

Statliga skolmyndigheter

– för elever och barn i en bättre skola

Betänkande av 2017 års Skolmyndighetsutredning

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:41

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24809-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 30 mars 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet, i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola. Samma dag anställdes ämnesrådet Kerstin Hultgren som särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet 2017 års Skolmyndighetsutredning.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 7 september 2017 departementssekreteraren Erik Adell Hellström, departementssekreteraren Johanna Gokall, avdelningschefen Kjell Hedwall, kanslirådet Jenny Jägsander, biträdande generaldirektören Tommy Lagergren, kanslirådet Karin Moberg, departementssekreteraren Thomas Neidenmark, departementssekreteraren Erika Stadler, avdelningschefen Åsa Vikström, kanslichefen Eva Wallberg, departementssekreteraren Torkel Winbladh, kanslirådet Johanna Wockatz och urfolksexperten Mattias Åhrén. Mattias Åhrén entledigades på egen begäran fr.o.m. den 18 december 2017 och urfolksexperten Lars-Anders Baer förordnades fr.o.m. den 18 januari 2018.

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 21 april 2017 konsulten Mikael Hellstadius och fr.o.m. den 6 maj 2017 revisionsdirektören Ulf Andersson.

Utredningen har i enlighet med vad som anges i direktivet knutit till sig en parlamentariskt sammansatt referensgrupp och har även haft tre andra referensgrupper med representation från de organisationer som anges i direktivet, intresseorganisationer för personer med funktionsnedsättning och forskare.

Utredningen har vidare inhämtat synpunkter och erfarenheter från bl.a. kommuner, landsting via Sveriges Kommuner och Landsting, enskilda huvudmän, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Skolforskningsinstitutet, Sameskolstyrelsen, Sametinget och Arbetsgivarverket.

2017 års Skolmyndighetsutredning överlämnar härmed betänkandet Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola (SOU 2018:41).

Stockholm i juni 2018

Kerstin Hultgren

/Ulf Andersson
Mikael Hellstadius

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 21 |
| Lättläst sammanfattning | 27 |
| Čoahkkáigeassu (sammanfattning på nordsamiska) | 33 |
| Summary | 39 |
| 1 Författningsförslag | 45 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)..... | 45 |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433) | 71 |
| 1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)..... | 73 |
| 1.4 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395) | 75 |
| 1.5 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200) | 77 |
| 1.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) | 78 |
| 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd | 79 |
| 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget..... | 80 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 1.9 | Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185) | 82 |
| 1.10 | Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet..... | 84 |
| 1.11 | Förslag till förordning (XXXX:XXXX) med instruktion för Skolmyndigheten | 86 |
| 1.12 | Förslag till förordning (XXXX:XXXX) med instruktion för Institutet för professioner i skolväsendet | 100 |
| 1.13 | Förslag till förordning (XXXX:XXXX) om statsbidrag till specialskolor | 104 |
| 2 | 2017 års Skolmyndighetsutredning – uppdrag och utgångspunkter..... | 107 |
| 2.1 | Uppdraget | 107 |
| 2.1.1 | Direktivet i sammanfattning | 107 |
| 2.2 | Utgångspunkter som präglat utredningen | 108 |
| 2.2.1 | Skolmyndigheter som är till för elever och barn | 109 |
| 2.2.2 | Skolmyndigheter ska stödja huvudmän och professionella..... | 110 |
| 2.2.3 | Skolmyndigheter ska bidra med underlag till regeringen | 111 |
| 2.2.4 | En organisering av skolmyndigheterna ska vara hållbar över tid..... | 112 |
| 2.3 | Utredningens arbete..... | 112 |
| 2.3.1 | Dokumentstudier om myndigheter som bas för arbetet | 112 |
| 2.3.2 | Samtal med experter och referensgrupper | 113 |
| 2.3.3 | Samtal med andra organisationer och övriga..... | 114 |
| 2.3.4 | Enkät till huvudmän och chefer för skola, förskola och fritidshem..... | 115 |
| 2.3.5 | Intervjuer med huvudmän och representanter för verksamhet inom skolväsendet | 115 |

| | | |
|----------|--|------------|
| 2.3.6 | Kontakter med andra statliga utredningar | 117 |
| 3 | Ledningsformer för statliga myndigheter | 119 |
| 3.1 | Det finns olika ledningsformer för statliga myndigheter... | 119 |
| 3.1.1 | En enrådgivningsmyndighet leds av en myndighetschef som självständigt fattar beslut .. | 120 |
| 3.1.2 | En styrelsemyndighet leds av en styrelse som kollektivt fattar beslut – en myndighetschef ansvarar för det löpande arbetet | 121 |
| 3.1.3 | En nämndmyndighet leds av nämnden som ibland har ett kansli | 122 |
| 3.1.4 | Myndighetsförordningens tillämpning | 123 |
| 3.1.5 | Sammanfattande kommentar – olika ledningsformer för statliga myndigheter | 124 |
| 3.2 | Ledningsformerna för skolmyndigheterna..... | 125 |
| 3.2.1 | Skolverket, Skolinspektionen och SPSM är enrådgivningsmyndigheter..... | 125 |
| 3.2.2 | Skolforskningsinstitutet är också en enrådgivningsmyndighet..... | 126 |
| 3.2.3 | Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet | 126 |
| 3.2.4 | Sammanfattande kommentar – ledningsformerna för dagens skolmyndigheter ... | 127 |
| 4 | Skolmyndigheternas organisation 2018 | 129 |
| 4.1 | Statens skolverk | 129 |
| 4.1.1 | Centrala funktioner för stöd till avdelningarna... | 131 |
| 4.1.2 | Uppföljning, utvärdering och statistik..... | 131 |
| 4.1.3 | Ansvar för internationella studier | 133 |
| 4.1.4 | Styrdokument och nationella prov..... | 133 |
| 4.1.5 | Skolutveckling | 134 |
| 4.1.6 | Hanteringen av statsbidrag | 137 |
| 4.1.7 | Legitimation till lärare och förskollärare..... | 137 |
| 4.1.8 | Lärarnas ansvarsnämnd | 138 |
| 4.1.9 | Spridning av forskningsresultat | 139 |
| 4.1.10 | Information om verksamheten nationellt och internationellt | 140 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 4.1.11 | Sektorsansvar för funktionshindersfrågor..... | 140 |
| 4.1.12 | Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling | 141 |
| 4.1.13 | Rådet för dansarutbildning..... | 141 |
| 4.1.14 | Skolverkets personal | 142 |
| 4.1.15 | Skolverkets intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag..... | 142 |
| 4.1.16 | Uppföljningar, utvärderingar och andra studier av Skolverket..... | 145 |
| 4.1.17 | Sammanfattande kommentar – Skolverkets organisation | 146 |
| 4.2 | Statens skolinspektion | 147 |
| 4.2.1 | Centrala funktioner och tillståndsprövning..... | 150 |
| 4.2.2 | Tillsyn | 150 |
| 4.2.3 | Kvalitetsgranskning..... | 156 |
| 4.2.4 | Det specialpedagogiska området | 157 |
| 4.2.5 | Barn- och elevombudet..... | 158 |
| 4.2.6 | Skolväsendets överklagandenämnd – en egen myndighet med kansliresurser från Skolinspektionen..... | 158 |
| 4.2.7 | Skolinspektionens personal..... | 159 |
| 4.2.8 | Skolinspektionens intäkter och verksamhetskostnader | 159 |
| 4.2.9 | Uppföljningar, utvärderingar och andra studier av Skolinspektionen..... | 160 |
| 4.2.10 | Sammanfattande kommentar – Skolinspektionens organisation | 162 |
| 4.3 | Specialpedagogiska skolmyndigheten | 163 |
| 4.3.1 | Råd, stöd och kompetensutveckling..... | 165 |
| 4.3.2 | Spridning av forskningsresultat..... | 166 |
| 4.3.3 | Utredningar vid särskilda resurscentrum | 167 |
| 4.3.4 | Tillgång på läromedel..... | 167 |
| 4.3.5 | Verksamhet inom European Agency | 167 |
| 4.3.6 | Specialskolan – en del av SPSM:s verksamhet | 168 |
| 4.3.7 | Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning | 170 |
| 4.3.8 | SPSM:s personal | 170 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 4.3.9 | SPSM:s intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag | 171 |
| 4.3.10 | Uppföljningar, utvärderingar och andra studier av SPSM:s verksamhet | 174 |
| 4.3.11 | Sammanfattande kommentar – SPSM:s organisation..... | 176 |
| 4.4 | Skolforskningsinstitutet | 177 |
| 4.4.1 | Att stärka den vetenskapliga grunden inom skolväsendet – två huvudarbetsuppgifter..... | 179 |
| 4.4.2 | Kommunikation – en central uppgift för institutet..... | 181 |
| 4.4.3 | Samverkan är central för metodutvecklingen | 182 |
| 4.4.4 | Försöksverksamheten – ett samverkansprojekt .. | 182 |
| 4.4.5 | Skolforskningsinstitutets personal – en liten myndighet mätt i antalet anställda..... | 183 |
| 4.4.6 | Skolforskningsinstitutets intäkter, verksamhetskostnader och forskningsmedel..... | 183 |
| 4.4.7 | Sammanfattande kommentar – Skolforskningsinstitutets organisation | 185 |
| 4.5 | Sameskolstyrelsen | 186 |
| 4.5.1 | Sameskolor och fritidshem | 187 |
| 4.5.2 | Sameskolan ska utveckla samisk integrerad undervisning..... | 189 |
| 4.5.3 | Sameskolstyrelsen får genom avtal anordna förskola..... | 189 |
| 4.5.4 | Läromedel för samisk undervisning | 190 |
| 4.5.5 | Sameskolstyrelsen ska informera om sameskolan och samiska inslag | 191 |
| 4.5.6 | Sameskolstyrelsens personal..... | 191 |
| 4.5.7 | Sameskolstyrelsens intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag..... | 191 |
| 4.5.8 | Uppföljningar, utvärderingar och andra studier av Sameskolstyrelsens verksamhet..... | 193 |
| 4.5.9 | Sammanfattande kommentar – Sameskolstyrelsens organisation | 195 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5 | Vägen fram till dagens skolmyndigheter | 197 |
| 5.1 | Tillsyn och kvalitetsgranskning..... | 197 |
| 5.1.1 | Organisering av tillsyn – från kyrkan till länsskolnämnderna..... | 197 |
| 5.1.2 | Kommunaliseringen – en decentralisering med granskning i efterhand | 198 |
| 5.1.3 | Kvalitetsgranskning skulle komplettera tillsynen | 199 |
| 5.1.4 | Skolverket fick tillsyn och kvalitetsgranskning som huvuduppgift | 200 |
| 5.1.5 | Statens skolinspektion inrättas..... | 201 |
| 5.1.6 | Sammanfattande kommentar – tillsyn och kvalitetsgranskning | 202 |
| 5.2 | Statliga myndigheters stöd till skolutveckling..... | 203 |
| 5.2.1 | Skolutveckling med stöd av länsskolnämnderna..... | 203 |
| 5.2.2 | Skolutveckling efter skolans decentralisering | 204 |
| 5.2.3 | Skolverkets utvecklingsdialoger | 205 |
| 5.2.4 | Skolutveckling blev en uppgift för MSU | 206 |
| 5.2.5 | Skolutvecklingen begränsades – huvudmannens eget ansvar betonades | 206 |
| 5.2.6 | Skolutveckling under senare år..... | 207 |
| 5.2.7 | Sammanfattande kommentar – statens organisering av stöd till skolutveckling | 207 |
| 5.3 | Det statliga ansvaret för specialpedagogiskt stöd och huvudmannaskapet för specialskolorna | 208 |
| 5.3.1 | Specialskolan – Skolöverstyrelsens ansvar..... | 208 |
| 5.3.2 | Statens institut för handikappfrågor..... | 209 |
| 5.3.3 | FUNKIS-utredningens förslag om att ta bort specialskolan som skolform..... | 211 |
| 5.3.4 | SIH avvecklades och inordnades i en ny myndighet – Specialpedagogiska institutet | 212 |
| 5.3.5 | Specialskolorna blev en egen myndighet – Specialskolemyndigheten..... | 213 |
| 5.3.6 | SIT och SPM avvecklades och Specialpedagogiska skolmyndigheten inrättades | 213 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 5.3.7 | Sammanfattande kommentar – statligt specialpedagogiskt stöd och specialskolan..... | 215 |
| 5.4 | Uppföljning och utvärdering | 216 |
| 5.4.1 | Sammanfattande kommentar – statens ansvar för uppföljning och utvärdering | 217 |
| 5.5 | Statliga skolmyndigheters roll i kompetensutveckling..... | 218 |
| 5.5.1 | Rektorers utbildning i Skolöverstyrelsens regi eller med bidrag under 1950- och 1960-talen – fokus på regelverk och administration | 219 |
| 5.5.2 | En systematisk skolledarutbildning tog form under 1970-talet – fokus på lagarbete | 220 |
| 5.5.3 | En ny skolledarutbildning startade i mitten av 1980-talet – målstyrningen står i fokus | 221 |
| 5.5.4 | En rektorsutbildning med inriktning mot utbildningsledarskap – att leda en decentraliserad skola..... | 222 |
| 5.5.5 | Under 1960- och 1970-talet fick lärare individinriktade fortbildningsmöjligheter genom länskolnämndernas försorg | 223 |
| 5.5.6 | Lokal skolutveckling blev ledande för lärares kompetensutveckling, men Skolöverstyrelsen behöll en del av ansvaret..... | 224 |
| 5.5.7 | Under 1990-talet blev statens roll att tillhandahålla viss kompetensutveckling | 225 |
| 5.5.8 | I början av 2000-talet började staten i allt högre grad ta initiativ till kompetensutveckling förenat med statsbidrag.... | 226 |
| 5.5.9 | Sammanfattande kommentar – statens roll i kompetensutveckling | 226 |
| 5.6 | Statliga skolmyndigheters roll – forskningsfinansiering och forskningsspridning | 228 |
| 5.6.1 | Tillämpad forskning till grund för 1950- och 1960-talens stora utbildningsreformer | 228 |
| 5.6.2 | Skolverkets forskningsprogram från 1991 – utveckling av gemensam kunskapsbas snarare än problemlösare..... | 229 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.6.3 | Utbildningsvetenskapliga kommittén inrättades 2001 | 230 |
| 5.6.4 | Regionala utvecklingscentrum och nationella resurscentrum..... | 230 |
| 5.6.5 | Skolforskningsinstitutet grundades 2015 | 231 |
| 5.6.6 | Sammanfattande kommentar – statens stöd till praktiknära forskning och arbete med kunskapsspridning inom skolområdet..... | 232 |
| 5.7 | Sameskolans huvudmän – kyrkan, Lappmarks ecklesiastikverk och Sameskolstyrelsen | 232 |
| 5.7.1 | Den tidiga undervisningen för samer..... | 233 |
| 5.7.2 | Nomadskolor inrättades | 234 |
| 5.7.3 | Förslag om ett kommunalt huvudmannaskap för sameskolorna – ett närmande till övriga skolväsendet | 236 |
| 5.7.4 | Sameskolstyrelsen inrättades – regeringen utsåg ledamöterna | 237 |
| 5.7.5 | Sametinget inrättades och övertog uppdraget att utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen | 239 |
| 5.7.6 | Sammanfattande kommentar – sameskolans historik..... | 240 |
| 6 | Andra statliga utredningar att förhålla sig till | 243 |
| 6.1 | 2015 års skolkommision | 243 |
| 6.1.1 | Stödjande skolgranskningar och en förändrad tillsyn | 244 |
| 6.1.2 | En statlig myndighet med regionala kontor..... | 245 |
| 6.1.3 | Stärkt forskningskapacitet och forskningsspridning | 247 |
| 6.1.4 | Organiseringen av en funktion för professionsfrågor | 249 |
| 6.1.5 | Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem | 250 |
| 6.1.6 | Kontinuerlig läroplansutveckling..... | 251 |

