att en ny skolmyndighet med systemansvar bör inrättas vid ett ökat statligt ansvarstagande. Med tanke på de många och omfattande ansvarsområden som den systemansvariga myndigheten föreslås få, är det enligt Skolverket viktigt att den systemansvariga myndigheten ges goda förutsättningar att hålla samman styrningen och stödet. Detta förutsätter tydliga mandat, breda uppdrag och möjligheter att arbeta långsiktigt utifrån de resultat myndigheten förväntas åstadkomma.

17.5.2 Huvudmannaansvaret för specialskolan bör inte förändras i detta alternativ

Skolverket delar utredningens bedömning.

17.5.3 Huvudmannaansvaret för sameskolan bör inte förändras i detta alternativ

Skolverket delar utredningens bedömning.

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

Skolverket delar utredningens bedömning att staten vid ett ökat statligt ansvarstagande med oförändrat huvudmannaskap bör vidta åtgärder för att höja kvaliteten på och utveckla styrningen av utbildning på entreprenad. Hur denna

lärarexamen. Tilläggas kan att Skolverket för närvarande driver ett utvecklingsarbete som handlar om att automatisera delar av handläggningssystemet.

styrning mer exakt ska organiseras behöver dock utredas vidare enligt myndigheten.

Skolverket instämmer i att huvudmännen bör ges stöd när det gäller att lägga ut utbildning på entreprenad samt kring ändamålsenlig styrning och uppföljning. Vidare behövs en översyn av regelverket för att kunna ställa ytterligare kvalitetskrav på enskilda utbildningsanordnare.

Skolverket är enigt med utredningen om att rektorn för utbildningen bör finnas hos den enskilda utbildningsanordnaren. Detta för att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan huvudmannen och den enskilda utbildningsanordnaren. Ytterligare ett skäl för en sådan ordning är att rektorn ska befinna sig i närheten av sina elever och att elever ska vara helt på det klara med vem som är deras rektor. Rektorn är också den pedagogiska ledaren och bör finnas i närheten av de lärare som rektorn ska leda och samarbeta med.

Om placeringen av rektorsfunktionen skulle upphöra att vara valbar, så behöver ansvarsfördelningen mellan rektor och huvudman regleras på ett tydligare sätt i författningarna. Detta skulle leda till en ökad tydlighet för alla aktörer inom skolan.

Rektorsfunktionen och dess placering behöver dock utredas vidare enligt Skolverket. Det gäller till exempel rektorsrollen på entreprenad samt rektorsrollen i relation till begreppet skolenhet.

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

Skolverket instämmer med utredningens bedömning att staten i högre utsträckning bör styra, stödja och stimulera regional samverkan mellan kommuner inom komvux, i syfte att möjliggöra en likvärdig tillgång till utbildning för alla elever. Myndigheten är också enig med utredningen om att hänsyn bör tas till kommunernas olika förutsättningar och organisation i utformandet av stödet.

Vidare instämmer Skolverket i att samverkan bör bygga på såväl upparbetade samverkansområden som på de primära samverkansområden som ska införas. Hur denna samverkan ska se ut och organiseras behöver dock analyseras vidare enligt myndigheten, så att det blir en effektiv samverkan som främjar likvärdig utbildning för alla elever.

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

Skolverket ställer sig bakom utredningens bedömning att staten, i syfte att skapa en mer likvärdig utbildning för alla elever, bör ta ett ökat ansvar för att nationellt styra och samordna samt stödja vissa utbildningar inom komvux där det finns ett nationellt behov eller intresse. Myndigheten ser behov av ytterligare utredning av

vilka utbildningar som kan vara aktuella i detta sammanhang och på vilket sätt stödet bör utformas för att syftet ska uppnås.

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

Skolverket ställer sig positivt till införandet av en försöksverksamhet där kommuner organiserar en gemensam antagningsorganisation för hela eller delar av den kommunala vuxenutbildningen. Skolverket är enigt med utredningen om vikten av att försöksverksamheten följs noga samt utvärderas avseende erfarenheter och effekter.

19.2.1 Reformen bör bygga på en strategi

Skolverket instämmer i utredningens bedömning och förordar ett stegvist införande.

19.2.2 Reformen bör få ta tid

Skolverket instämmer i utredningens bedömning men anser att det är viktigt att vissa delar kommer på plats tidigare än inom loppet av tio år. Detta gäller främst delar kopplade till resursfördelning eftersom dessa frågor har särskilt stor betydelse när det gäller att öka likvärdigheten i skolan samt stärka elevers rätt till en utbildning av hög kvalitet.

19.2.3 Reformen bör införas med mål om långsiktighet och stabilitet

Skolverket instämmer i utredningens bedömning att genomförandet av en reform av det aktuella slaget förutsätter en långsiktig politisk överenskommelse om ett stärkt statligt ansvarstagande för skolan.

19.2.4 Reformen bör få resurser

Skolverket instämmer i utredningens bedömning.

19.2.5 Reformen bör omfattas av en förändringsorganisation

Skolverket instämmer i utredningens bedömning.

19.3.1 Reformutvärdering bör finnas med från början

Skolverket instämmer i utredningens bedömning.

19.3.2 Reformutvärderingen bör inkludera forskning

Skolverket instämmer i utredningens bedömning.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson
Generaldirektör

Lee Gleichmann Linnarsson
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Tommy Lagergren, enhetschefen Anders Duvkär, chefsjuristen Eva Westberg och presschefen Cajsa Holm deltagit.