| | | |
|----------|--|-----|
| 6.1.7 | Berörda myndigheters ansvar för elevhälsan bör förtydligas | 251 |
| 6.1.8 | Åtgärder för rättelse | 252 |
| 6.2 | Praktiknära skolforskning i samverkan | 252 |
| 6.3 | Indelningskommittén | 254 |
| 6.4 | Tillitsdelegationen..... | 256 |
| 6.5 | Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner | 257 |
| 6.6 | Samordning, ansvar och kommunikation..... | 258 |
| 6.7 | Arbetsmarknadsutredningen..... | 260 |
| 6.8 | Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (U 2018:01) | 261 |
| 6.9 | Sammanfattande kommentar – andra utredningar..... | 262 |
| 7 | Skolmyndigheter eller motsvarande i ett urval länder... 263 | |
| 7.1 | Australien | 264 |
| 7.2 | Kanada | 266 |
| 7.2.1 | Alberta..... | 266 |
| 7.2.2 | Ontario..... | 268 |
| 7.3 | Danmark..... | 269 |
| 7.4 | England..... | 271 |
| 7.5 | Finland..... | 273 |
| 7.6 | Tyskland | 274 |
| 7.7 | Island | 276 |
| 7.8 | Irland..... | 277 |
| 7.9 | Nederländerna..... | 279 |
| 7.10 | Nya Zeeland | 280 |
| 7.11 | Norge..... | 283 |
| 7.12 | Skottland | 284 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7.13 | Singapore..... | 285 |
| 7.14 | Sammanfattande kommentar – skolmyndigheter i andra länder..... | 287 |
| 7.15 | Sameskolan i Finland och Norge..... | 289 |
| 7.15.1 | Sameskolan i Finland | 289 |
| 7.15.2 | Sameskolan i Norge | 289 |
| 7.16 | Sammanfattande kommentar – sameskolan i Finland och Norge | 290 |
| 8 | Några myndigheter på andra samhällsområden | 293 |
| 8.1 | Vård och omsorg | 293 |
| 8.1.1 | IVO | 293 |
| 8.1.2 | Socialstyrelsen | 296 |
| 8.1.3 | Statens beredning för medicinsk och social utvärdering..... | 298 |
| 8.2 | Arbetsmiljöverket..... | 300 |
| 8.3 | Universitets- och högskoleområdet | 302 |
| 8.3.1 | Universitetskanslersämbetet | 302 |
| 8.3.2 | Universitets- och högskolerådet | 304 |
| 8.4 | Sammanfattande kommentar – några myndigheter på andra samhällsområden | 306 |
| 9 | Resultatet av intervjuerna och enkätstudien..... | 309 |
| 9.1 | Statens stöd till skolutveckling via Skolverket | 310 |
| 9.1.1 | Statens stöd till skolutveckling upplevs vara viktigt, men det finns kritik mot hur stödet bedrivs..... | 310 |
| 9.1.2 | Riktade statsbidrag som administreras av Skolverket är föremål för omfattande kritik | 310 |
| 9.1.3 | Skolverkets generella stödinsatser är i allmänhet uppskattade | 312 |
| 9.1.4 | Skolverkets riktade stödinsatser är i huvudsak uppskattade..... | 312 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 9.1.5 | Skolverkets arbete med att ta fram och implementera styrdokument är i allmänhet uppskattat..... | 313 |
| 9.1.6 | Sammanfattande kommentar – statens stöd till skolutveckling..... | 314 |
| 9.2 | En regional organisering av skolmyndigheterna | 314 |
| 9.2.1 | Rätt utformad regional organisering ger mervärde..... | 314 |
| 9.2.2 | Den gymnasiala yrkesutbildningen i förhållande till arbetsmarknaden – kan staten bidra? | 316 |
| 9.2.3 | Sammanfattande kommentar – regional organisering..... | 317 |
| 9.3 | Den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen | 318 |
| 9.3.1 | Tillsyn och kvalitetsgranskning..... | 318 |
| 9.3.2 | Bör tillsynen av förskolan förändras?..... | 319 |
| 9.3.3 | Sammanfattande kommentar – tillsyn och kvalitetsgranskning..... | 320 |
| 9.4 | Uppföljning och utvärdering | 322 |
| 9.4.1 | Skolverkets statistik används i hög utsträckning av huvudmännen..... | 322 |
| 9.4.2 | Skolverkets utvärderingar är delvis inte kända och det är svårt att hinna utvärdera de egna insatserna..... | 322 |
| 9.4.3 | Sammanfattande kommentar – uppföljning och utvärdering..... | 324 |
| 9.5 | Spridning av kunskap och forskningsresultat samt arbetet med praktisknära forskning | 325 |
| 9.5.1 | Spridningen av kunskap och forskningsresultat anses viktig..... | 325 |
| 9.5.2 | Skolforskningsnämndens roll anses inte vara ändamålsenlig..... | 326 |
| 9.5.3 | Finansieringen av praktisknära forskning bedöms vara angelägen..... | 327 |
| 9.5.4 | Sammanfattande kommentar – spridning av kunskap och forskningsresultat samt arbetet i övrigt med praktisknära forskning..... | 327 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 9.6 | Specialpedagogiskt stöd | 328 |
| 9.6.1 | SPSM ger ofta bra stöd, men är inte känd av alla | 328 |
| 9.6.2 | Organiseringen av specialpedagogiskt stöd kan förändras | 329 |
| 9.6.3 | Läromedel som produceras av staten används delvis | 331 |
| 9.6.4 | Sammanfattande kommentar – specialpedagogiskt stöd | 331 |
| 9.7 | Specialskolan – en del av SPSM | 332 |
| 9.7.1 | Det finns olika meningar om specialskolan som en del av SPSM | 333 |
| 9.7.2 | Sammanfattande kommentar – specialskolan som en del av SPSM | 334 |
| 9.8 | Kompetensutveckling..... | 335 |
| 9.8.1 | Kompetensutveckling som erbjuds av Skolverket och SPSM är bra men svår att förena med arbetet – och vissa grupper saknar kompetensutveckling..... | 335 |
| 9.8.2 | Kompetensutveckling bör erbjudas i samlad statlig regi även i framtiden | 336 |
| 9.8.3 | Sammanfattande kommentar – kompetensutveckling..... | 337 |
| 9.9 | Huvudmannaskapet för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter..... | 338 |
| 9.9.1 | Det finns problem i nuvarande organisering | 339 |
| 9.9.2 | Tankar om den framtida organisationen – Sametinget kan möjligen ta över men inte kommunerna | 340 |
| 9.9.3 | Sameskolstyrelsens läromedelsproduktion är liten, men det finns ett stort behov..... | 341 |
| 9.9.4 | Sammanfattande kommentar – huvudmannaskapet för sameskolstyrelsen eller dess verksamheter | 342 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 10 | Förutsättningar för förslagen | 343 |
| 10.1 | Det svenska skolsystemet – kontexten där skolmyndigheter ska verka | 344 |
| 10.1.1 | Alla elever och barn har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet | 344 |
| 10.1.2 | Framväxten av fristående skolor och ökad valfrihet | 346 |
| 10.2 | Svagheter i skolsystemet – svagheter i den statliga skolmyndighetsstrukturen | 347 |
| 10.2.1 | Systemsvagheter i den svenska skolan..... | 347 |
| 10.2.2 | Starkare statlig styrning, men svagheter i myndighetsstrukturen..... | 348 |
| 10.3 | Behov av tydlighet och tillit i styrningen | 349 |
| 10.4 | Sammanfattande kommentar – förutsättningarna för förslagen | 350 |
| 11 | Förslag till en ny myndighetsstruktur på skolområdet .. | 353 |
| 11.1 | Skolmyndigheten inrättas..... | 354 |
| 11.1.1 | Regionala kontor för att bättre nå fram | 360 |
| 11.1.2 | Skolmyndighetens arbete med tillsyn och godkännande | 369 |
| 11.1.3 | Stöd till förbättringsåtgärder och specialpedagogiskt stöd ska förläggas regionalt med central samordning..... | 377 |
| 11.1.4 | Specialpedagogiskt stöd ska förläggas till de regionala kontoren..... | 385 |
| 11.1.5 | Styrdokument och prov | 389 |
| 11.1.6 | Uppföljning och utvärdering | 390 |
| 11.1.7 | Nationellt resurscentrum för vissa funktionsnedsättningar | 396 |
| 11.1.8 | Produktion och anpassning av läromedel för vissa elevgrupper – där det inte finns någon marknad..... | 403 |
| 11.1.9 | Hantering av riktade statsbidrag | 404 |
| 11.1.10 | Tre särskilda organ ska finnas inom Skolmyndigheten..... | 405 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 11.1.11 | Skolväsendets överklagandenämnd..... | 406 |
| 11.1.12 | Skolmyndigheten ska vara en styrelsemyndighet | 407 |
| 11.2 | Specialskolor ska ha skolhuvudmän som inte är en statlig skolmyndighet med andra uppgifter | 409 |
| 11.3 | Institutet för professioner i skolväsendet | 420 |
| 11.3.1 | Institutet ska meddela legitimation till lärare och förskollärare | 425 |
| 11.3.2 | Institutet ska erbjuda professionsprogram och viss annan kompetensutveckling..... | 426 |
| 11.3.3 | Lärarnas ansvarsnämnd..... | 436 |
| 11.3.4 | Institutet för professioner i skolväsendet ska vara en styrelsemyndighet | 437 |
| 11.4 | Skolforskningsinstitutet ska delvis förändras..... | 439 |
| 11.4.1 | Skolforskningsinstitutets förändrade ledningsform..... | 444 |
| 11.5 | Sametinget – ny huvudman för sameskolan..... | 446 |
| 11.6 | Riksdagsbindningar som rör vissa myndigheter på skolområdet ska upphävas | 449 |
| 12 | Ikraftträdande och genomförande av förslagen | 451 |
| 12.1 | Ikraftträdande | 451 |
| 12.2 | Genomförandeplan för nya skolmyndigheter | 453 |
| 13 | Konsekvenser | 457 |
| 13.1 | Vad ska uppnås med utredningens förslag? | 457 |
| 13.2 | Konsekvenser för staten..... | 461 |
| 13.2.1 | Skolmyndighetens kostnader | 462 |
| 13.2.2 | Statsbidrag till lägeskommunerna för specialskolorna | 475 |
| 13.2.3 | Institutet för professioner i skolväsendets kostnader | 477 |
| 13.2.4 | Skolforskningsinstitutets kostnader | 482 |
| 13.2.5 | Resurserna till sameskolan utökas | 486 |

| | | |
|----------------|---|------------|
| 13.2.6 | Samlade ekonomiska konsekvenser..... | 489 |
| 13.2.7 | Konsekvenser för personalen vid nuvarande myndigheter inom skolområdet | 492 |
| 13.3 | Konsekvenser för kommunerna..... | 494 |
| 13.4 | Konsekvenser för enskilda huvudmän..... | 499 |
| 13.5 | Konsekvenser för elever och barn..... | 501 |
| 13.6 | Konsekvenser för de professionella i skolväsendet och för viss annan personal | 503 |
| 13.7 | Konsekvenser för jämställdheten och de integrationspolitiska målen | 506 |
| 13.8 | Sveriges medlemskap i Europeiska unionen..... | 507 |
| 14 | Författningskommentar | 509 |
| 14.1 | Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800) | 509 |
| 14.2 | Förslaget till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433) | 514 |
| 14.3 | Förslag till ändringar i annan lagstiftning..... | 515 |
| 14.4 | Övriga förordningsändringar | 515 |
| | Referenser | 521 |
| Bilagor | | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv 2017:37..... | 547 |
| Bilaga 2 | Enkät om hur du upplever de statliga skolmyndigheternas arbete | 569 |

| | | |
|----------|---|-----|
| Bilaga 3 | Besökta skolhuvudmän | 583 |
| Bilaga 4 | Intervjuguide – huvudmän, skolchefer, rektorer, förskolechefer, lärare och förskollärare | 585 |
| Bilaga 5 | Samtalsguide vid samtal med myndighetsföreträdare | 597 |

Sammanfattning

I juni 2018 lämnade 2017 års Skolmyndighetsutredning sina förslag till regeringen. Uppdraget var att göra en bred översyn av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola. I uppdraget ingick också att lämna förslag till ett lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter.

För att komma till rätta med brister i skolsystemet och den nuvarande myndighetsstrukturen finns det behov av förändring. För att bli ändamålsenlig och effektiv i förhållande till skolhuvudmännen behöver staten inta ett samordnat holistiskt synsätt där olika uppgifter stärker varandra. Syftet är att förbättra huvudmännens kapacitet så att elever och barn ska få en bra utbildning och uppnå goda resultat. Professionerna ska få likvärdiga möjligheter att utvecklas och skolan i Sverige ska vara konkurrenskraftig i ett omvärldsperspektiv.

Utredningen föreslår därför att Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas. Förslaget medför att Statens skolverk, Statens skolinspektion och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) ska upphöra. Skolforskningsinstitutet föreslås finnas kvar liksom Skolväsendets överklagandenämnd.

Vidare föreslås att specialskolorna inte längre ska ha ett statligt huvudmannaskap, utan få nya huvudmän i form av de kommuner där skolorna är belägna.

Sametinget ska enligt förslaget bli huvudman för sameskolorna och Sameskolstyrelsen föreslås därmed upphöra som myndighet.

Skolmyndigheten – med en helhetssyn på skolväsendet

Utredningen föreslår att Skolmyndigheten ska ha i uppdrag att arbeta med tillsyn, stöd till förbättringsåtgärder, specialpedagogiskt stöd, styrdokument och prov, uppföljning och utvärdering, hantering av statsbidrag, produktion och anpassning av vissa läromedel samt godkännande och rätt till bidrag till enskilda huvudmän. Skolmyndigheten föreslås ha ett huvudkontor i Stockholmsområdet och tio regionala kontor i landet, från Lund i söder till Luleå i norr.

Tillsyn föreslås bestå av behovsprövad och särskild tillsyn. Behovsprövad tillsyn ska genomföras hos huvudmän och i deras verksamheter cirka vart femte år efter en risk- och väsentlighetsanalys. Behovsprövad tillsyn föreslås förläggas regionalt, men av likvärdighetsskäl ha en central samordning. Särskild tillsyn föreslås förläggas centralt och omfatta riktad tillsyn, anmälningsärenden och etableringskontroll av fristående skolor.

Stöd till förbättringsåtgärder, som föreslås förläggas regionalt, ska alltid erbjudas till huvudmän efter uppmärksammade brister vid tillsyn. Avsikten är att staten ska stödja huvudmannen, men inte ta över ansvaret, och att huvudmannen efter att ha vidtagit åtgärder ska få rimlig tid att arbeta utifrån dessa innan nästa behovsprövade tillsyn återkommer. Stöd ska även kunna erbjudas efter andra iakttagelser eller på initiativ av en huvudman som analyserat sin verksamhet och behöver stöd i sitt fortsatta arbete. Även den stödjande funktionen föreslås ha en central samordning.

Stöd i specialpedagogiska frågor ska enligt förslaget erbjudas på huvudmannan-, verksamhets- och individnivå och förläggas både regionalt och centralt. Sådant stöd är nödvändigt såväl för elever och barn med funktionsnedsättning som för dem som är i behov av stöd av andra skäl. Med specialpedagogiskt stöd som en del av Skolmyndighetens uppdrag ökar förutsättningarna för att alla som behöver specialpedagogisk hjälp ska hitta och få den hjälpen. Sådant stöd bör också ingå i arbetet med stöd till förbättringsåtgärder. Det föreslås vidare att det ska finnas ett nationellt resurscentrum med spetskompetens för i första hand s.k. promillegrupper av elever och barn med funktionsnedsättning. Det ska framgå av myndighetens instruktion att det ska finnas specialpedagogisk kompetens.

Utredningen bedömer att regeringen ska överväga om några statsbidrag kan reduceras eller fasas ut till förmån för riktat stöd,

men ett antal statsbidrag kommer sannolikt att finnas kvar. Skolmyndigheten föreslås hantera de som inte hör till renodlad kompetensutveckling för professionerna i skolväsendet.

Uppgifter som rör styrdokument och prov föreslås oförändrade föras över från Skolverket till den centrala delen av Skolmyndigheten och innefatta arbete med bl.a. läro-, ämnes- och kursplaner för olika skolformer samt nationella prov. Utredningen vill betona vikten av att allmänna råd och stödmaterial som tas fram riktar sig till alla de skolformer som berörs och tillgängliggörs efter behov.

Uppföljning och utvärdering ska enligt förslaget stärkas. Verksamheten föreslås förläggas centralt och omfatta dels ansvar för den officiella statistiken inom skolväsendet, dels olika typer av utvärderingar. Formativ utvärdering bör göras för att se till att syftet med en insats nås. Temautvärderingar föreslås för att lyfta fram arbete och resultat inom aktuella områden. Systemutvärderingar som avser mer omfattande utvärderingar behövs för att få en bred bild av hur skolsystemet fungerar. Resultaten av uppföljningar och utvärderingar måste presenteras lättillgängligt och användarvänligt för huvudmän och verksamheter samtidigt som resultaten ska fungera som goda underlag för regeringens politik.

För sameskolan, elever med vissa funktionsnedsättningar och ytterligare områden finns det inte läromedel att tillgå på marknaden. Därför föreslås att Skolmyndigheten i samarbete med experter från respektive område, ska producera och anpassa läromedel för nämnda grupper och enligt särskilda regeringsbeslut även för andra grupper.

Slutligen föreslås Skolmyndigheten ansvara för godkännande och rätt till bidrag för enskilda huvudmän. Denna uppgift ska enligt förslaget förläggas till huvudkontoret.

Skolväsendets överklagandenämnd – oförändrat uppdrag

Skolväsendets överklagandenämnd föreslås vara kvar oförändrad och kansliresurserna föras över från Skolinspektionen till Skolmyndigheten. Nämnden föreslås få utökade möjligheter att delegera rätten att fatta beslut till handläggare.

Institutet för professioner i skolväsendet – för ett yrkeslivslångt lärande

Läro- och förskolläraryrkena behöver liksom rektors- och förskolechefsyrkena bli attraktivare så att alla elever och barn får sin utbildning av legitimerade och behöriga lärare eller förskollärare och så att rektorer och förskolechefer utövar ett gott ledarskap utifrån bl.a. kraven i skollagen och andra författningar. Professionerna behöver lyftas fram och ges likvärdiga möjligheter att utveckla sin professionalism.

Utredningen föreslår därför att Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas och förläggas till Stockholmsområdet. Det ska samverka med Skolmyndigheten i syfte att få regional anknytning. Institutet föreslås få i uppgift att meddela legitimation till lärare och förskollärare, besluta om standarder för yrkesutvecklingen, erbjuda professionsprogram med en tydlig progression och även annan kompetensutveckling till rektorer, förskolechefer, lärare och förskollärare. Skolchefer eller motsvarande och lokala politiker inom skolväsendet bör komma i fråga för kortare kompetensutvecklingsinsatser.

Pågående satsningar som Lärarlönelyftet, karriärstegsreformen och Lärarlyftet II föreslås föras över från Skolverket till Institutet för professioner i skolväsendet. Detta medför hantering av statsbidrag som avser kompetensutveckling. Likaså föreslås att institutet ska ansvara för befattningsutbildningen för rektorer m.fl.

Lärarnas ansvarsnämnd föreslås förläggas till institutet.

Skolforskningsinstitutet blir kvar, men uppdraget förändras något

Skolforskningsinstitutet inrättades 2015 och föreslås vara kvar. Skälet är att det inom skolväsendet finns ett stort behov av både systematiska forskningsöversikter och fördelning av medel till praktisk forskning med utgångspunkt i de behov som finns i verksamheterna. Institutet föreslås nu även få i uppdrag att göra sammanställningar av beprövad erfarenhet.

Skolforskningsinstitutet föreslås också bidra med vetenskapliga underlag till Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet i syfte att den vetenskapliga grunden inom skolväsendet ska utvecklas och bli likvärdig.

Det vetenskapliga rådet som finns vid institutet föreslås vara kvar medan Skolforskningsnämnden föreslås avvecklas. Nämnden fattar beslut om systematiska översikter och om utlysning av medel, vilket i stället föreslås bli en uppgift för generaldirektören.

Lägeskommunerna blir huvudmän för specialskolorna

SPSM är huvudman för specialskolan. Utredningen bedömer att det är tid för förändring så att specialskolan inte längre ska drivas helt avskild från övriga skolformer. De sex kommuner där specialskolorna är belägna föreslås bli nya huvudmän.

Kommunala skolhuvudmän är vana vid att det finns elever eller barn med funktionsnedsättningar i deras verksamheter och flera kommuner har också grupper med elever som skulle kunna ha rätt till specialskola. Avsikten med kommunala huvudmän är att samma typ av huvudmannaskap för grundskola, grundsärskola och specialskola ska gynna elevernas utveckling och förenkla samarbeten när det gäller såväl elever och deras möjligheter till utbyte och samspel som personalens möjligheter till erfarenhetsutbyte. Arbetet med tillgänglighet, delaktighet och jämlikhet ska främjas och utanförskap därmed motverkas. Samma typ av huvudmannaskap förväntas också bidra till lika villkor för rektorer och lärare i olika skolformer, vilket kan ge arbetsmarknadsmässiga fördelar.

Specialskolan är en lagstadgad skolform och kommer med förslaget att finnas kvar. För att fortsatt garantera bl.a. de lärmiljöer som behövs föreslås ett särskilt statsbidrag jämte den avgift som betalas av elevernas hemkommuner. Utredningen vill av likvärdighets-skäl uppmärksamma regeringen på att det finns liknande kommunala verksamheter som inte tilldelas motsvarande statliga medel.

Den nämnd som beslutar om antagning till specialskolan föreslås finnas kvar, men placeras i Skolmyndigheten.

Sametinget blir ny huvudman för sameskolorna

Det har länge funnits en problembild där Sameskolstyrelsen har haft svårigheter att styra sin verksamhet och utifrån tilldelad budget ha en stabil ekonomi. Det har också varit svårt att garantera eleverna den undervisning de har rätt till.

Därför föreslås att Sametinget ska ta över huvudmannaskapet för sameskolorna. Sametinget har en starkare organisation än Sameskolstyrelsen när det gäller samernas ställning som urfolk och deras rätt till självbestämmande och en större kansliorganisation som innebär samordningsvinster. Det finns även naturliga samverkansområden mellan sameskolorna och en del av verksamheten i Sametinget.

Lättläst sammanfattning

Det här är en utredning som Skolmyndighetsutredningen har gjort av de statliga myndigheterna inom skolområdet för att skolan i Sverige ska bli bättre.

Utredningen vill att staten ska ha en gemensam syn på olika skolformer och andra verksamheter inom området. Då kan huvudmännen få bättre möjligheter att ge elever och barn en bra utbildning och hjälpa dem att få bra resultat. Huvudmän är de som är ansvariga för t.ex. skolor och förskolor.

Här är de viktigaste förslagen:

- Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet ska bli nya myndigheter.
- Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska läggas ner.
- Skolforskningsinstitutet och Skolväsendets överklagandenämnd ska finnas kvar.
- Några kommuner ska bli huvudmän för specialskolorna. I dag är det staten som är huvudman.
- Sametinget ska vara huvudman för sameskolorna. Det betyder att Sameskolstyrelsen läggs ner.

Skolmyndigheten ska ha en helhetssyn

Skolmyndigheten ska ha huvudkontor i Stockholmsområdet. Tio regionala kontor ska finnas på olika platser i landet, från Lund i söder till Luleå i norr.

Förslaget är att Skolmyndigheten ska arbeta med

- tillsyn
- stöd till förbättringsåtgärder
- specialpedagogiskt stöd
- styrdokument och prov
- uppföljning och utvärdering
- hantering av statsbidrag
- produktion och anpassning av vissa läromedel
- godkännande och bidrag till enskilda huvudmän.

Här förklaras vad som menas med det som står i punkterna:

- Tillsyn

Det ska finnas två olika sorters kontroller av att bland annat skolor följer de lagar och regler som finns: behovsprövad tillsyn och särskild tillsyn.

Behovsprövad tillsyn ska göras i skolan, förskolan, fritidshemmet och vuxenutbildningen omkring vart femte år.

Särskild tillsyn ska göras när Skolmyndigheten får in anmälningar om något som behöver ses över och när nya fristående skolor ska grundas.

- Stöd till förbättringsåtgärder

Kommunerna och de enskilda huvudmännen har ansvar för skolor, förskolor, fritidshem och vuxenutbildning. Om det är något som behöver bli bättre ska huvudmännen och deras skolor eller andra verksamheter kunna få stöd för att ändra det som behövs. De ska alltid få stöd om Skolmyndigheten hittar något som inte är bra när de gör tillsyn.

Huvudmännen ska sedan få tillräckligt lång tid på sig att hinna arbeta med de ändringar man har gjort innan nästa tillsyn görs.

- Specialpedagogiskt stöd

Specialpedagogiskt stöd är extra hjälp som kan behövas för att elever och barn ska kunna nå målen för sin utbildning. Stöd kan behövas för elever och barn med funktionsnedsättning, men det kan också behövas av andra anledningar.

Sådant stöd ska kunna ges till huvudmän, till olika verksamheter och direkt till personer.

Om Skolmyndigheten arbetar med specialpedagogiskt stöd blir det lättare att hitta stödet för alla som arbetar i exempelvis skolan. Det innebär att eleverna och barnen snabbt ska kunna få den hjälp som behövs.

Det ska finnas ett resurscentrum som har personal med goda kunskaper för att hjälpa elever och barn med ovanliga funktionsnedsättningar.

- Styrdokument och prov

Skolmyndigheten ska sköta arbetet med styrdokument och prov. Det är arbete med bland annat läroplaner, ämnesplaner och kursplaner för olika skolformer och nationella prov.

Det är viktigt att allmänna råd och stödmaterial som tas fram riktar sig till alla skolformer och att de är lätta att använda.

- Uppföljning och utvärdering

Statistiken, uppföljningen och utvärderingen ska bli bättre.

Man ska bland annat utvärdera

1. om det som myndigheten arbetar med fungerar bra
2. olika aktuella områden för att lyfta fram arbeten och resultat inom dessa områden
3. skolsystemet för att få en bra bild av hur det fungerar.

- Hantering av statsbidrag

Utredningen vill att regeringen ska titta på om det går att minska eller ta bort några statsbidrag så att pengarna i stället kan användas till riktat stöd. En del statsbidrag kommer troligen att finnas kvar.

- Produktion och anpassning av läromedel

För sameskolan och elever med vissa funktionsnedsättningar och på några andra områden finns det inte några läromedel att köpa. Därför vill utredningen att Skolmyndigheten ska samarbeta med experter från varje område för att ta fram och anpassa läromedel.

- Godkännande och bidrag till enskilda huvudmän

Skolmyndigheten ska ansvara för att godkänna och ge rätt till bidrag för enskilda huvudmän.

Skolväsendets överklagandenämnd blir kvar

Skolväsendets överklagandenämnd ska finnas kvar som den är, men den ska flyttas från Skolinspektionen till Skolmyndigheten.

Fler personer än i dag ska få ta beslut i en del ärenden.

Institutet för professioner i skolväsendet blir ny myndighet

Elever och barn ska få utbildning av lärare och förskollärare som har legitimation och är behöriga för att undervisa. Då måste fler tycka att det är ett intressant arbete. Det behövs fler som vill arbeta som lärare, förskollärare, rektor eller förskolechef. Alla behöver ha samma möjligheter att utvecklas i sitt arbete.

Därför vill utredningen att det ska finnas en ny myndighet som heter Institutet för professioner i skolväsendet. Den ska ligga i Stockholmsområdet. Institutet för professioner i skolväsendet ska bland annat ge legitimation till lärare och förskollärare.

Institutet ska se till att rektorer, förskolechefer, lärare och förskollärare kan utbilda sig mer och utveckla sina kunskaper. Institutet ska också ha ansvar för en utbildning för rektorer och förskolechefer.

Lärarlönelyftet, karriärstegsreformen och Lärarlyftet II, som är regeringens satsningar på lärare, ska flyttas till Institutet för professioner i skolväsendet.

Lärarnas ansvarsnämnd ska finnas hos institutet. Ansvarsnämnden kan varna lärare och förskollärare och dra in deras legitimationer.

Skolforskningsinstitutet blir kvar

Skolforskningsinstitutet ska sammanställa forskning som har gjorts i skolan eller förskolan och sprida forskningen till bland annat lärare och förskollärare. Lärare och förskollärare ska kunna använda forskningen i sitt arbete.

Skolforskningsinstitutet får också ett nytt uppdrag. Det nya uppdraget är att göra sammanställningar av beprövad erfarenhet.

Skolforskningsinstitutet ska hjälpa till med att ta fram vetenskapliga underlag till Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet. På det sättet ska den vetenskapliga grunden inom skolan utvecklas.

Utredningen vill att Skolforskningsinstitutets vetenskapliga råd ska vara kvar.

Samtidigt ska Skolforskningsnämnden läggas ner. I stället ska det finnas ett insynsråd som kan ge råd och diskutera olika frågor.

Generaldirektören för Skolforskningsinstitutet ska ta över Skolforskningsnämndens uppgifter. Uppgifterna är att besluta om vilken forskning som ska göras på olika områden och om forskare ska få pengar för att kunna genomföra forskningen.

Kommunerna ska ansvara för specialskolorna

I dag är Specialpedagogiska skolmyndigheten huvudman för specialskolorna.

Nu vill utredningen att de sex kommuner där specialskolorna ligger ska ta över ansvaret i stället. Då blir det samma ansvar för grundskola, grundsärskola och specialskola.

På det sättet kan eleverna gå i specialskolan och få det stöd de behöver. Samtidigt blir det enklare att samarbeta med andra skolor. Lärarna och rektorerna kan också få fler arbetskamrater att diskutera undervisningen med.

Lagen säger att specialskolor ska finnas och de kommer att vara kvar precis som nu.

Ett särskilt statsbidrag ska ges till specialskolorna. Statsbidraget ska betalas utöver den avgift som elevernas hemkommuner betalar.

Den nämnd som beslutar om att ta emot elever i specialskolan ska finnas kvar. Nämnden ska placeras i Skolmyndigheten.

Sametinget får ansvaret för sameskolorna

Sameskolstyrelsen har länge haft svårt att styra sin verksamhet. Därför föreslår utredningen att Sametinget ska ta över ansvaret och bli huvudman för sameskolorna. På det sättet kan man se till att sameskolornas elever får den undervisning de har rätt till.

Sametinget har också en starkare organisation än Sameskolstyrelsen när det gäller samernas ställning som urfolk och deras rätt till självbestämmande.

Čoahkkáigeassu

Geassemánu 2018 guodđá Skuvlaeiseváldi guorahallama evttohusa ráđđehussii. Bargu lei ráhkadit viiddes dárkkisteami skuvlaeiseváldiin ja dan vuodul háhkat vuohkkaset eiseváldestruktuvrra mii beaktileabbo go odne máhtášii buktit oasis buorebut skuvlii. Bargui gulai maiddá buktit evttohusaid vuohkkasit oamasteaddji Sámeskuvlastivrii dan dasa gullevaš doaimmaide.

Divvun dihte skuvlavuogádaga váilevašvuodaid ja dálá eiseváldestruktuvrra leat rievdadusat dárbbášlaččat. Jus galgá šaddat eambo doaimmalaš ja beaktil skuvllaid oamasteaddji ektui ferte stáhta árvoštallat dán eambo holistalaš vuogi bokte, nu ahte doaimmat nannejit guđet guimmiideaset. Ulbmil lea nannet oamasteaddji gelbbolašvuoda vai skuvllat ja oahppit oččoše buori oahpahusa ja jokset buriid bohtosiid.

Ámmáhat galget oažžut seammadássásaš vejolašvuodaid ovdánit ja Ruoŧa skuvla galgá leat nana gilvaleaddji máilmmiviidosas geahčasteamis.

Guorahallan evttoha danne ahte Skuvlaeiseváldi ja ámmátlaš skuvladoaimmahat instituhtta galget vuodđuduvvot. Evttohus buktá mielddis ahte Stáhta skuvladoaimmahat, Stáhta skuvladárkkisteapmi ja Special- pedagogalaš skuvlaeiseváldi heaittihuvvojit. Skuvladutkaninstituhtta ja Skuvladoaimmahaga váidalanlávdegoddi evttohuvojit ain bissut.

Viidasabbo evttoha guorahallan ahte speciala- skuvllat eai šat galgga jodihuvvot stáhtas, dat galgá baicce oažžut odđa eaiggádiid daid gielddaid mielde gosa leat ásahuvvon.

Evttohusa mielde galgá Sámediggi dasto leat oamasteaddji ja Sámiskuvlastivra evttohuvo loahpahuvo.

Skuvlaeiseváldi- obbalaš oainnuin skuvladoaimmahussii.

Guorahallan evttoha ahte Skuvlaeiseváldi doaibma galgá leat bargat dárkkistemiin, doarjagiin buoridanbijuide, special-

pedagogalaš doarjagiin, stivrendokumeanttaiguin ja geahččalemiiguin, joatkkabargguiguin ja árvvoštallamiiguin, stáhtadoarjagiid hálddašemiin, muhton oahpponeavvuid buvttademiin ja heivehallamiin ja ovttaskas oamasteddjiid ruhtadoarjagiid dohkkehemiin. Skuvlaeiseváldi válđočállingoddi evttohuvvo biddjot Stockholmma guvlui ja logi báikkálaš čállingotti oarji Lunda rájis gitta nuorta Julev rádjái.

Vákšuma sisdoallu evttohuvvo lea dárbbu mielde geahččaluvvon ja erenoamáš vákšun. Dárbbu mielde vákšun galgá dahkkot oamasteaddji luhtte ja sin doaimmain nu juohke viđat jagi maŋŋá go várra- ja dehálašvuodaanalysa lea čadahuvvon. Dárbbu mielde vákšun evttohuvvo dahkkot guovlulaččat, muhto seammá árvvu ákkaid dihte dat galgá oktiiheivehuvvot guovddázis. Sierra vákšumat galget dahkkot guovddázis ja dasa galget gullat erenoamáš vákšumat, almmuhanáššit, vuodđudandárkkisteamit ja friddja skuvllat.

Doarjja buoridanbijuide mat evttohuvvojit ásahuvvot guovlulaččat, galgá álo fálljuvvot oamasteddjiide dalle go vákšumis leat áicán váilevašvuodaid. Jurdda lea ahte stáhta galgá doarjut oamasteaddji, muhto ii válđit badjelasa ovddasvástádusa, ja ahte oamasteaddji maŋŋá go lea čadahan bijuid ja oažžut buori áiggi bargat dan vuodus ovdal go čuovvovaš dárbbuid mielde vákšun fas dahkko. Doarjja galgá maiddái fálljuvvot eará áicagiid maŋŋá dahje jus oamasteaddji lea suokkardan doaimmas ja dárbbáša doarjaga barggus joatkimii. Maiddái dát doarjjadoaibma evttohuvvo oktiiheivehuvvot guovddázis.

Evttohusa mielde galgá doarjja special- pedagogalaš áššiin fálljuvvot oamasteaddji-, doaimma- ja indiviidadásis. Dakkár doarjja lea dárbbášlaš sihke ohppiide ja mánáide main leat doaibmahehttehusat ja daidda geat eará sivaid dihte dárbbášit doarjaga. Go special- pedagogalaš doarjja lea oassi Skuvlaeiseválddi barggus de buorranit vejolašvuodat buohkaide geat dárbbášit special- pedagogalaš doarjaga gávdat ja oažžut dan veahki. Dán lágán doarjja galgá maiddái leat oassi buoridanbijuid bargguin. Dasto evttohuvvo našunálalaš resursaguovddáš mas lea erenoamáš gelbbolašvuolta vuosttažettiin bargat nu gohččon promille-joavkkuiguin, dakkár ohppiiguin ja mánáiguin main leat doaibmahehttehusat. Eiseváldi bargočilgehusas galgá boahtit ovdán ahte special- pedagogalaš gelbbolašvuolta galgá gávdat.

Guorahallan árvvoštallá ahte ráddehus galgá geahččat jus muhtin stáhtadoarjagiid máhtá unnidit dahje loahpahišgoahtit ja dan sadjái juohkit erenoamáš doarjagiid, muhto moadde stáhtadoarjaga goit ain bohtet bissut. Evttohuvvo ahte Skuvlaeiseváldi meannuda daid mat njuolga eai gula gelbbolašvuoda ovdánahttimii skuvladoaimma ámmáhiin.

Diedut mat gullet stivrendokumeanttaide ja geahččalemiide evttohuvvojit seammá hámis sirdojuvvot Skuvladoaimmahagas guovddáš Skuvlaeiseválddi háldui ja dasa gullet earret earáid oahpahuš-, fáttá- ja gurseplánat iešgudet lágán skuvlasurggiid váras ja dasa lassin našunála geahččaleamit. Guorahallan deattuha man dehálaš lea háhkat dábálaš rávvagiid ja doarjjaávdnasiid mat lea buot skuvlasurggiid váras ja maid lea vejolaš gávdnat dárbbuid mielde.

Čuovvuleapmi ja árvvoštallan galgá evttohusa mielde nanusmahttojuvvot. Doaimma evttohuvvo jodihuvvot guovddáš dásis ja dasa galgá gullat ovddasvástádus almmolaš statistihkas skuvladoaimmas, ja iešgudet lágán árvvoštallamat. Formatiiva árvvoštallan galgá dahkkot čilgen dihte jus biju ulbmil lea ollašuvvon. Evttohuvvo temáárvvoštallan man bokte čalmmustahtá barggaid ja bohtosiid oaivilduvvon bargooasis. Systemárvvoštallamat, man bokte dahká viidát árvvoštallamiid, leat dárbbaslaččat vai oažžu buoret gova das movt skuvlavuogádat doaimmá. Bohtosat čuovvulemiin ja árvvoštallamiin galgá lea álki gávdnat ja geavahit oamasteaddjin ja doaimmain seammás go bohtosat galget addit buori vuoda ráddehusa politihkkii.

Sámeskuvllas, ohppiin main leat doaimmahehttehusat ja eará guovlluin oahpponeavvut eai leat gávdnamis. Danne evttohuvvo ahte Skuvlaeiseváldi guovddáš dásis ja ovttasráđiid iešgudet guovllu áššedovdiiguin buvttadit ja heivehit oahpponeavvuid namuhuvvon joavkkuid váras ja sierra ráddehusmearrádusaid vuodul maiddá eará joavkkuid váras.

Loahpas evttohuvvo ahte Skuvlaeiseválddis lea ovddasvástádus sierra oamasteddjiid riekti ruhtadoarjagiidda ja daid dohkkeheapmái. Dát oassi galgá evttohusa mielde jodihuvvot guovddáš čállingottis.

Skuvladoaimma váidalanlávdegoddi- rievddakeahtes bargu

Evttohuvvo ahte Skuvladoaimma váidalanlávdegoddi seammá hámis go dál sirdojuvvo Skuvladárkkisteamis Skuvlaeiseválddi háldui. Evttohuvvo goit ahte lávdegoddi oažžu lassi vejolašvuodaid sirdit mearridanrievtti eará meannudeaddji háldui.

Ásahus ámmátvirggiin skuvladoaimmas- eallinguhkkosaš ámmátoahppi

Lea dárbu ahte oahpaheaddji- ja ovdaskuvlaoahpaheaddjivirggit ja maiddái rektor ja hoavdavirggit šaddet bivnnuheabbon vai buot mánát ja oahppit oažžut oahpu legitimerejuvnon ja gelbbolaš oahpaheddjiin ja ovdaskuvlaoahpaheddjiin ja vai skuvlla jodiheapmi doaimmá bures, earret eará oahpahusaid našunála ulbmiliid ektui. Ámmáhiid berre čalmmustahttit ja dain galget lea seammadássásaš vejolašvuodat ovddidit sin ámmáhiid.

Danne evttoha guorahallan ahte Instituhtta skuvladoaimma ámmáhiid váras vuodđuduvvo ja sajáiduvvon Stockholmma guvlui. Dat galgá bargat ovttas Skuvlaeiseválddiin dan dihte ahte oažžut guovlulaš čanasteami. Evttohuvo ahte instituhtta oažžu bargun diedihii legitimášuvnna oahpaheddjiide ja ovdaskuvlaoahpaheddjiide, mearridit Standard-dásiid ámmátovddideamis, fállat ámmátprográmmaid main leat čielga progresšuvdna ja maiddái eará ámmátovdáneami rektoriid, ovdaskuvlaoavddaide, oahpaheddjiide ja ovdaskuvlaoahpaheddjiide. Oanit gelbbolašvuoda ovdánahttinbijut veadjá leat vejolaš skuvlaoavddaide dahje dan sullasaš virggiide ja báikkálaš politihkkariid váras kuvladoaimmas.

Bijut mat leat jođus, nugo Oahpaheddjiid báikkáid lokten, karriereárvkenrievdádus ja Oahpaheddjiid lokten II, evttohuvojit sirdot Skuvladoaimmahagas Instituhtta skuvladoaimma ámmáhiid váras háldui. Dás oaiuvilduvvo stáhtadoarjagiid meannudeapmi. Seammás evttohuvo ahte instituhtta ovddasvástádus lea fuolahit virgeoahpaha rektoriid ja earáid váras.

Oahpaheddjiid ovddasvástáduslávdegoddi evttohuvo čadnot instituhttii.

Skuvladuktaninstituhtta bisso ain, muhto bargo rievdá veaháš.

Skuvladuktaninstituhtta ásaiduvai jagis 2015 ja evttohuvo bisuhuvvot. Ággan dasa lea ahte skuvladoaimmas lea stuorra dárbu sihke systemáhtalaš dutkančilgehusat ja dat movt juogadit návccaid praktiikalagaš dutkamiidda maid vuoddu leat dat dárbbut mat gávdnojit doaimmain. Evttohuvo ahte instituhtta maiddái oažžu bargun čohkket geahčaluvvon vásáhusaid.

Evttohuvo maiddái ahte Skuvladuktaninstituhtta háhká dieddalaš vuodu Skuvlaeiseváldái ja Instituhtta skuvladoaimma ámmáhiid váras dan dihte ahte dieddalaš vuoddu skuvladoaimmas galgá ovddiduvvot ja šaddat seammaárvosáš.

Diedalaš ráddi mii gávdno instituhtas evttohuvvo seammás go Skuvlaeiseváldi evttohuvvo loahpahuvvot. Lávdegoddi mearrida systemáhtalaš govahallamiid ja almmuha ruđalaš návccaid, dát evttohuvvo šaddat generáladirektevrra bargu.

Lägesgielddat šaddet oamasteaddjit erenoamáš- skuvllaide.

SPSM lea oamasteaddji erenoamáš- skuvllaide. Guorahallan oainnu mielde lea áigi rievdadit erenoamáš- skuvllaid nu láhkái ahte dat eai šat galgga jodihuvvot sierra eará skuvllain. Dat guhitta gieldda gos erenoamáš- skuvllat leat evttohuvvojit šaddat odđa oamasteaddjit.

Gielddaid skuvaoamasteaddjit lea hárvánan dasa ahte gávdnojit oahppit dahje mánat geain leat doaimmahehttehusat sin doaimmain ja moanat gielddain leat maiddá joavkkut main ohppiin livččii leat riekti erenoamášskuvllaide. Ággan gielddalaš oamasteddjiiguin lea ahte šaddá seammá oamasteaddji vuoddoskuvllas, sierra-vuoddoskuvllas ja erenoamáš- skuvllas lea ávkin oahppi ovdáneapmái ja dat maiddá álkidahtta oktasašbargguid das mat gullet sihke ohppiid ja sin vejolašvuodaid lonohallamiidda ja ovttasdoibmii ja maiddá bargoveaga vejolašvuodaide vásihusaid lonohallamiidda. Bargu gávdnanvejolašvuhtii, oasálastimii ja dásseárvui galgá ovddiduvvot ja nu láhkái bargat olgguštuvvoma vuostá.

Seammá lágán oamasteaddji vuogádat vurdojuvvo maiddá dagahit ahte eavttut iešguhtege skuvllaid oahpaheddjiide šaddet seammadássáaččat, ja dat máhtta buktit ovdamuniid bargomárkanii.

Erenoamášskuvla lea lágáide čálihuvon skuvlavuohki ja evttohusa jelgii dat boahťa bisuhuvvot. Dáhkidan dihte earret eará dárbbalaš oahppanbirrasiid evttohuvvo sierra stáhtadoarjja lassin dan divvagii man ohppiid ruovttogielddat mákset. Seammáárvvu ákka dihte háliida guorahallan čalmmustahttit ráđdehusa dasa ahte gávdnojit sullasaš doaimmat gielddain mat eai oačču stáhtalaš doarjaga.

Lávdegoddi mii mearrida gii dohkkehuvvo oaččut saji erenoamáš-skuvlii evttohuvvo bissut ja ásaiduvvot Skuvlaeiseváldái.

Sámidiggi šaddá odđa oamasteaddji sámiskuvllaide.

Guhká lea gávdnon váttisvuoda govva das movt Sámiskuvlastivra lea nákcen stivret doaimmas ja juolluduvvon bušeahťas doalahit nana ekonomiiija. Leamaš maiddá váttis dáhkidit ahte oahppit ožžot dan oahpaha masa sis lea riekti.

Danne evttohuvvo ahte Sámediggi váldá badjelasaš sámiskuvllaid oamasteami. Sámedikkis lea nannaset organisašuvdna go

Sámiskuvlastivrras sámiid sajádaga dáfus eamiálbmogin ja sin riektái iešmearrideapmái, ja maiddái stuorit organisašuvdna čállingottis. Ja dat dagahit vuottuid oktiiheiveheamis. Gávdnojit maiddái lunddolaš oktasašbarggut sámiskuvllaid ja muhtin osiid Sámedikki doaimmaid gaskkas.

Summary

The Schools Agency Inquiry presented its proposals to the Government in June 2018. The remit was to conduct a broad review of the agencies in the area of schools with a view to creating a more appropriate agency structure that can contribute more effectively than is currently the case to better schools. The remit also included submitting proposals for a suitable responsible entity for the Sami Education Board or its activities.

Change is needed to remedy the shortcomings in the school system and the current agency structure. To be appropriate and effective in relation to education providers, central government needs to take a coordinated, holistic approach with different tasks reinforcing each other. The aim is to improve the capacity of education providers so that pupils and children receive a good education and achieve good results. The professions must have equal opportunities to develop, and Swedish schools must be competitive in an international perspective.

The Inquiry therefore proposes the introduction of a Schools Agency and an Institute for Professions in the School System. This proposal would entail the discontinuation of the National Agency for Education, the Swedish Schools Inspectorate and the National Agency for Special Needs Education and Schools. It is proposed that both the Swedish Institute for Educational Research and the Board of Appeal for Education remain in place.

It is also proposed that central government no longer be the education provider for special schools and that they instead have new education providers in the form of the municipalities in which they are located.

Under the proposal, the Sami Parliament will become the education provider for the Sami schools and it is therefore proposed that the Sami Education Board be discontinued.

The Schools Agency – a holistic view of the school system

The Inquiry proposes that the Schools Agency be tasked with working on supervision, support for improvement measures, special needs education support, policy documents and tests, follow-up and evaluation, handling of central government grants, production and adaptation of certain teaching aids, and the approval of and grants to independent education providers. It is proposed that the Schools Agency have its head office in the Stockholm area, and ten regional offices throughout the country, from Lund in the south to Luleå in the north.

Its supervisory remit is proposed to consist of needs-based supervision and special supervision. Needs-based supervision will be conducted at education providers and in their schools approximately every five years following a risk and materiality assessment. It is proposed that needs-based supervision be located regionally, but it should be centrally coordinated for reasons of equitability. It is proposed that special supervision be located centrally and include targeted supervision, notification matters and start-up inspections of independent schools.

Support for improvement measures, which is proposed to be located regionally, should always be offered to education providers when shortcomings have been identified in the supervision process. The intention is for central government to support education providers but not to take over responsibility, and for education providers to have sufficient time – once measures have been taken – to work on this basis before the next needs-based supervision process. It should also be possible to offer support following other observations, or on the initiative of an education provider that has analysed its activities and needs support in its continuing work. The support function is also proposed to be centrally coordinated.

Under the proposal, support on special needs education matters should be offered at provider, school and individual level. This kind of support is necessary for pupils and children with disabilities, and for those in need of support for other reasons. Making special needs education support a part of the Schools Agency's remit increases the chances of all those who need help with special needs education actually finding and receiving this help. This support should also be included in the support for improvement measures. Moreover, it is

proposed that there be a national resource centre with cutting-edge expertise, primarily for groups of pupils and children with a disability that occurs more rarely than in 1 per cent of children. It will be stated in the Agency's instructions that special needs education expertise must be included.

The Inquiry believes that the Government should consider whether any central government grants could be reduced or phased out in favour of targeted support, but a number of central government grants will probably remain in place. It is proposed that the Schools Agency handle those who are not covered by continuing professional development for the professions in the school system.

It is proposed that tasks concerning policy documents and tests be transferred unchanged from the National Agency for Education to the central part of the Schools Agency and include work on curriculums, subject plans and syllabuses for various school forms, as well as national tests. The Inquiry wishes to stress the importance of the general advice and support material that is produced targeting all school forms and being made available where needed.

Under the proposal, follow-up and evaluation will be reinforced. It is proposed that this activity be centrally located and include responsibility for official statistics in the school system and various types of evaluation. Formative evaluation should be carried out to ensure that the aim of an initiative is achieved. Thematic evaluations are proposed to highlight work and results in relevant areas. System evaluations involving more comprehensive evaluations are needed to obtain a broad view of how the school system works. The results of follow-ups and evaluations must be presented in an easily accessible and user-friendly way for education providers and schools, and these results will also function as sound background material for government policy.

There are no teaching aids available for Sami schools, pupils with certain disabilities and some additional areas. It is therefore proposed that the Schools Agency, in cooperation with experts from each area, centrally produce and adapt teaching aids for the above-mentioned groups and, in line with separate government decisions, also for other groups.

Finally, it is proposed that the Schools Agency have responsibility for approval of and grant entitlements for independent education providers. Under the proposal, this task should be placed at the head office.

Board of Appeal for Education – unchanged remit

It is proposed that the Board of Appeal for Education be transferred unchanged from the Swedish Schools Inspectorate to the Schools Agency. However, it is proposed that the Board be given greater scope to delegate the right to take decisions to case officers.

*The Institute for Professions in the School System
– for lifelong professional learning*

The teaching and preschool teaching professions need to become more attractive, as do the professions of principal and preschool head, so that all pupils and children receive their education from registered and qualified teachers or preschool teachers, and so that the management of school activities functions well in relation to the national targets for education. The professions need to be highlighted and given equal opportunities to develop their professionalism.

The Inquiry therefore proposes that an Institute for Professions in the School System be established and located in the Stockholm area. It will collaborate with the Schools Agency to ensure a regional connection. It is proposed that the Institute be tasked with issuing registration certificates for teachers and preschool teachers, deciding on standards for professional development, offering professional programmes with a clear progression and also other skills development for principals, preschool heads, teachers and preschool teachers. It is proposed that school managers or equivalent and local politicians within the school system should be considered for short skills development measures.

It is proposed that ongoing initiatives such as the Teachers' Salary Boost, the Career Stage Reform and Boost for Teachers II be transferred from the National Agency for Education to the Institute for Professions in the School System. This includes processing

central government grants for skills development. It is also proposed that the Institute be responsible for the training programmes for principals and others.

It is proposed that the Teachers' Disciplinary Board be placed within the Institute.

The Swedish Institute for Educational Research to remain, but with a slightly altered remit

The Swedish Institute for Educational Research was established in 2015 and the Inquiry proposes that it remain in place. The reason for this is that there is a great need within the school system for both systematic research overviews and the allocation of funding to practice-based research that takes its cue from the needs that exist in schools. It is now also proposed that the Institute be tasked with compiling tried and tested experience.

The Swedish Institute for Educational Research will also contribute scientific material to the Schools Agency and the Institute for Professions in the School System with the aim of developing the scientific basis in the school system and making it equitable.

It is also proposed that the scientific council that is based at the Institute remain in place, while the Swedish Educational Research Board be discontinued. The Board decides on systematic reviews and advertisements for funding, which should become a task for the Director-General.

Municipalities to be responsible for special schools

The National Agency for Special Needs Education and Schools is responsible for special schools. The Inquiry considers that it is time for a change, so that special schools are no longer run completely separately from other school forms. It is proposed that the six municipalities in which the special schools are located become new education providers.

Municipal education providers are used to having pupils or children with disabilities in their schools, and a number of municipalities also have groups of pupils who could be entitled to attend special schools. The intention of giving municipalities the role of

education provider is that the same type of responsibility for compulsory school, compulsory school for pupils with learning disabilities and special schools could benefit pupils' development and simplify cooperation concerning pupils and their opportunities for exchange and interaction, and opportunities for staff to exchange experiences. Work on accessibility, participation and equality should be promoted, helping to combat exclusion. The same type of responsibility is also expected to contribute to equal conditions for teachers in different school forms, which could result in labour market advantages.

Special school is a statutory school form and will remain in place under the proposal. To continue to guarantee the learning environments needed, the Inquiry proposes a special central government grant, in addition to the fee paid by pupils' home municipalities. For reasons of equitability, the Inquiry wants to draw the Government's attention to the fact that there are similar municipal activities that have not been allocated corresponding central government funds.

It is proposed that the board that takes decisions on admission to special school remain in place and be placed within the Schools Agency.

Sami Parliament to be the new education provider for Sami schools

The Sami Education Board has long had problems governing its schools and maintaining stable finances based on its allocated budget. It has also been difficult to guarantee pupils the teaching they are entitled to.

It is therefore proposed that the Sami Parliament take over responsibility for the Sami schools. The Sami Parliament has a stronger organisation than the Sami Education Board concerning the Samis' position as an indigenous people and their right to self-determination; it also has a larger administrative organisation, which will lead to synergy gains. There are also natural areas of collaboration between the Sami schools and some of the Sami Parliament's activities.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 2, 4, 7 och 16 §§, 6 kap. 15–16 §§, 7 kap. 6–7, 11 a, 13–14 och 16 §§, 9 kap. 18 §, 10 kap. 4 och 36 §§, 11 kap. 35 §, 12 kap. 26 §, 13 kap. 24 §, 16 kap. 9, 13, 15, 45, 51 och 55 §§, 17 kap. 20 och 26 §§, 18 kap. 36 §, 19 kap. 8, 12, 37, 44 och 48 §§, 24 kap. 3 a, 4 a, 6 och 25 §§, 25 kap. 10 §, 26 kap. 1, 3, 9 a, 17 och 24–27 §§, 27 kap. 4 §, 28 kap. 2–5, 8, 11 och 14–15 §§, 29 kap. 17 § och 19 a § ska ha följande lydelse,

dels att 26 kap. 4, och 19–23 §§ samt 28 kap. 7 § ska upphöra att gälla samt att rubrikerna närmast före 28 kap. 2–3, 8 och 14–15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2¹§

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och fritidshem, om inte annat följer av 4 §.

I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna och fritidshem, om inte annat följer av 4 §.

De kommuner där skolenheterna inom specialskolan är belägna är huvudmän för specialskolan.

¹ Senaste lydelse 2017:759.

enligt denna lag. Om kommunens uppgifter fullgörs av flera nämnder ska varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, lämna de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser i förskola och i sådan verksamhet som avses i 25 kap. till de övriga nämnderna.

För en sådan nämnd som avses i andra stycket gäller det som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (2017:725).

I varje kommun ska det finnas en eller flera nämnder som ska fullgöra kommunens uppgifter enligt denna lag. Om kommunens uppgifter fullgörs av flera nämnder ska varje sådan nämnd, i den utsträckning det begärs, lämna de uppgifter som behövs för att administrera fördelningen av platser i förskola och i sådan verksamhet som avses i 25 kap. till de övriga nämnderna. *Av 2 kap. 5 § samlingslagen (1992:1433) framgår att det i sametinget ska finnas en nämnd för ledning av sameskolan.*

För en sådan kommunal nämnd som avses i andra stycket gäller det som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (2017:725).

4 §

Staten är huvudman för *specialskolan och sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola.*

Staten är huvudman för *sameskolan samt förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med sameskola.*

7 §

Statens skolinspektion handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för

- förskoleklass,
- grundskola,
- grundsärskola,
- gymnasieskola,
- gymnasiesärskola, eller

Skolmyndigheten handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för

- förskola
- förskoleklass,
- grundskola,
- grundsärskola,
- gymnasieskola,
- gymnasiesärskola, eller

– fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola

Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman enligt 5 § handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas.

– fritidshem.

Skolmyndigheten handlägger även ärenden om rätt till bidrag för sådan pedagogisk omsorg med enskild huvudman som avses i 25 kap. 2 §.

16 §²

Statens skolverk ska efter ansökan meddela legitimation till en lärare eller förskollärare som har behörighetsgivande examen.

Legitimation får inte meddelas om förhållandena är sådana att legitimationen skulle ha återkallats enligt 23 § om den sökande hade varit legitimerad.

Skolverket ska efter en ansökan som avses i första stycket eller en ny ansökan komplettera en lärares eller förskollärares legitimation med behörighet utöver behörighet som följer av en examen som anges i första stycket, om han eller hon med tillfredsställande resultat har gått ytterligare behörighetsgrundande utbildning. Detta gäller oavsett när utbildningen har slutförts. På motsvarande sätt ska Skolverket komplettera legitimationen med ytterligare behörighet om läraren eller förskolläraren på annan grund ska anses ha sådan behörighet.

Institutet för professioner i skolväsendet ska efter ansökan meddela legitimation till en lärare eller förskollärare som har behörighetsgivande examen.

Institutet för professioner i skolväsendet ska efter en ansökan som avses i första stycket eller en ny ansökan komplettera en lärares eller förskollärares legitimation med behörighet utöver behörighet som följer av en examen som anges i första stycket, om han eller hon med tillfredsställande resultat har gått ytterligare behörighetsgrundande utbildning. Detta gäller oavsett när utbildningen har slutförts. På motsvarande sätt ska Institutet för professioner i skolväsendet komplettera legitimationen med ytterligare behörighet om läraren eller förskolläraren på annan grund ska anses ha sådan behörighet.

² Senaste lydelse 2014:417.

Lärarens eller förskollärarens behörighet att bedriva undervisning i skolväsendet ska anges på legitimationen.

6 kap.

15 §

I en tvist om skadestånd enligt detta kapitel får *Statens skolinspektion* som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det. När *Skolinspektionen* för sådan talan får myndigheten i samma rättegång också föra annan talan för barnet eller eleven om han eller hon medger det. För barn under 16 år krävs vårdnadshavares medgivande.

Bestämmelserna i rättegångsbalken om part ska gälla även den för vilken *Skolinspektionen* för talan enligt detta kapitel när det gäller jävsförhållande, pågående rättegång, personlig inställelse samt förhör under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen.

När ett barn eller en elev för talan enligt detta kapitel får *Skolinspektionen* inte väcka talan för barnet eller eleven om samma sak.

I en tvist om skadestånd enligt detta kapitel får *Skolmyndigheten* som part föra talan för ett barn eller en elev som medger det. När *Skolmyndigheten* för sådan talan får myndigheten i samma rättegång också föra annan talan för barnet eller eleven om han eller hon medger det. För barn under 16 år krävs vårdnadshavares medgivande.

Bestämmelserna i rättegångsbalken om part ska gälla även den för vilken *Skolmyndigheten* för talan enligt detta kapitel när det gäller jävsförhållande, pågående rättegång, personlig inställelse samt förhör under sanningsförsäkran och andra frågor som rör bevisningen.

När ett barn eller en elev för talan enligt detta kapitel får *Skolmyndigheten* inte väcka talan för barnet eller eleven om samma sak.

16 §

Rättens avgörande i ett mål där *Statens skolinspektion* för talan för ett barn eller en elev får överklagas av barnet eller eleven, om det får överklagas av myndigheten.

Rättens avgörande i ett mål där *Skolmyndigheten* för talan för ett barn eller en elev får överklagas av barnet eller eleven, om det får överklagas av myndigheten.

När rättens avgörande i ett mål som avses i första stycket har vunnit laga kraft, får saken inte prövas på nytt på talan av vare sig barnet eller eleven eller *Skolinspektionen*.

När rättens avgörande i ett mål som avses i första stycket har vunnit laga kraft, får saken inte prövas på nytt på talan av vare sig barnet eller eleven eller *Skolmyndigheten*.

7 kap.

6 §

Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan om de

1. är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning,

2. i annat fall än som avses i 1 är döva eller hörselskadade, eller

3. har en grav språkstörning.

1. har dövblindhet eller annars har synskada och ytterligare funktionsnedsättning,

2. i annat fall än som avses i 1 har dövhet eller hörselskada, eller

3. har en grav språkstörning.

Frågan om mottagande i specialskolan prövas av *Specialpedagogiska skolmyndigheten*. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs.

Frågan om mottagande i specialskolan prövas av *Skolmyndigheten*. Ett beslut om mottagande i specialskolan ska föregås av en utredning som omfattar en pedagogisk, psykologisk, medicinsk och social bedömning. Samråd med barnets vårdnadshavare ska ske när utredningen genomförs.

7 §

Barn till samer får fullgöra sin skolplikt i sameskolan i stället för i årskurs 1–6 i grundskolan. Även andra barn får fullgöra den delen av sin skolplikt i sameskolan, om det finns särskilda skäl.

Frågan om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan prövas av *Sameskolstyrelsen*.

Frågan om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan prövas av *Sametinget*.

11 a §

Ett barn får börja fullgöra skolplikten i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan höstterminen det kalenderår

1. då barnet fyller sex år om barnet då har gått ut förskoleklassen, eller
2. barnets vårdnadshavare begär att barnet ska få börja i någon av dessa skolformer utan att först ha gått ut förskoleklassen och barnet bedöms ha förutsättningar för det.

Beslut i frågan enligt första stycket 2 fattas av

1. rektorn när det gäller grundskolan och sameskolan,
2. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* när det gäller specialskolan, och
2. *Skolmyndigheten* när det gäller specialskolan, och
3. barnets hemkommun när det gäller grundsärskolan.

13 §

För den elev som inte gått ut högsta årskursen när skolplikten annars skulle ha upphört enligt 12 §, upphör skolplikten i stället ett år senare, dock senast när eleven fyller 18 år.

| | |
|---|---|
| <p>Frågan om skolpliktens förlängning enligt första stycket prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av <i>Specialpedagogiska skolmyndigheten</i>.</p> | <p>Frågan om skolpliktens förlängning enligt första stycket prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av <i>huvudmannen för utbildningen</i>.</p> |
|---|---|

14 §

Om eleven före den tidpunkt som framgår av 12 eller 13 § uppnår de kunskapskrav som minst ska uppnås för den skolform där eleven fullgör sin skolplikt, upphör skolplikten.

| | |
|---|--|
| <p>Frågan om skolpliktens upphörande enligt första stycket prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas frågan av <i>Specialpedagogiska skolmyndigheten</i>.</p> | <p>Frågan om skolpliktens upphörande enligt första stycket prövas av hemkommunen. För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av <i>huvudmannen för utbildningen</i>.</p> |
|---|--|

16 §

Frågan om rätt att slutföra skolgången enligt 15 § prövas av hemkommunen. *För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av Specialpedagogiska skolmyndigheten.*

Frågan om rätt att slutföra skolgången enligt 15 § prövas av hemkommunen. *För en elev som går i specialskolan prövas dock frågan av huvudmannen för utbildningen.*

9 kap.**18 §³**

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 17 § första stycket och som *Statens skolinspektion* godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Om det inte finns plats för alla sökande till en skolenhet med förskoleklass, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 17 § första stycket och som *Skolmyndigheten* godkänner, om inte annat följer av ett beslut som har fattats med stöd av 6 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

10 kap.**4 §**

Undervisningen ska omfatta följande ämnen:

- bild,
- engelska,
- hem- och konsumentkunskap,
- idrott och hälsa,
- matematik,
- musik,
- naturorienterande ämnen: biologi, fysik och kemi,
- samhällsorienterande ämnen: geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap,
- slöjd,
- svenska eller svenska som andraspråk, och
- teknik.

³ Senaste lydelse 2016:911.

Härutöver ska det som ämnen finnas språkval och, för elever som ska erbjudas modersmålsundervisning, modersmål.

Vidare ska det finnas elevens val och skolans val. Undervisningen i elevens val ska syfta till att fördjupa och bredda elevens kunskaper i ett eller flera ämnen. Skolans val får omfatta ett lokalt tillval, om *Statens skolverk* har godkänt en plan för undervisningen.

Vidare ska det finnas elevens val och skolans val. Undervisningen i elevens val ska syfta till att fördjupa och bredda elevens kunskaper i ett eller flera ämnen. Skolans val får omfatta ett lokalt tillval, om *Skolmyndigheten* har godkänt en plan för undervisningen.

36 §⁴

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 35 § första stycket och som *Statens skolinspektion* godkänner, om inte annat följer av

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 35 § första stycket och som *Skolmyndigheten* godkänner, om inte annat följer av

1. föreskrifter som meddelats med stöd av 9 § tredje stycket
2. andra föreskrifter som avser fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning eller särskilda utbildningar, eller
3. ett beslut som har fattats med stöd av 9 a §.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär ytterligare undantag för vissa elever.

11 kap.

35 §

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 34 § första stycket och som *Statens skolinspektion* godkänner.

Om det inte finns plats för alla sökande, ska urvalet göras på grunder som är förenliga med 34 § första stycket och som *Skolmyndigheten* godkänner.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter som innebär undantag för vissa elever.

⁴ Senaste lydelse 2016:911.

12 kap.

26 §

Utbildningen i specialskolan ska anordnas av Specialpedagogiska skolmyndigheten och bedrivs vid flera skolenheter. *Utbildningen i specialskolan ska bedrivs vid flera skolenheter och anordnas av de kommuner där skolenheterna är belägna.*

13 kap.24 §⁵

Utbildning i sameskolan ska anordnas av *Sameskolstyrelsen* och bedrivs vid flera skolenheter. Utbildning i sameskolan ska anordnas av *Sametinget* och bedrivs vid flera skolenheter.

16 kap.

9 §

Frågan om en särskild variant ska godkännas ska prövas av *Statens skolverk*. Frågan om en särskild variant ska godkännas ska prövas av *Skolmyndigheten*.

13 §

Statens skolverk får besluta om avvikelser från struktur, innehåll och examensmål för utbildningar på nationella program. *Skolmyndigheten* får besluta om avvikelser från struktur, innehåll och examensmål för utbildningar på nationella program.

Beslut enligt första stycket som avser en utbildning som anordnas av en offentlig huvudman fattas i samband med beslut om riksrekrytering enligt 45 §.

Beslut enligt första stycket som avser en utbildning som anordnas av en enskild huvudman fattas efter en prövning som motsvarar prövningen av riksrekryterande utbildningar enligt 45 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för beslut enligt tredje stycket.

15 §

De nationella programmen är avsedda att genomgås på tre läsår.

Huvudmannen får besluta att utbildningen får fördelas på längre tid än tre läsår.

⁵ Senaste lydelse 2010:2022.

Om huvudmannen har fått tillstånd till det av *Statens skolverk*, får denne besluta att en utbildning får fördelas på kortare tid än tre läsår.

Om huvudmannen har fått tillstånd till det av *Skolmyndigheten*, får denne besluta att en utbildning får fördelas på kortare tid än tre läsår.

45 §

Statens skolverk får för nationella program besluta att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering).

Skolmyndigheten får för nationella program besluta att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering).

Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för att en viss utbildning ska kunna bli riksrekryterande.

51 §

Om inte den anordnande huvudmannen och elevens hemkommun kommer överens om annat, och annat inte heller följer av andra och tredje styckena, ska den interkommunala ersättningen motsvara anordnarens självkostnad.

När eleven har tagits emot i andra hand enligt 47 §, ska ersättningen högst uppgå till den kostnad som hemkommunen själv har för motsvarande utbildning. Är anordnarens kostnad lägre, ska hemkommunen i stället ersätta den lägre kostnaden.

När det är fråga om riksrekryterande utbildning eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska hemkommunen betala det belopp som har beslutats i varje särskilt fall av *Statens skolverk*.

När det är fråga om riksrekryterande utbildning eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska hemkommunen betala det belopp som har beslutats i varje särskilt fall av *Skolmyndigheten*.

55 §

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar som hemkommunen erbjuder, ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet eller den inriktningen.

För utbildning på särskilda varianter och för sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av *Statens skolverk*.

För utbildning på särskilda varianter och för sådan utbildning som avses i 13 § tredje stycket ska hemkommunen betala det grundbelopp som har beslutats i varje särskilt fall av *Skolmyndigheten*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i andra stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

17 kap.

20 §

Statens skolverk får för programinriktat individuellt val besluta att utbildningen ska stå öppen för sökande från hela landet (riksrekrytering).

Skolmyndigheten får för programinriktat individuellt val besluta att utbildningen ska stå öppen för sökande från hela landet (riksrekrytering).

Beslut om riksrekrytering ska ange under vilken tid beslutet ska gälla och hur många platser utbildningen får omfatta.

26 §

När det är fråga om riksrekryterande utbildning enligt 20 §, ska hemkommunen betala det belopp som har beslutats i varje särskilt fall av *Statens skolverk*.

När det är fråga om riksrekryterande utbildning enligt 20 §, ska hemkommunen betala det belopp som har beslutats i varje särskilt fall av *Skolmyndigheten*.

18 kap.36 §⁶

Om det inte finns plats för alla sökande till en utbildning i en fristående skola, ska urvalet göras på grunder som *Statens skolinspektion* godkänner.

Om det inte finns plats för alla sökande till en utbildning i en fristående skola, ska urvalet göras på grunder som *Skolmyndigheten* godkänner.

19 kap.8 §⁷

Inom de nationella programmen får det finnas särskilda varianter som börjar det första, andra, tredje eller fjärde läsåret. *Statens skolverk* prövar frågor om godkännande av sådana varianter.

Inom de nationella programmen får det finnas särskilda varianter som börjar det första, andra, tredje eller fjärde läsåret. *Skolmyndigheten* prövar frågor om godkännande av sådana varianter.

12 §⁸

Statens skolverk får besluta om avvikelser från struktur, innehåll och program mål för utbildningar på nationella program.

Skolmyndigheten får besluta om avvikelser från struktur, innehåll och program mål för utbildningar på nationella program.

Beslut enligt första stycket som avser en utbildning som anordnas av en offentlig huvudman fattas i samband med beslut om riksrekrytering enligt 37 §.

Beslut enligt första stycket som avser en utbildning som anordnas av en enskild huvudman fattas efter en prövning som motsvarar prövningen av riksrekryterande utbildningar enligt 37 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för beslut enligt tredje stycket.

⁶ Senaste lydelse 2012:109.

⁷ Senaste lydelse 2012:109.

⁸ Senaste lydelse 2012:109.

37 §⁹

Statens skolverk får för nationella program besluta att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering).

Regeringen får meddela föreskrifter om villkor för att en viss utbildning ska kunna bli riksrekryterande.

Skolmyndigheten får för nationella program besluta att det till en viss utbildning i första hand ska tas emot sökande från hela landet (riksrekrytering).

44 §¹⁰

Om inte den anordnande huvudmannen och elevens hemkommun kommer överens om annat, och om annat inte heller följer av andra och tredje styckena, ska den interkommunala ersättningen enligt 43 § första stycket motsvara anordnarens självkostnad.

När eleven har tagits emot i andra hand enligt 39 §, ska ersättningen högst uppgå till den kostnad som hemkommunen själv har för motsvarande utbildning. Är anordnarens kostnad lägre, ska hemkommunen i stället ersätta den lägre kostnaden.

När det är fråga om riksrekryterande utbildning eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska *Statens skolverk* för varje utbildning eller variant besluta den ersättning som hemkommunen ska betala.

När det är fråga om riksrekryterande utbildning eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska *Skolmyndigheten* för varje utbildning eller variant besluta den ersättning som hemkommunen ska betala.

48 §¹¹

För utbildning på sådana nationella program och nationella inriktningar eller på jämförbara program som hemkommunen erbjuder ska grundbeloppet bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar vid fördelning av resurser till det programmet, den inriktningen eller ett jämförbart program.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka av de nationella programmen som är jämförbara vid fördelning av resurser.

⁹ Senaste lydelse 2012:109.

¹⁰ Senaste lydelse 2012:109.

¹¹ Senaste lydelse 2012:109.

När det är fråga om sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska *Statens skolverk* för varje utbildning eller variant besluta det grundbelopp som hemkommunen ska betala.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det grundbelopp som hemkommunen ska betala, om eleven, i andra fall än som avses i tredje stycket, har antagits till en utbildning som kommunen inte erbjuder.

När det är fråga om sådan utbildning som avses i 12 § tredje stycket eller särskilda varianter inom de nationella programmen, ska *Skolmyndigheten* för varje utbildning eller variant besluta det grundbelopp som hemkommunen ska betala.

24 kap.

3 a §¹²

En enskild får efter ansökan godkännas som huvudman för en internationell skola på grundskolenivå.

För att godkännande ska lämnas krävs att det kan antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet.

Statens skolinspektion prövar frågor om godkännande.

Skolmyndigheten prövar frågor om godkännande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs i fråga om utbildningen vid en internationell skola på grundskolenivå för att ett godkännande ska lämnas och om utbildningen vid en sådan skola vars huvudman har fått ett godkännande.

4 a §¹³

Statens skolinspektion får efter ansökan besluta att en kommun får vara huvudman för en internationell skola på grundskolenivå, om utbildningen följer en internationell läroplan och det finns behov av utbildningen.

Skolmyndigheten får efter ansökan besluta att en kommun får vara huvudman för en internationell skola på grundskolenivå, om utbildningen följer en internationell läroplan och det finns behov av utbildningen.

¹² Senaste lydelse 2015:802.

¹³ Senaste lydelse 2015:802.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildningen vid en internationell skola på grundskolenivå vars huvudman har fått ett medgivande enligt första stycket.

6 §¹⁴

En enskild huvudman för en internationell skola på gymnasienivå får efter ansökan förklaras berättigad till bidrag för elever från deras hemkommuner enligt 6 a §.

För att en förklaring om rätt till bidrag ska lämnas krävs att det kan antas att det kommer att finnas ett tillräckligt elevunderlag för att driva en stabil verksamhet.

Statens skolinspektion prövar frågor om förklaring om rätt till bidrag. *Skolmyndigheten* prövar frågor om förklaring om rätt till bidrag.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vad som krävs i fråga om utbildningen vid en internationell skola på gymnasienivå för att en förklaring om rätt till bidrag ska lämnas och om utbildningen vid en sådan skola vars huvudman har fått en förklaring om rätt till bidrag.

25 §

Frågor enligt 23 och 24 §§ prövas av barnets hemkommun eller, om barnet har sådan funktionsnedsättning som enligt 7 kap. 6 § kan vara grund för att fullgöra skolplikten i specialskolan, av *Specialpedagogiska skolmyndigheten*.

Frågor enligt 23 och 24 §§ prövas av barnets hemkommun eller, om barnet har sådan funktionsnedsättning som enligt 7 kap. 6 § kan vara grund för att fullgöra skolplikten i specialskolan, av *Skolmyndigheten*.

¹⁴ Senaste lydelse 2015:802.

25 kap.

10 §

Den kommun där en enskild huvudman bedriver sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § ska efter ansökan besluta att huvudmannen har rätt till bidrag om *Skolmyndigheten ska efter ansökan besluta att en enskild huvudman för sådan pedagogisk omsorg som avses i 2 § har rätt till bidrag om*

1. huvudmannen har förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för motsvarande offentlig verksamhet,
2. verksamheten inte innebär påtagliga negativa följder för kommunens motsvarande verksamhet,
3. verksamheten är öppen för alla barn som en kommun ska sträva efter att erbjuda motsvarande verksamhet, med undantag för barn som hemkommunen har beslutat att inte lämna bidrag för enligt 13 § andra stycket, och
4. avgifterna inte är oskäligt höga.

Kommunen får besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att villkoret i första stycket 3 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär. *Skolmyndigheten får besluta att en huvudman har rätt till bidrag trots att villkoret i första stycket 3 inte är uppfyllt, om det finns skäl med hänsyn till verksamhetens särskilda karaktär.*

26 kap.1 §¹⁵

- I detta kapitel finns bestämmelser om
- tillsyn (2–9 a §§),
 - ingripanden vid tillsyn (10–18 §§),
 - statlig kvalitetsgranskning (19–23 §§), och
 - nationell uppföljning och utvärdering (24–28 §§).

¹⁵ Senaste lydelse 2014:903.

3 §

Statens skolinspektion har tillsyn över

1. skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt denna lag,

2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §,

3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §, *och*

4. hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar enligt 4 §.

Skolmyndigheten har tillsyn över

2. utbildning som avses i 29 kap. 17 §, *och*

3. hur en kommun uppfyller sina skyldigheter enligt 7 kap. 21 och 22 §§, 24 kap. 23 och 24 §§ samt 29 kap. 9 §.

9 a §¹⁶

Statens skolinspektion ska inom ramen för sin tillsyn genomföra en kontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva (etableringskontroll), om Skolinspektionen godkännt den enskilde som huvudman enligt 2 kap. 5 §. Etableringskontrollen ska genomföras innan utbildningen startar.

Skolmyndigheten ska inom ramen för sin tillsyn genomföra en kontroll av den verksamhet som en enskild huvudman avser att bedriva (etableringskontroll), om Skolinspektionen godkännt den enskilde som huvudman enligt 2 kap. 5 §. Etableringskontrollen ska genomföras innan utbildningen startar.

17 §

Statens skolinspektion får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget

Skolmyndigheten får när det gäller en verksamhet som bedrivs av en kommun eller ett landsting besluta att staten på kommunens eller landstingets bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse, om kommunen eller landstinget

¹⁶ Senaste lydelse 2014:903.

1. inte har följt ett föreläggande enligt 10 §, och
2. grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

24 §

- | | |
|--|--|
| <p><i>Statens skolverk</i> ska på nationell nivå följa upp och utvärdera</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. skolväsendet, 2. övriga utbildningar och verksamheter som står under <i>Statens skolinspektions</i> tillsyn enligt denna lag, och 3. annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. som anordnas av en enskild. | <p><i>Skolmyndigheten</i> ska på nationell nivå följa upp och utvärdera</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. övriga utbildningar och verksamheter som står under <i>Skolmyndighetens</i> tillsyn enligt denna lag, och 3. annan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. som anordnas av en enskild. |
|--|--|

25 §

- | | |
|--|---|
| <p>En huvudman för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska till <i>Statens skolverk</i> lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.</p> | <p>En huvudman för utbildning eller annan verksamhet som är föremål för nationell uppföljning och utvärdering ska till <i>Skolmyndigheten</i> lämna sådana uppgifter om verksamheten och sådan verksamhetsredovisning som behövs för uppföljningen och utvärderingen.</p> |
|--|---|

- | | |
|---|--|
| <p>Regeringen får meddela föreskrifter om att även någon annan som kan lämna upplysningar eller innehar handlingar och annat material som avser verksamheten och behövs för uppföljningen och utvärderingen ska vara skyldig att på begäran av <i>Skolverket</i> lämna uppgifter om verksamheten.</p> | <p>Regeringen får meddela föreskrifter om att även någon annan som kan lämna upplysningar eller innehar handlingar och annat material som avser verksamheten och behövs för uppföljningen och utvärderingen ska vara skyldig att på begäran av <i>Skolmyndigheten</i> lämna uppgifter om verksamheten.</p> |
|---|--|

- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter och vilken verksamhetsredovisning som ska lämnas.

26 §

Statens skolverk får förelägga den som är uppgiftsskyldig enligt 25 § första stycket eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 25 § andra stycket att fullgöra sin skyldighet.

Skolmyndigheten får förelägga den som är uppgiftsskyldig enligt 25 § första stycket eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 25 § andra stycket att fullgöra sin skyldighet.

27 §¹⁷

Ett föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Statens skolinspektion ska förena ett föreläggande som avses i 10 § med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen, om det inte av särskilda skäl är obehövligt.

Om det finns anledning att anta att en person som är föremål för ett föreläggande har begått en gärning som kan föranleda straff eller en straffliknande sanktion, får han eller hon inte föreläggas vid vite att medverka i en utredning som har samband med den gärningen.

27 kap.

4 §¹⁸

Lärarnas ansvarsnämnd prövar efter anmälan av *Statens skolinspektion* frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation och om varning ska meddelas.

Lärarnas ansvarsnämnd prövar efter anmälan av *Skolmyndigheten* frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation och om varning ska meddelas.

Nämnden prövar dessutom efter ansökan

1. av en legitimerad om hans eller hennes legitimation ska återkallas, och

2. av en tidigare legitimerad om en ny legitimation ska meddelas.

Vid en prövning av en ansökan enligt andra stycket 2 ska en ny legitimation meddelas om kraven i 2 kap. 16 § är uppfyllda.

¹⁷ Senaste lydelse 2014:903.

¹⁸ Senaste lydelse 2014:417.

28 kap.

Beslut av Statens skolinspektion Beslut av Skolmyndigheten2 §¹⁹

Beslut av *Statens skolinspektion* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller 24 kap. 3 a § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

2. medgivande enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 §,

3. förklaring om rätt till bidrag enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

4. *statliga åtgärder för rättelse* enligt 26 kap. 17 §,

5. *tillfälligt verksamhetsförbud* enligt 26 kap. 18 §, eller

6. *vitesföreläggande* enligt 26 kap. 27 §.

Beslut av *Skolmyndigheten* får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

2. *kostnadsfria resor* enligt 9 kap. 15 d § första stycket eller 12 kap. 25 § första stycket,

3. *medgivande* enligt 24 kap. 4 a § eller återkallelse av sådant medgivande enligt 26 kap. 13 §,

4. *förklaring om rätt till bidrag* enligt 24 kap. 6 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

5. *medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt* eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §.

6. *rätt till bidrag* enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

7. *statliga åtgärder för rättelse* enligt 26 kap. 17 §,

8. *tillfälligt verksamhetsförbud* enligt 26 kap. 18 §, eller

9. *vitesföreläggande* enligt 26 kap. 27 §.

¹⁹ Senaste lydelse 2015:802.

Beslut av Statens skolverkBeslut av Institutet för
professioner i skolväsendet

3 §

Beslut av Statens skolverk får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller

Beslut av Institutet för professioner i skolväsendet får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller

1. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,

2. avslag på en ansökan om lärar- eller förskolläraryrkeslegitimation enligt 2 kap. 16 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket, eller

3. avslag på en ansökan om komplettering av legitimation enligt 2 kap. 16 §.

1. avslag på en ansökan om lärar- eller förskolläraryrkeslegitimation enligt 2 kap. 16 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket, eller

2. avslag på en ansökan om komplettering av legitimation enligt 2 kap. 16 §.

4 §²⁰

Beslut av Lärarnas ansvarsnämnd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Lärarnas ansvarsnämnds beslut får överklagas endast av

1. Statens skolinspektion för att tillvarata allmänna intressen, och
2. den lärare eller förskollärare som beslutet riktar sig mot.

Beslut av Lärarnas ansvarsnämnd som inte innebär att ett ärende avgörs, får överklagas endast i samband med överklagande av det slutliga beslutet i ärendet. Ett beslut som inte är slutligt får dock överklagas särskilt när nämnden

1. ogillat en invändning om jäv mot en ledamot av nämnden eller en invändning om att det finns hinder mot prövningen,
2. avvisat ett ombud eller ett biträde,
3. förelagt någon att genomgå läkarundersökning, eller
4. förordnat om ersättning för någons medverkan i ärendet.

²⁰ Senaste lydelse 2011:189.

Statens skolinspektion ska vara motpart till den lärare eller förskollärare som överklagat Lärarnas ansvarsnämnds eller en domstols slutliga beslut enligt denna lag.

Beslut av Lärarnas ansvarsnämnd gäller omedelbart om inte annat anges i beslutet.

Skolmyndigheten ska vara motpart till den lärare eller förskollärare som överklagat Lärarnas ansvarsnämnds eller en domstols slutliga beslut enligt denna lag.

5 §²¹

Beslut av en kommun eller ett landsting får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. godkännande enligt 2 kap. 5 § eller återkallelse av sådant godkännande enligt 26 kap. 13 eller 14 §,

2. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 eller 35 § eller 19 kap. 45 §,

3. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

4. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

5. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 §

1. bidrag enligt 8 kap. 21 §, 9 kap. 19 §, 10 kap. 37 §, 11 kap. 36 §, 14 kap. 15 §, 16 kap. 52 §, 17 kap. 31 eller 35 § eller 19 kap. 45 §,

2. avstängning enligt 5 kap. 17 eller 19 §,

3. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §,

4. skolskjuts enligt 9 kap. 15 b § första stycket, 9 kap. 15 c § första stycket, 10 kap. 32 § första stycket, 10 kap. 33 § första stycket, 11 kap. 31 § första stycket, 11 kap. 32 § första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

5. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

²¹ Senaste lydelse 2017:1115.

första stycket, 18 kap. 30 § första stycket eller 18 kap. 31 § första stycket,

6. ekonomiskt stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 § eller 18 kap. 32 § första stycket,

7. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §,

8. rätt till bidrag enligt 25 kap. 10 eller 15 § eller återkallelse av sådan rätt enligt 26 kap. 13 §,

9. bidrag enligt 25 kap. 11 §,

10. tillfälligt verksamhetsförbud enligt 26 kap. 18 §, eller

11. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §.

6. medgivande att fullgöra skolplikten på annat sätt eller återkallelse av sådant medgivande enligt 24 kap. 23 eller 24 §, eller

7. bidrag enligt 25 kap. 11 §.

Beslut av Sameskolstyrelsen

Beslut av sametinget

8 §²²

Beslut av Sameskolstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

Beslut av Sametinget får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol i fråga om

1. föreläggande för vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 kap. 23 §, eller

2. kostnadsfria resor enligt 9 kap. 15 d § första stycket eller 13 kap. 23 § första stycket.

11 §

När en kommun överklagar ett beslut om godkännande av enskild som huvudman för utbildning enligt 2 kap. 5 § är förutom

När en kommun överklagar ett beslut om godkännande av enskild som huvudman för utbildning enligt 2 kap. 5 § är förutom

²² Senaste lydelse 2017:1115.

den enskilde även *Statens skolinspektion* motpart till kommunen hos allmän förvaltningsdomstol.

den enskilde även *Skolmyndigheten* motpart till kommunen hos allmän förvaltningsdomstol.

Beslut av Specialpedagogiska skolmyndigheten

Beslut av Skolmyndigheten

14 §²³

Beslut av *Specialpedagogiska skolmyndigheten* får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

Beslut av *Skolmyndigheten* får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i specialskolan enligt 7 kap. 6 §,
2. skolpliktens förlängning enligt 7 kap. 13 § eller skolpliktens upphörande enligt 7 kap. 14 §,

2. åtgärder enligt 9 kap. 15 d § andra stycket eller 12 kap. 25 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller

3. åtgärder enligt 9 kap. 15 d § andra stycket eller 12 kap. 25 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller

3. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

4. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

Beslut av Sameskolstyrelsen

Beslut av Sametinget

15 §²⁴

Beslut av *Sameskolstyrelsen* får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

Beslut av *Sametinget* får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd i fråga om

1. barns mottagande i sameskolan enligt 7 kap. 7 §,
2. åtgärder enligt 9 kap. 15 d § andra stycket eller 13 kap. 23 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller

1. barns mottagande i sameskolan enligt 7 kap. 7 §,
2. åtgärder enligt 9 kap. 15 d § andra stycket eller 13 kap. 23 § andra stycket för en elev som inte bor hemma, eller

²³ Senaste lydelse 2017:1115.

²⁴ Senaste lydelse 2017:1115.

3. rätt till utbildning för någon som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 3.

Beslut som avses i första stycket 1 får överklagas endast av barnet.

29 kap.

17 §²⁵

En elevs hemkommun är skyldig att betala ersättning för kostnader för elevens utbildning till anordnare av utbildning som leder fram till International Baccalaureate (IB). Skyldigheten gäller dock endast utbildning för sådana elever som hemkommunen var skyldig att erbjuda gymnasieutbildning vid den tidpunkt då IB-utbildningen påbörjades och endast om utbildningsanordnarens avgifter till International Baccalaureate Office betalas av staten.

Om parterna inte kommer överens om annat ska ersättning betalas med ett belopp som *Statens skolverk* beslutar.

Om parterna inte kommer överens om annat ska ersättning betalas med ett belopp som *Skolmyndigheten* beslutar.

Första stycket gäller inte om statsbidrag lämnas för en elevs utbildning på grund av att eleven är utlandssvensk.

Första och andra styckena gäller inte utbildning som anordnas av internationella skolor på gymnasienivå vars huvudmän har förklarats berättigade till bidrag enligt 24 kap. 6 §. För sådana skolor finns särskilda bestämmelser om bidrag för IB-utbildning i 24 kap. 6 a §.

19 a §²⁶

En huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska till *Statens skolverk* lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn.

En huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola eller gymnasiesärskola ska till *Skolmyndigheten* lämna sådana uppgifter om verksamhetens organisation och ekonomiska förhållanden som behövs för allmänhetens insyn.

²⁵ Senaste lydelse 2015:802.

²⁶ Senaste lydelse 2014:903.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.2 Förslag till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433)

Härigenom föreskrivs i fråga om sametingslagen (1992:1433) att 2 kap. 1, 5 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §²⁷

Sametinget ska verka för en levande samisk kultur och ta initiativ till verksamheter och föreslå åtgärder som främjar denna kultur. Till Sametingets uppgifter hör särskilt att

1. besluta om fördelningen av statens bidrag och av medel ur Samefonden till samisk kultur och samiska organisationer samt av andra medel som ställs till samernas gemensamma förfogande,

2. utse ledamöterna i Same- 2. vara huvudman för same-
skolstyrelsen, skolan,

3. fastställa mål för och leda det samiska språkarbetet,

4. medverka i samhällsplaneringen och bevaka att samiska behov beaktas, däribland rennäringens intressen vid utnyttjande av mark och vatten,

5. informera om samiska förhållanden, och

6. utföra de övriga uppgifter som ankommer på Sametinget enligt lag eller annan författning.

5 §²⁸

Sametinget skall tillsätta en valnämnd som ansvarar för Same-
tingets uppgifter vid val till
Sametinget.

Sametinget ska tillsätta en
valnämnd som ansvarar för Same-
tingets uppgifter vid val till
Sametinget och en nämnd för
ledningen av sameskolan.

Sametinget kan därutöver tillsätta de nämnder som i övrigt behövs för beredning, förvaltning och verkställighet.

²⁷ Senaste lydelse 2010:668.

²⁸ Senaste lydelse 2004:538.

7 §²⁹

Sametinget samt dess styrelses och nämnders beslut får överklagas endast om det finns särskilda föreskrifter om det.

Bestämmelser om överklagande av Sameskolstyrelsens beslut finns i skollagen (2010:800). *Bestämmelser om överklagande av beslut avseende same-skolan finns i skollagen (2010:800).*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

²⁹ Senaste lydelse 2010:868.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Häri genom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) att 23 kap. 7–7 a §§ och 33 kap. 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

23 kap.

7 §³⁰

Sekretess gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut samt i tillsynsverksamhet hos *Statens skolinspektion* och Myndigheten för yrkeshögskolan samt hos Lärarnas ansvarsnämnd i ärenden om legitimation, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Sekretess gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som uppkommit där till följd av överklagande av beslut samt i tillsynsverksamhet hos *Skolmyndigheten* och Myndigheten för yrkeshögskolan samt hos Lärarnas ansvarsnämnd i ärenden om legitimation, för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller inte beslut i ärende. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

7 a §³¹

Sekretess gäller hos *Statens skolinspektion* i ärende om legitimation för uppgift om den legitimerades hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider

Sekretess gäller hos *Institutet för professioner i skolväsendet* i ärende om legitimation för uppgift om den legitimerades hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att denne eller någon närstående

³⁰ Senaste lydelse 2011:191.

³¹ Senaste lydelse 2011:191.

betydande men om uppgiften till denne lider betydande men röjs. om uppgiften röjs.

Sekretessen gäller inte beslut i ärende.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

33 kap.

1 §³²

Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer hos

1. Diskrimineringsombudsmannen i ärende enligt diskrimineringslagen (2008:567) eller 16 och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584) samt i andra ärenden som rör rådgivning åt en enskild,

2. Nämnden mot diskriminering i ärende enligt diskrimineringslagen, eller

3. *Statens skolinspektion* i ärende enligt 6 kap. skollagen (2010:800). För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

3. *Skolmyndigheten* i ärende enligt 6 kap. skollagen (2010:800). För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

³² Senaste lydelse 2011:743.

1.4 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395) att 3 kap. 25 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap. 25 §³³

Studiemedel får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

1. studiehjälp enligt 2 kap.,
2. aktivitetsstöd, utvecklingsersättning eller etableringsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,
3. sjukersättning, aktivitetsersättning eller rehabiliteringsersättning enligt socialförsäkringsbalken,
4. statsbidrag som administreras av *Specialpedagogiska skolmyndigheten* för
4. statsbidrag som administreras av *Skolmyndigheten* för
 - kortare studier om funktionsnedsättning,
 - kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning, och
 - studier inom särskild utbildning för vuxna,
5. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska
6. utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå, eller
7. studiestartsstöd enligt lagen (2017:527) om studiestartsstöd.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

Studiemedel får inte lämnas för högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land.

³³ Senaste lydelse 2017:589.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som ska omfattas av detta stycke.

Regeringen får meddela föreskrifter om avvikelser från första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.5 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (1994:200)

Häri genom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (1994:200) att 3 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

3 kap. 8 §³⁴

Från skatteplikt undantas omsättning av tjänster som utgör
1. grundskole-, gymnasieskole- eller högskoleutbildning, om utbildningen anordnas av det allmänna eller en av det allmänna för utbildningen erkänd utbildningsanordnare, och

2. utbildning som berättigar studerande till studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395) eller till

a) statsbidrag som administreras av *Specialpedagogiska skolmyndigheten* för

– kortare studier om funktionshinder,
– kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionshinder, och
– studier inom särskild utbildning för vuxna, eller

b) statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska.

Undantaget från skatteplikt enligt första stycket omfattar även omsättning av varor och tjänster som omsätts som ett led i utbildningen.

Utbildning som tillhandahålls av utbildare mot ersättning från en uppdragsgivare som själv utser de personer som ska utbildas (uppdragsutbildning) omfattas av undantaget endast om utbildningen ingår i en av uppdragsgivaren bedriven egen utbildning enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

³⁴ Senaste lydelse 2010:1029.

1.6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229) att 11 kap. 34 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

34 §³⁵

Följande ersättningar i samband med studier ska tas upp:

1. ersättning till deltagare i teckenspråksutbildning för vissa föräldrar (TUFF), och
2. utbildningsbidrag för kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395) ska inte tas upp. Detta gäller också

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. statsbidrag som administreras av <i>Specialpedagogiska skolmyndigheten</i> för <ul style="list-style-type: none"> – kortare studier om funktionsnedsättning, – kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionsnedsättning, och – studier inom särskild utbildning för vuxna, 2. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska, 3. kostnadsersättning till elever i gymnasial lärlingsutbildning som betalas ut av Centrala studiestödsnämnden, eller 4. studiestartsstöd som betalas ut av Centrala studiestödsnämnden. | <ol style="list-style-type: none"> 1. statsbidrag som administreras av <i>Skolmyndigheten</i> för |
|---|--|

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

³⁵ Senaste lydelse 2017:529.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd att 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Nämnden får i arbetsordningen meddela föreskrifter om att den som utför handläggande uppgifter enligt 5 § får fatta beslut om handläggningen av ett ärende eller avgöra ärenden som är av administrativ art.

En föreskrift enligt första stycket får även avse behörighet att avgöra sådana ärenden som avses i 7 § om det är uppenbart att

1. ärendet ska avvisas,

2. ärendet ska avskrivas, eller

3. ärendet ska överlämnas till en annan myndighet

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2009:1395) med instruktion för Sametinget

Härigenom föreskrivs avseende förordningen (2009:1395) med instruktion för sametinget dels att det ska införas 4 nya paragrafer 13 a–d §§ samt närmast före 13 a §§ en ny rubrik av följande lydelse.

Nämnden för sameskolan

13 a §

Av 2 kap. 5 § sametingslagen (1992:1493) framgår att det i Sametinget ska finnas en nämnd för ledningen av sameskolan. Nämnden ansvarar för utbildning i sameskolan samt i förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med sameskola.

Nämnden ska genom sin verksamhet främja att alla barn till samer får tillgång till en likvärdig utbildning enligt skollagen (2010:800) med samiska undervisningsinslag av god kvalitet i en trygg miljö. Nämnden ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna i sameskolan.

13 b §

Nämnden ska

1. bistå kommunerna när det gäller uppsökande verksamhet bland samer, och

2. informera om sameskolan och om samiska undervisningsinslag i skolväsendet.

13 d §

Nämnden ska integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.

Nämnden ska också i sin verksamhet ta särskild hänsyn till barnets bästa i enlighet med konventionen om barnets rättigheter.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.9 Förslag till förordning om ändring i skolförordningen (2011:185)

Härigenom föreskrivs i fråga om skolförordningen (2011:185) att det ska införas 5 nya paragrafer, 11 kap. 15–19 §§ samt närmast före 11 kap. 15 § en ny rubrik av följande lydelse.

Organisation av specialskolan

15 §

Specialskolan ska ha skolenheter för elever från hela landet (riksskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (regionskolor).

16 §

Riksskolor ska finnas för elever som

- 1. har dövblindhet*
- 2. i annat fall än som avses i 1 har synskada och ytterligare funktionsnedsättning,*
- 3. i annat fall än som avses i 1 har dövhet eller hörselskada och som på grund av utvecklingsstörning inte kan få sin utbildning i en regionskola, och*
- 4. har en grav språkstörning.*

Riksskolor ska finnas i Örebro, Stockholms och Umeås kommuner.

17 §

Regionskolorna är avsedda för elever med dövhet eller hörselskada som inte behöver utbildning med särskilda insatser vid riksskolorna.

Regionskolor ska finnas i Örebro, Härnösands, Stockholms, Vänersborgs och Lunds kommuner.

18 §

Upptagningsområdena för regionskolorna i

1. Örebro kommun ska vara Södermanlands, Östergötlands, Värmlands, Örebro, Västmanlands och Dalarnas län;

2. Härnösands kommun ska vara Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län;

3. Stockholms kommun ska vara Stockholms och Uppsala län och Gotlands kommun;

4. Vänersborgs kommun ska vara Jönköpings, Hallands och Västra Götalands län;

5. Lunds kommun ska vara Kronobergs, Kalmar, Blekinge och Skåne län.

19 §

Skolmyndigheten kan efter begäran från elevens vårdnadshavare besluta om att eleven ska placeras i annan regionskola än den som anges i 3 § om det föreligger särskilda skäl.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet att 1, 5 och 7 §§ ska ha följande lydelse samt att rubriken närmast före 5 § ska flyttas till närmast före 6 § och ha följande lydelse.

1 §

Skolforskningsinstitutet ska bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever.

Skolforskningsinstitutet ska

1. validera forskningsresultat inom området med avseende på kvalitet och relevans,

2. göra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar med god vetenskaplig kvalitet och presentera resultaten på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet,

3. sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet,

4. identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktisk forskning saknas,

2. med god vetenskaplig kvalitet göra, sprida och tillgängliggöra systematiska översikter och andra sammanställningar som omfattar forskning eller beprövad erfarenhet och presentera resultaten på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet,

3. utlysa och fördela medel inom områden där relevant praktisk forskning saknas och som utgår från identifierade behov i skolväsendet, och

4. bidra med vetenskapligt underlag och underlag för beprövad erfarenhet till Skolmyndigheten och Institutet för profes-

sioner i skolväsendet efter överenskommelse mellan myndigheterna.

5. utlysa medel för praktikinära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden där relevant sådan forskning saknas, och

6. fördela medel till praktikinära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet.

5 §

Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Skolforskningsnämnden.

Nämnden ska besluta vilka systematiska översikter som ska genomföras enligt 1 § andra stycket 2. Nämnden ska också besluta om att utlysa medel för praktikinära forskning enligt 1 § andra stycket 5.

Skolforskningsnämnden består av myndighetschefen, en ordförande och högst nio andra ledamöter. Nämnden är beslutsför när en majoritet av ledamöterna är närvarande.

Vid myndigheten finns ett insynsråd som består av högst nio ledamöter.

7 §

Direktören är myndighetschef.

Generaldirektören är myndighetschef.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.11 Förslag till förordning (XXXX:XXXX) med instruktion för Skolmyndigheten

Häri genom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Skolmyndigheten är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet, i den utsträckning något annat inte är föreskrivet.

Myndigheten ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska därigenom bidra till goda förutsättningar för elevers och barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor.

Myndigheten ansvarar för specialpedagogiskt stöd.

Myndigheten ska följa utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder inom området. Myndigheten ska även utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov. Myndigheten ska vidare kontinuerligt informera regeringen om analysen och arbetet.

Myndigheten har även andra uppgifter inom sitt verksamhetsområde som följer av denna förordning eller av andra föreskrifter eller särskilda beslut.

Tillsyn

2 § I 26 kap. skollagen (2010:800) finns bestämmelser om myndighetens ansvar för tillsyn. Myndigheten har även tillsyn över vissa andra utbildningar och verksamheter i den omfattning som följer av föreskrifter eller särskilda beslut.

Tillsynen ska bestå av behovsprövad och särskild tillsyn och samordnas nationellt. Behovsprövad tillsyn ska genomföras regionalt. Den tillsyn som utövas löpande ska genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. En annan utgångspunkt för den löpande tillsynen

är att den ska omfatta läroplanernas mål och riktlinjer och andra aspekter som kräver en mer kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten i övrigt. Den löpande tillsynen ska utövas på huvudmanna- och enhetsnivå. Särskild tillsyn ska förläggas nationellt och omfatta ärenden efter anmälan, etableringskontroll hos enskilda huvudmän och riktad tillsyn

3 § Om myndigheten vid sin tillsyn enligt skollagen (2010:800) finner brister som rör åtgärder mot kränkande behandling och som föranleder ett ingripande av myndigheten, ska Barn- och elevombudet informeras om detta innan ärendet slutligt avgörs.

4 § Myndigheten ska sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med tillsyn. Myndigheten ska lämna en redovisning av resultaten till de granskade verksamheterna.

Myndigheten ska till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) årligen senast den 15 mars lämna en sammanfattning och analys av erfarenheterna av sin verksamhet när det gäller tillsyn.

Prövning av ärenden

5 § I skollagen (2010:800) finns bestämmelser om att myndigheten prövar ärenden om godkännande och rätt till bidrag samt om återkallelse av godkännande och av rätt till bidrag i vissa fall.

Myndigheten ska även sprida kunskap om vad som krävs för att börja bedriva en sådan verksamhet som avses i 2 kap. 7 § skollagen.

Specialpedagogiskt stöd

6 § Myndigheten ska i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för

1. utbildning inom skolväsendet,
2. internationella skolor enligt 24 kap. skollagen (2010:800),
3. utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. skollagen, och
4. annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen.

Stödet ska avse insatser på huvudmannan, verksamhets- och individnivå samt i huvudsak förläggas regionalt.

7 § Myndigheten ska när det gäller sådana verksamheter som avses i 6 §

1. anordna kompetensutveckling, och
2. bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet.

8 § Myndigheten ska bistå de huvudmän som svarar för verksamheten med särskilda omvårdnadsinsatser för elever som går en sådan Rh-anpassad utbildning som avses i 15 kap. skollagen (2010:800) med administrativa tjänster i samband med att hemkommuner och hemlandsting betalar ersättning för vissa kostnader för eleverna till dessa huvudmän enligt 15 kap. 40 § skollagen.

9 § Myndigheten ska erbjuda specialpedagogisk utredning inom resurscenter för i första hand barn och ungdomar som

1. har dövblindhet,
2. i annat fall än som avses i 1 har synskada,
3. i annat fall än som avses i 1 har synskada och ytterligare funktionsnedsättning,
4. i annat fall än som avses i 1 har dövhet eller hörselskada och ytterligare funktionsnedsättning, och
5. har en grav språkstörning.

Utredning får vid behov även omfatta barn som inte har börjat delta i utbildning enligt skollagen (2010:800).

I verksamheten vid ett resurscenter ska det ingå att med anknytning till utbildningen informera och utbilda lärare, annan personal samt vårdnadshavare. Det nationella resurscentret ska stödja huvudmännen för specialskolorna och bidra till samverkan mellan huvudmännen.

10 § I myndigheten ska finnas personer med specialpedagogisk kompetens för att fullgöra det uppdrag som myndigheten har enligt skollagen och denna förordning.

Läromedel

11 § Myndigheten ska anpassa och svara för produktion av läromedel för elever med funktionsnedsättning, för elever i sameskolan och på särskilda uppdrag från regeringen för andra elever i den mån det inte finns läromedel att tillgå. Myndigheten ska när det gäller utbildning enligt skollagen främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning samt för elever i sameskolan.

Uppföljning, utvärdering och statistik

12 § Den uppföljning och utvärdering som myndigheten har ansvar för enligt 26 kap. skollagen (2010:800) ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Myndigheten ska även analysera utvecklingen av samtliga utbildningar och verksamheter, anpassat efter respektive verksamhet, samt vidta och lämna förslag på åtgärder för att främja fortsatt utveckling av utbildningarnas och verksamheternas kvalitet.

Myndigheten ska sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med uppföljning och utvärdering.

Myndigheten ska vid behov lämna statistiska underlag till Regeringskansliet.

13 § Myndigheten ska genomföra formativa utvärderingar i samband med sina insatser om myndigheten inte anser detta obehövligt. Tema- och systemutvärderingar ska genomföras på myndighetens eget initiativ eller efter uppdrag från regeringen.

Uppföljningar och utvärderingar ska tillgängliggöras på ett ändamålsenligt sätt för huvudmän och verksamheter.

14 § Myndigheten får, efter samråd med Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), företräda staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser om Sveriges deltagande i internationella kunskapsmätningar och andra individbaserade mätningar inom myndighetens verksamhetsområde, om inte annat följer av särskilda beslut av regeringen.

Myndigheten ska ansvara för Sveriges deltagande i de mätningar som avses i första stycket.

Styrdokument och prov

15 § Myndigheten ska utforma och kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om.

Myndigheten ska vidare ansvara för och kontinuerligt utveckla nationella prov och slutprov samt analysera resultaten av dessa prov.

16 § Myndigheten ska kontinuerligt bedöma behovet av och utveckla bedömningsstöd och kartläggningsmaterial. Myndigheten ska utforma eller anpassa dessa utifrån olika elevgruppers behov och förutsättningar.

Stöd till skolförbättring

17 § Myndigheten ska i samarbete med huvudmän erbjuda riktat stöd till deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter i syfte att stärka huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad målpuppfyllelse. Förbättringsinsatser ska erbjudas utifrån resultaten av tillsyn. Förbättringsinsatser kan också utgå från andra grunder. Stöd till förbättringsåtgärder ska bedrivas regionalt men ha en nationell samordning.

Myndigheten ska också svara för andra utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.

18 § Myndigheten ska särskilt stimulera arbetet med entreprenörskap i skolväsendet, och främja skolors arbete med nordiska språk.

19 § Myndigheten ska bidra till och redovisa sitt arbete med att trygga den nationella kompetensförsörjningen och underlätta elevers etablering på arbetsmarknaden. Myndigheten ska också följa upp och analysera kvinnors och mäns etablering på arbetsmarknaden eller fortsatta studier, efter avslutad utbildning. Myndigheten ska

vidare stödja utvecklingen vad gäller samverkan mellan skola och arbetsliv.

Myndigheten ska främja utvecklingen av yrkesutbildningens kvalitet och attraktionskraft. Myndigheten ska även stödja utvecklingen av berörda myndigheters och branschorganisationers samarbete när det gäller gymnasial yrkesutbildning och yrkesintroduktionsanställning.

20 § Myndigheten ska ansvara för

1. de nationella programråden för gymnasial yrkesutbildning, och
2. Nationella rådet för vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år.

Hantering av statliga stöd och bidrag

21 § Myndigheten ska administrera statliga stöd och bidrag enligt särskilda föreskrifter eller särskilda beslut. Myndigheten ska följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som myndigheten administrerar.

Information

22 § Myndigheten ska informera och sprida kunskap om sitt verksamhetsområde både i och utanför Sverige.

Internationellt samarbete

23 § Myndigheten ska ansvara för uppgifter som följer av konventionen med stadga för Europaskolorna (SÖ 2002:60).

24 § Myndigheten ska

1. ha det svenska samordningsansvaret för information om det europeiska stödsystemet för meritöverföring inom yrkesutbildningen (European Credit Transfer System for Vocational Education and Training, ECVET),

2. ingå i det europeiska nätverket ReferNet i syfte att samla in, analysera och sprida information om yrkesutbildning i Sverige och internationellt, och

3. vara en nationell referenspunkt för kvalitetssäkring inom yrkesutbildningen.

25 § Myndigheten ska särskilt ansvara för information om möjligheten att genomgå gymnasial utbildning helt eller delvis i ett annat nordiskt land i överensstämmelse med avtalet med Danmark, Finland, Island och Norge om nordisk utbildningsgemenskap på gymnasienivå (SÖ 2008:8).

Andra uppgifter

26 § Myndigheten ska

1. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor inom ramen för sitt verksamhetsområde och inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

2. ansvara för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer,

3. verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

4. ha ett samlat ansvar för frågor om de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken inom ramen för sitt verksamhetsområde vilket innefattar att verka samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter,

5. främja användningen och utvecklingen av validering inom kommunal vuxenutbildning,

6. inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap,

7. erbjuda teckenspråksutbildning för syskon till döva eller hörselskadade barn och barn till döva eller hörselskadade föräldrar,

8. sprida information till och aktivt arbeta för att göra sin verksamhet känd för huvudmän för utbildning enligt skollagen, deras personal, elever, andra studerande och vårdnadshavare, och

9. bedriva verksamhet inom Europeiska byrån för utveckling av undervisning för elever i behov av särskilt stöd, European Agency for Development in Special Needs Education.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med verket om vilken rapportering som behövs.

27 § Myndigheten ska erbjuda stöd till kommunerna i deras arbete med aktivitetsansvar enligt 29 kap. 9 § skollagen (2010:800).

Arbetets bedrivande

28 § Myndigheten ska främja jämställdhet och integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. All individbaserad information som myndigheten redovisar ska vara uppdelad på kön, om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta.

Myndigheten ska också i sin verksamhet analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Myndigheten ska i sin verksamhet samråda med de organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning.

29 § Myndigheten ska i genomförandet av sitt uppdrag ta till vara de möjligheter som det nationella socialfondsprogrammet erbjuder.

30 § Myndigheten ska särskilt samverka med Institutet för professioner i skolväsendet för att identifiera behov av och anordna kompetensutveckling samt att även i övrigt säkerställa en effektiv användning av statliga resurser.

Organisation

31 § Myndigheten leds av en styrelse som ska bestå av högst nio ledamöter och utses av regeringen. I styrelsen ska det finnas representanter för kommunala och enskilda huvudmän i skol-

väsendet, representanter för enhetsnivå inom skolväsendet, näringslivet, universitet eller högskolor och elevorganisationer. Generaldirektören ska ingå i styrelsen men får inte vara ordförande.

32 § Vid Myndigheten finns ett huvudkontor samt tio regionkontor. Regionkontoren ska vara belägna i

- Norrbottens län
- Västerbottens län
- Jämtlands och Västernorrlands län
- Gävleborgs, Uppsala och Västmanlands län
- Dalarnas, Värmlands och Örebro län
- Gotlands och Stockholms län
- Jönköpings, Södermanlands och Östergötlands län
- Hallands och Västra Götalands län
- Blekinge, Kalmar och Kronobergs län, samt i
- Skåne län.

Skolväsendets överklagandenämnd

33 § Myndigheten ska upplåta lokaler åt Skolväsendets överklagandenämnd. Vid myndigheten ska det finnas ett kansli som utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden.

Myndigheten ska efter att ha hört nämnden uppdra åt någon som är anställd vid myndigheten att ansvara för kansliet.

Myndigheten ska i årsredovisningen lämna en verksamhetsberättelse och en ekonomisk redovisning när det gäller verksamheten vid nämnden. Av årsredovisningen ska följande framgå:

1. ärendenas antal och innehåll,
2. vilken skol- eller verksamhetsform ärendena hänför sig till,
3. de beslut som nämnden har fattat,
4. ärendenas handläggningstider, och
5. vilka kansliresurser som myndigheten tillhandahåller för nämnden och hur det bidrar till att nämndens arbete kan bedrivas rättssäkert och effektivt.

Särskilda organ

Barn- och elevombudet

34 § Inom myndigheten ska det finnas ett ombud för barn och elever som benämns Barn- och elevombudet.

Inom myndigheten ska det finnas ett kansli för Barn- och elevombudet som ansvarar för kansligöromål, föredragning av ärenden och därmed sammanhängande uppgifter i den omfattning som behövs.

Myndigheten ska i årsredovisningen när det gäller Barn- och elevombudet redovisa

1. hur myndigheten arbetar för att handläggningstiderna för de ärenden som ombudet fattar beslut i ska hållas så korta som möjligt och för att i övrigt säkerställa en rättssäker och effektiv verksamhet,
2. ärendenas antal och innehåll,
3. vilken skol- eller verksamhetsform ärendena hänför sig till,
4. de beslut som ombudet har fattat,
5. resultatet av de domstolsprocesser som ombudet har drivit,
6. en redogörelse för ombudets verksamhet utöver ärendehanteringen, och
7. kostnader för ombudets verksamhet uppdelat på kostnader för anmälningar, kostnader för informationsinsatser och indirekta kostnader.

35 § Barn- och elevombudet ska

1. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen (2010:800) ska ombesörjas av myndigheten när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt,

2. ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör 6 kap. skollagen samt genom rådgivning och upplysning förklara hur bestämmelserna förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567), och

3. upprätthålla kontakter med Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, andra myndigheter, elevorganisationer och andra organisationer vars verksamheter rör kränkande behandling.

36 § Barn- och elevombudet ska i sitt arbete enligt 35 § 1 beakta myndighetens tillsyn enligt skollagen (2010:800).

Om Barn- och elevombudet i sitt arbete enligt 35 § 1 får uppgifter som kan ha betydelse för tillsynen, ska berörd enhet inom myndigheten informeras om detta.

37 § Barn- och elevombudet får bestämma att någon annan tjänsteman vid ombudets kansli får utföra ombudets arbetsuppgifter när denne är förhindrad att göra det. Barn- och elevombudet får ge i uppdrag åt ett ombud att föra talan för myndighetens räkning i ett mål om skadestånd som avses i 6 kap. 13 § skollagen (2010:800).

Rådet för dansarutbildning

38 § Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Rådet för dansarutbildning. Rådet ska för sådan dansarutbildning som avses i förordningen (2011:7) om dansarutbildning

1. ansvara för organisation och genomförande av antagnings- och urvalsprocessen till utbildningen, och

2. bidra till uppföljning och utveckling av kvaliteten i utbildningen.

39 § Rådet för dansarutbildning består av en ordförande samt minst sex och högst tio andra ledamöter. I rådet ska det finnas ledamöter med kunskap om dansprofessionen, grundskolan och gymnasieskolan. Varje ledamot ska ha en ersättare. Ordföranden och dennes ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare.

Ordföranden och dennes ersättare i Rådet för dansarutbildning utses av regeringen för en bestämd tid. Övriga ledamöter i rådet och ersättare för dessa utses av myndigheten för en bestämd tid.

40 § Rådet för dansarutbildning är beslutsfört när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

41 § Rådet för dansarutbildning ansvarar för sina beslut. Rådet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

42 § Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att Rådet för dansarutbildning tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning

43 § Inom myndigheten finns det ett särskilt beslutsorgan som benämns Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning. Nämnden ska pröva frågor om

1. mottagande och placering i specialskolan enligt 7 kap. 6 § skollagen (2010:800), och

2. antagning till Rh-anpassad utbildning vid vissa gymnasieskolor och andra frågor om rätt till sådan utbildning enligt 15 kap. 36 § skollagen.

44 § Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning består av en ordförande samt minst sex och högst tio andra ledamöter. I nämnden ska det finnas företrädare för grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt för personer med rörelsehinder.

45 § Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning är beslutföret när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande.

46 § Om ett ärende är så brådskande att Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och de andra ledamöterna.

Om inte heller detta hinns med eller är lämpligt, får ordföranden ensam avgöra ärendet. Ett sådant beslut ska anmälas vid nästa sammanträde med nämnden.

47 § Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning ansvarar för sina beslut.

Nämnden ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

48 § Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh- anpassad utbildning tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet samt för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt samt att den redovisas på ett tillförlitligt sätt.

49 § Myndigheten får i arbetsordningen meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta att ordföranden i Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning får avgöra ärenden enligt 43 § som är av det slaget att de inte behöver avgöras av nämnden.

50 § Ärendena ska avgöras efter föredragning.

Myndigheten får i arbetsordningen meddela föreskrifter om eller i ett enskilt fall besluta att ärenden som avgörs enligt 49 § inte behöver föredras.

Anställningar och uppdrag

51 § Generaldirektören är myndighetschef.

52 § Barn- och elevombudet anställs av regeringen. Anställningen får begränsas att gälla längst till och med en viss tidpunkt.

Personalansvarsnämnd

53 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpningen av vissa förordningar

54 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Avgifter

55 § Myndigheten får ta ut avgifter för sådana varor och tjänster som avses i 4 § första stycket 1–6 och 8 avgiftsförordningen (1992:191) utan den begränsning som föreskrivs i andra stycket samma paragraf.

Myndigheten får ta ut avgifter

1. efter avtal med en kommun för assistans till elever i behov av särskilt stöd,

2. för att tillhandahålla läromedel och förteckningar,

3. för kost och inkvartering i samband med kurser och besök, och

4. från Folkbildningsrådet när det gäller administration av förstärkningsbidrag till folkhögskolor.

Myndigheten får besluta om storleken på avgifter enligt andra stycket 1–3 upp till full kostnadstäckning. Myndigheten får besluta om storleken på avgifter enligt andra stycket 4.

Myndigheten får disponera avgiftsinkomsterna.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.12 Förslag till förordning (XXXX:XXXX) med instruktion för Institutet för professioner i skolväsendet

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Institutet för professioner i skolväsendet ska genom sitt arbete med rektorers, förskolechefers, lärares och förskollärares yrkeslivslånga lärande verka för att dessa utvecklar sin professionalism. Myndigheten ska därigenom bidra till goda förutsättningar för elevers och barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en starkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor.

Myndigheten har även andra uppgifter som följer av denna förordning eller av andra föreskrifter eller särskilda beslut.

Standarder

2 § Myndigheten ska besluta om standarder för professionernas yrkesutveckling.

Myndigheten får meddela föreskrifter om innehållet i standarder för professionernas yrkesutveckling.

Professionsprogram

3 § Myndigheten ska erbjuda kompetensutveckling till rektorer och förskolechefer samt till lärare och förskollärare (professionsprogram). Professionsprogrammen ska ha två spår, ett akademiskt spår och ett specialistspår.

Myndigheten får meddela föreskrifter om vad som ska ingå i de olika spåren i professionsprogrammen.

Övrig kompetensutveckling

4 § Myndigheten ska ansvara för befattningsutbildningen enligt förordningen (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem

5 § Myndigheten ska bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse genom att

1. svara för nationellt prioriterad kompetensutveckling och ge stöd i form av annan kompetensutveckling för professionerna,
2. bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling.

Hantering av statliga stöd och bidrag

6 § Myndigheten ska administrera statliga stöd och bidrag enligt särskilda föreskrifter eller särskilda beslut. Myndigheten ska följa upp och utvärdera de statliga stöd och bidrag som myndigheten administrerar.

Legitimationer för lärare och förskollärare

7 § I 2 kap. 16 § skollagen (2010:800) finns bestämmelser om myndighetens ansvar att meddela legitimation till lärare och förskollärare. I 4 kap. 3 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare finns bestämmelser om myndighetens handläggningstid i ärenden om legitimation.

8 § Myndigheten utför de uppgifter som följer av förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

Information

9 § Myndigheten ska informera och sprida kunskap om sitt verksamhetsområde både i och utanför Sverige.

Arbetets bedrivande

10 § Myndigheten ska främja jämställdhet och integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet. All individbaserad information som myndigheten redovisar ska vara uppdelad på kön, om det inte finns särskilda skäl som talar emot detta.

Myndigheten ska också i sin verksamhet analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

11 § Institutet för professioner i skolväsendet ska särskilt samverka med Skolmyndigheten för att identifiera behov av och anordna kompetensutveckling samt att även i övrigt säkerställa en effektiv användning av statliga resurser.

Särskilda organ

Lärarnas ansvarsnämnd

12 § Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Lärarnas ansvarsnämnd.

Nämnden har enligt skollagen (2010:800) till uppgift att pröva ärenden om

1. varning,
2. återkallelse av legitimation, och
3. ny legitimation efter tidigare återkallelse.

13 § Bestämmelser om Lärarnas ansvarsnämnds sammansättning och beslutsförhet finns i 27 kap. 5–7 §§ skollagen (2010:800).

14 § Lärarnas ansvarsnämnd ansvarar för sina beslut.

Nämnden ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning.

15 § Myndighetens ledning ansvarar inför regeringen för att Lärarnas ansvarsnämnd tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet och för att verksamheten bedrivs författningsenligt och effektivt och redovisas på ett tillförlitligt sätt.

Ledning

16 § Myndigheten leds av en styrelse som ska bestå av högst nio ledamöter som efter hörande av lärare och rektorers fackliga organisationer utses av regeringen. Företrädare för myndigheten, de professioner som omfattas av institutets arbete, huvudmän inom skolväsendet och universitet eller högskolor ska ingå i styrelsen. Generaldirektören ska ingå i styrelsen, men får inte vara ordförande.

Anställningar och uppdrag

17 § Generaldirektören är myndighetschef.

Personalansvarsnämnd

18 § Vid myndigheten finns en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

19 § Myndigheten ska tillämpa internrevisionsförordningen (2006:1228) och personalföreträdarförordningen (1987:1101).

Avgifter

20 § Myndigheten får ta ut avgifter för sådana varor och tjänster som avses i 4 § första stycket 1–6 och 8 avgiftsförordningen (1992:191) utan den begränsning som föreskrivs i andra stycket samma paragraf.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.13 Förslag till förordning (XXXX:XXXX) om statsbidrag till specialskolor

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag för elever i specialskolan

2 § Statsbidraget ska betalas ut för ett läsår i taget.

Förutsättningar för statsbidrag

3 § Skolmyndigheten ska för varje läsår fastställa och fördela ett statsbidrag till specialskolorna. Statsbidraget ska utbetalas med en summa per elev till huvudmannen för utbildningen och tillsammans med den ersättning som utgår från elevernas hemkommun ge huvudmännen full täckning för kostnaderna för elevernas utbildning

4 § Statsbidraget ska avse kostnader för undervisning, boende, förskoleklass och fritidshem.

5 § Skolmyndigheten ska besluta om fördelningen av medlen i så god tid som möjligt inför det läsår som bidraget avser.

6 § En huvudman inom specialskolan får utöver det bidrag som ska utgå enligt 3 § ansöka hos Skolmyndigheten om ytterligare bidrag för extraordinära kostnader.

Uppföljning och redovisning

7 § Skolmyndigheten ska följa upp hur statsbidraget har använts.

8 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning ska lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Skolmyndigheten som myndigheten begär.

Återbetalning

9 § Den som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. statsbidraget har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,
2. statsbidraget inte har använts för avsett ändamål, eller
3. mottagaren inte har lämnat sådan redovisning som avses i 8 §.

10 § Skolmyndigheten ska besluta att kräva tillbaka ett bidrag om en huvudman är återbetalningsskyldig enligt första stycket. Om det finns särskilda skäl för det, får myndigheten helt eller delvis efterge ett krav på återbetalning.

Bemyndigande

11 § Skolmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagandeförbud

12 § Skolmyndighetens beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

2 2017 års Skolmyndighets- utredning – uppdrag och utgångspunkter

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag i sin helhet framgår av direktivet Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet (2017:37) som återfinns i bilaga 1. Uppdraget sammanfattas nedan.

När uttrycket skolmyndigheter används i betänkandet avses statliga skolmyndigheter.

2.1.1 Direktivet i sammanfattning

I mars 2017 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som fick i uppdrag att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet. Syftet är att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola.

Utredningen ska analysera fördelningen av uppgifter mellan myndigheter och tillhörande organ på skolområdet och de ekonomiska konsekvenserna av en mer ändamålsenlig struktur med tydligare ansvarsfördelning (dir. 2017:37).

Utredningen har i uppgift att

- lämna förslag till stöd för skolutveckling så att det kan komma huvudmän och verksamma till del så effektivt som möjligt
- om så behövs föreslå en organisering av skolmyndigheter som innefattar en regional närvaro

- analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras så att nyttan för skolhuvudmän, skolor och förskolor ökar
- utreda och föreslå hur spridning av forskningsresultat kan komma verksamma inom skolväsendet till del på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Därutöver fick utredningen i uppdrag att föreslå ett lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter, dvs. sameskolorna.

Utredningen tolkade uppdraget så att en bred översyn innebär att samtliga skolmyndigheters samtliga uppgifter ska analyseras, vilket också kan föranleda behov av förslag till förändringar när det gäller samtliga skolmyndigheter, deras uppgifter och verksamheter.

2.2 Utgångspunkter som präglat utredningen

Det syfte med 2017 års Skolmyndighetsutredning som anges i direktivet (2017:37) är en given utgångspunkt för arbetet, men utredningen valde att som komplement ställa upp några egna utgångspunkter för varför det är viktigt med, som direktivet anger, skolmyndigheter som är ändamålsenliga och effektiva och kan bidra till en bättre skola.

Fyra bärande utgångspunkter genomsyrar arbetet och de förslag som lämnas:

- Skolmyndigheter ska bidra till att alla elever och barn får goda och likvärdiga möjligheter att utveckla kunskaper och värden så att de når de nationella målen för utbildningen och därmed är väl rustade för framtiden.
- Skolmyndigheter ska stödja huvudmän och professionella i skolväsendet så att de på ett korrekt sätt och med god kvalitet lotsar elever och barn så att de ges förutsättningar att nå de nationella målen för utbildningen.
- Skolmyndigheter ska bidra med goda underlag till regeringen, så att dessa kan vara till hjälp bl.a. i arbetet med utformningen av nya skolreformer.

- En organisering av myndigheter på skolområdet ska vara hållbar över tid så att arbetet kan vara långsiktigt i syfte att all utbildning i det svenska skolväsendet ska hålla god och likvärdig kvalitet för alla elever och barn och stå stark i ett omvärldsperspektiv.

2.2.1 Skolmyndigheter som är till för elever och barn

Fanns inte elever och barn i skola, förskola, fritidshem och vuxenutbildning skulle det inte behövas några skolmyndigheter. Det är för deras skull det behövs ett gemensamt och professionellt arbete nationellt, regionalt och lokalt.

Elever och barn har rätt till en likvärdig utbildning och den syftar till att de ska inhämta och utveckla kunskaper och värden (1 kap. 4 och 9 §§ skollagen, 2010:800). Det handlar också om jämlikhet och möjligheterna för alla elever och barn att utvecklas såväl kunskapsmässigt som i sociala sammanhang.

Med denna utgångspunkt är det självklart att inledningsvis tydligt lyfta fram både barnrättsperspektivet och perspektivet om funktionsnedsättning.

Barnets bästa ska vara utgångspunkt i all utbildning (1 kap. 10 § skollagen) och vikten av att i samband med utbildning ha respekt för barnet i olika avseenden framgår även av FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 23, 28 och 29 (FN 1989). I konventionens artikel 2 betonas att alla barn har samma rättigheter och lika värde.

Utredningen vill starkt understryka att dessa perspektiv alltid finns med och ska ses som en given del i betänkandet och de förslag som lämnas. Alla elever och barn, med eller utan funktionsnedsättning eller annan variation, har alltså samma rätt till en likvärdig utbildning och stöd och stimulans för att utvecklas så långt som möjligt (se även 1 kap. 4, 5 och 9 §§ skollagen).

2.2.2 Skolmyndigheter ska stödja huvudmän och professionella

Med den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän är huvudmännen, i huvudsak kommunala och enskilda, ansvariga för verksamheten i skolväsendet. Även staten kan i vissa fall vara huvudman för skolor. Staten som skolhuvudman omfattas i hög grad av samma regler som kommunala och enskilda huvudmän.

Det finns reglerade befattningar i skollagen såsom rektorer, förskolechefer, lärare och förskollärare med särskilda uttalade uppdrag i skollag, skolformsförordningar och läroplaner, dvs. staten ställer särskilda krav på dessa befattningar.

Huvudmän, rektorer, lärare, förskolechefer, förskollärare och annan personal inom skolväsendet har alla en mycket viktig roll i samhället och det förväntas att de ska handla professionellt och i enlighet med sina uppdrag. Det kan konstateras att uppdragen är mångfacetterade och komplexa (se t.ex. Hattie 2009, Höög & Johansson 2011, Thörnsén 2011).

Mot bakgrund av bl.a. Statens skolinspektions tillsynsbeslut, den offentliga statistiken och utvärderingar som Statens skolverk presenterat kan utredningen emellertid konstatera att huvudmän, rektorer m.fl. inte alltid lyckas leva upp till vad som krävs (www.skolinspektionen.se, www.skolverket.se). Det kan också diskuteras om det i praktiken är möjligt att kräva att varje huvudman, stor som liten, själv ska ha all den kunskap som behövs för att t.ex. se till att utbildningen uppfyller skollagens krav på likvärdig utbildning. Av 2015 års skolkommissions betänkande framgår att

Staten har underskattat de krav som ställs på ett mål- och resultatstyrt skolsystem när det gäller bl.a. huvudmännens kapacitet att följa upp, utvärdera och analysera sina resultat. Staten tillförsäkrade inte heller skolsystemet den tillgång till resultatinformation som krävs. Det statliga stödet till huvudmännen har varit och är splittrat och otillräckligt (SOU 2017:35 s. 87).

Skolkommissionens bedömning tar bl.a. sin utgångspunkt i det faktum att resultaten i grundskolan har försämrats över tid (Skolverket 2012, OECD 2015), även om de senaste internationella mätningarna, t.ex. PISA³⁶ 2015, TIMSS³⁷ 2015 och TIMSS Advanced 2015,

³⁶ PISA är en förkortning av Program for International Student Assessment.

³⁷ TIMSS är en förkortning av Trends in International Mathematics and Science Study. TIMSS Advanced står för samma sak, men genomförs på en högre nivå i skolväsendet.

visar att resultaten i viss mån är på väg uppåt igen (OECD 2016, Skolverket 2016a, 2016b, 2016c).

Utredningens avsikt är att lämna förslag som innebär att skolmyndigheter på ett effektivt och samordnat sätt ska stödja huvudmännen och de verksamma i skolväsendet så alla elever och barn i vårt land får likvärdiga förutsättningar och en utbildning av god kvalitet. Syftet är att huvudmännen ska få en stärkt förmåga att själva ta ansvar för detta.

2.2.3 Skolmyndigheter ska bidra med underlag till regeringen

Regeringen beslutar själv i vissa frågor som rör den statliga styrningen av skolväsendet och lämnar i de fall det handlar om lagstiftning förslag till riksdagen som fattar beslut om lagar. I många fall krävs underlag i form av mer eller mindre omfattande utredningar som sedan bereds i enlighet med det s.k. beredningskravet i regeringsformen (1974:152), men ibland behövs andra typer av underlag. Det kan vara underlag som leder vidare till en mer omfattande utredning eller underlag som ger regeringen information och t.o.m. räcker inför vissa beslut.

Skolmyndigheter får på olika sätt en god bild av skolväsendet på såväl nationell som lokal nivå. Det sker i dagsläget genom den officiella statistiken, tillsyn, kvalitetsgranskning, riktat stöd, analyser av olika områden, rådgivande insatser och forsknings- och andra kunskapssammanställningar.

Som utredningen ser det är det en självklarhet att kunskap om skolväsendet i praktiken, på lokal nivå och aggregerat, behövs även i framtiden. Sådan kunskap ger möjlighet att lämna underlag till regeringen i syfte att dessa t.ex. ska kunna leda till nödvändiga förändringar i författningar och andra styrdokument eller till nya reformbeslut.

Utredningen avser att lämna förslag som innebär att regeringen på ett enkelt och tillitsbaserat sätt ska få väl underbyggda och relevanta underlag för sin styrning av skolväsendet.

2.2.4 En organisering av skolmyndigheterna ska vara hållbar över tid

Utredningen vill betona att det behövs en myndighetsstruktur som är hållbar över tid. Resultaten i skolan måste förbättras ytterligare om Sverige återigen ska framstå som en god kunskapsnation med kompetenser som är gångbara och konkurrenskraftiga såväl i Sverige som i omvärlden (jfr t.ex. OECD 2015, 2016). Det innebär att det måste finnas en långsiktighet i det arbete som görs från statens sida.

Utredningens avsikt är att lämna förslag till en myndighetsstruktur som är ändamålsenlig och effektiv för hela skolväsendet och övriga verksamheter som omfattas av skolmyndigheternas uppdrag. Utredningens förhoppning är att förslagen utifrån ett sådant sakligt perspektiv ska få en bred acceptans såväl politiskt som av övriga som berörs av förslagen.

2.3 Utredningens arbete

Som bas för arbetet genomfördes en dokumentstudie. Vidare genomfördes en enkätstudie i syfte att ställa ett antal övergripande frågor till många huvudmän, rektorer och förskolechefer.

I huvudsak valde utredningen dock ett arbetssätt som innebar att samtal genomfördes med personer som på olika sätt kan ha såväl intresse som nytta av att det skapas en skolmyndighetsstruktur som är ändamålsenlig och effektiv, dvs. i slutändan bidrar till ett bättre skolväsende för elever och barn.

Dels genomfördes halvstrukturerade intervjuer, dels öppnare samtal med fokus på vissa frågeställningar. Detta arbetssätt valdes för att det skulle vara möjligt att ställa följdfrågor och föra djupare diskussioner om såväl problem som eventuella lösningar, men också för att utredningen vid behov skulle kunna förklara de olika myndigheternas uppgifter och roller.

2.3.1 Dokumentstudier om myndigheter som bas för arbetet

Under våren och början av hösten 2017 genomfördes dokumentstudier om politikerns val av organisering av myndigheter generellt, skolmyndigheternas uppdrag över tid, myndighetsstrukturen i några

andra samhällssektorer och hur 14 andra länder hanterar det som motsvarar de svenska skolmyndigheternas uppgifter. Dokumentstudierna omfattade statliga publikationer, forskningsrapporter och andra studier. Beskrivningarna av skolmyndigheternas uppgifter vid tiden för utredningen uppdaterades våren 2018 för att vara så aktuella som möjligt.

2.3.2 Samtal med experter och referensgrupper

En kommitté eller särskild utredning kan biträdas av bl.a. sakkunniga och experter. Dessa förordnas av regeringen, men utredningen bestämmer i vilken omfattning experterna och de sakkunniga ska biträda utredningen (1998:1474).

Regeringen förordnade genom beslut den 7 september 2017 tretton experter med erfarenhet från olika delar av Regeringskansliet, från skolmyndigheterna och med särskild inriktning mot urfolk. Efter att urfolksexperten på egen begäran entledigats, förordnades en ny fr.o.m. den 18 januari 2018.

Av utredningens direktiv framgår att en parlamentarisk referensgrupp ska knytas till utredningen, vilket också har gjorts. Utredningen förde vid fyra tillfällen samtal med parlamentarikerna gemensamt, vilka representerade samtliga riksdagspartier. Referensgruppen hade möjlighet att lyfta fram sina särskilda ståndpunkter och utredningen hade möjlighet att diskutera såväl problem som möjliga lösningar.

Utredningen förde dessutom samtal med ytterligare tre referensgrupper, som utredningen på eget initiativ knöt till sig, vid lika många tillfällen som med den parlamentariska gruppen. I huvudsak var utredningen intresserad av att föra diskussioner med representanter för olika organisationer, men när det gäller forskare, som utgjorde en referensgrupp, valdes dessa som personer utifrån vars och ens forskningsfält.

Den andra referensgruppen, som bidrog med såväl generella som mer specifika erfarenheter och synpunkter, bestod av representanter för Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges elevkårer, Sveriges elevråd – Svea, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund och Tjänstemännens centralorganisation. Sveriges Akademikers Centralorganisation inbjöds att delta, men avstod.

Den tredje referensgruppen bidrog med olika vetenskapliga perspektiv och bestod av seniorprofessor Gunnar Berg, professor Eva Hjärne, professor Bengt Jacobsson, docent Ylva Jannok Nutti, fil.dr. Maria Jarl, seniorprofessor Olof Johansson, professor Hans Albin Larsson, professor Jan Löwstedt och professor Stig Montin.

I den fjärde referensgruppen fanns representanter för flera organisationer för personer med olika funktionsnedsättningar: Autism- och Aspergerförbundet, Barnplantorna, Dyslexiförbundet, FUB, Hörselskadades Riksförbund, RBU Rörelsehindrade barn och ungdomar, Riksförbundet Attention, Riksförbundet DHB, Synskadades Riksförbund och Sveriges Dövas Riksförbund. Gruppen bidrog i hög grad med sin unika kunskap när det gäller skolmyndigheters uppgifter i förhållande till elever och barn med funktionsnedsättningar och det specialpedagogiska området generellt.

2.3.3 Samtal med andra organisationer och övriga

Några organisationer tog själva initiativ till möten och sådana genomfördes med nationellt resurscentrum för biologi vid Uppsala universitet, fysik vid Lunds universitet, kemi vid Stockholms universitet och teknik vid Linköpings universitet, nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet, FSO Fria förskolor, Göteborgsregionens kommunalförbund (GR Utbildning), Ifous (Innovation, forskning och utveckling i förskola och skola), Landsorganisationen i Sverige, Psykologförbundet och Tillväxtverket. Samtal fördes också vid ett par tillfällen med representanter för Sveriges universitet- och högskoleförbund, bl.a. personer inom lärarutbildningar, för att diskutera universitets och högskolors roll i förhållande till skolmyndigheters roll.

Vidare genomfördes samtal med åtta tidigare skolmyndighetschefer och biträdande myndighetschefer. Syftet var att diskutera skolmyndigheternas uppdrag och arbete under deras tid som chefer, förändringar som de hade erfarenhet av och vilka för- och nackdelar med skolmyndigheters organisering de kunde se utifrån sina perspektiv.

2.3.4 Enkät till huvudmän och chefer för skola, förskola och fritidshem

Under hösten 2017 genomfördes en enkätstudie. Arbetet genomfördes i samarbete med Centrum för skolledarutveckling vid Umeå universitet som bistod med utskick, påminnelser och analysarbete. När det gäller enskilda huvudmän bistod Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund med utskick av enkäten.

Enkäten riktade sig till kommunala och enskilda huvudmän. Politiker i nämnder med ansvar för skolväsendet, rektorer och förskolechefer samt biträdande rektorer eller motsvarande ombads besvara enkäten. Enkäten sändes till politiker i samtliga kommuner i Sverige och i övrigt sändes enkäten till personer som gått befattningsutbildningen för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem fr.o.m. utbildningens start 2009. Genom detta urval fick 7 720 personer enkäten och 3 019, dvs. cirka 40 procent besvarade den. Av dessa var cirka 71 procent rektorer eller biträdande rektorer, drygt 16 procent förskolechefer, knappt 5 procent politiker och knappt 8 procent övriga tjänstemän.

Bortfallet är stort, cirka 60 procent, men drygt 3 000 svar innebär ändå att utredningen fått värdefull information om de uppfattningar som finns om skolmyndigheternas arbete. Dessutom är enkätstudien en av flera studier inom utredningen. Bortfallet antas i huvudsak bero på enkättrötthet. Vid intervjuerna framkom att respondenterna ständigt ombeds besvara många enkäter inom skiftande områden. Dessutom kan antas att tidsbrist är en annan orsak, där vardagsfrågorna ligger närmare och framstår som viktigare än att besvara frågor om skolmyndigheternas arbete. Enkätfrågorna framgår av bilaga 2.

2.3.5 Intervjuer med huvudmän och representanter för verksamhet inom skolväsendet

Straxt efter det att enkäten skickats ut hösten 2017 genomfördes intervjuer med företrädare på olika nivåer för elva kommuner och fyra enskilda huvudmän, huvudmannen för specialskolan (Specialpedagogiska skolmyndigheten) och företrädare för fyra specialskolor. Intervjuer genomfördes också med företrädare för de kommuner där specialskolor är belägna, antingen i samband med de bredare intervjuerna eller i särskild ordning.

Dessutom genomfördes intervjuer med huvudmannen för sameskolan (nuvarande och tidigare nämnd i Sameskolstyrelsen), representanter för Sametinget, tre sameskolor, föräldrar till barn i sameskolan och skolhuvudmän i två kommuner där sameskolor är belägna.

Syftet med intervjuerna var att få reda på vilken nytta huvudmän och verksamma inom skolväsendet har av skolmyndigheterna, få de intervjuades uppfattningar om hur ändamålsenlig dagens myndighetsstruktur är och vilka förändringar som de anser behövs.

Totalt träffade utredningen cirka 200 personer. Intervjuerna genomfördes i grupper, i huvudsak fördelade enligt följande: nämndordförande och vice ordförande, skolchef och verksamhetschefer eller andra förvaltningstjänstemän, rektorer och förskolechefer samt lärare, fritidspedagoger och förskollärare.

Urvalet gjordes med utgångspunkt i några kriterier. Det skulle vara både offentliga och enskilda huvudmän, olika kommuntyper med en geografisk spridning skulle vara representerade, det skulle ingå kommuner med olika politiskt styre, några huvudmän skulle nyligen ha omfattats av Skolinspektionens tillsyn och några skulle delta i satsningen Samverkan för bästa skola som genomförs av Skolverket. Personerna valdes ut av huvudmännen och är således inte ett slumpmässigt urval. De besökta huvudmännen framgår av bilaga 3 och intervjuguiden finns i bilaga 4.

Intervjuer genomfördes också med representanter för de fem skolmyndigheterna trots att myndigheterna hade experter i utredningen. Syftet var att få ett såväl bredare som djupare underlag från varje myndighet. I inledningsskedet genomfördes möten med information om utredningen och möjligheter gavs till frågor, tidiga inspel och inledande diskussion. Utredningen bedömde det också som väsentligt att lyssna på dels verksledningarna, dels avdelnings- och enhetscheferna från samtliga verksamhetsdelar i var och en av myndigheterna, för att få chefernas uppfattningar om vad som fungerar väl och vad som, enligt deras uppfattning, eventuellt behöver förändras när det gäller skolmyndigheters struktur och uppgifter. Dessutom fördes samtal med företrädare för flertalet av de särskilda organ som finns i myndigheterna. Det frågeformulär som samtalen utgick ifrån, men som anpassades med följdfrågor utifrån respektive myndighet, avdelning och enhet, finns i bilaga 5.

2.3.6 Kontakter med andra statliga utredningar

Av direktiven (2017:37) framgår att utredningen ska beakta förslag från flera utredningar, pågående eller nyligen avslutade. I den mån det varit möjligt har utredningen fört samtal med dessa utredningar.

När det gäller 2015 års skolkommision avslutade kommissionen sitt arbete i april 2017, ungefär vid samma tidpunkt som denna utredning påbörjade sitt arbete, så utredningen beaktade dels kommissionens båda betänkanden, dels de remissynpunkter som kommit på betänkandet. Utredningen hade också möjlighet att i efterhand samtala med några ledamöter i kommissionen.

Utredningen förde vid ett flertal tillfällen samtal med Utredningen Ökad samverkan kring praktiktäna forskning för stärkt vetenskaplig grund i Skolväsendet (U 2017:03), Indelningskommittén (Fi 2015:09), Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06) och Tillitsdelegationen (Fi 2016:03).

Utredningen tog också del av betänkanden från de tre först nämnda utredningarna. Tillitsdelegationen hade inte slutfört sitt arbete vid redovisningsdatum för denna utredning.

Utredningen har också uppmärksammat delar från betänkandet Samordning, ansvar och kommunikation vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (SOU 2016:46), inklusive remissinstansernas synpunkter, som enligt utredningens uppfattning med fördel kan beredas vidare gemensamt med de förslag som redovisas i detta betänkande.

Därutöver har utredningen uppmärksammat att Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) och Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (U 2018:01) ska hålla kontakt med denna utredning. Utredningen Bättre möjligheter för elever i obligatoriska skolformer att nå de kunskapskrav som minst ska nås (U 2017:07) kan dessutom ha viss relevans.

Utredningen har valt att i ett eget kapitel redovisa delar ur nämnda betänkanden eller direktiv som har bäring på utredningens arbete eller förslag (kap. 6). Av kap. 6 framgår också delar av remissinstansers synpunkter i de fall där det varit möjligt att ta del av och redovisa dessa.

3 Ledningsformer för statliga myndigheter

I detta kapitel redogörs för vad en statlig myndighet kännetecknas av, vilka typer av myndigheter det finns i den statliga förvaltningen och vad som egentligen ligger till grund för valet av hur en myndighet styrs. Vidare redovisas vilken ledningsform de olika skolmyndigheterna har och utredningen har också analyserat motiven till dessa ledningsformer.

3.1 Det finns olika ledningsformer för statliga myndigheter

Det saknas en vedertagen och uteslutande definition av vad en myndighet är (Statskontoret 2014). När regeringen i början av 1970-talet lämnade förslag till ny regeringsform, som är en av Sveriges fyra grundlagar, bedömdes det vara lämpligast att i regeringsformen endast ange en antydning om förvaltningsorganisationen. Skälet var att det med tanke på den snabba samhällsutvecklingen skulle vara opraktiskt att närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag. En sådan ordning skulle innebära en tidskrävande och omständlig process om något skulle behöva förändras exempelvis utifrån nya politiska prioriteringar (prop. 1973:90).

Av regeringsformen framgår att regeringen, domstolarna, statliga förvaltningsmyndigheter, kommunala nämnder och vissa styrelser är myndigheter (1974:152). I det här betänkandet, som handlar om skolmyndigheter, avgränsas kapitlet till ett resonemang om myndigheter inom statlig förvaltning eftersom det är i den gruppen skolmyndigheterna ingår.

Statskontoret (2005) anger att en myndighet oftast kännetecknas av att regeringen har upprättat en förordning med instruktion efter

det att riksdagen har anslagit medel för verksamheten. Det förekommer även att en liknande reglering finns i annan författning. Av instruktionen eller en annan författning ska det framgå vilken ledningsform en myndighet har.

I budgetpropositionen för 2007 informerade regeringen riksdagen om statsförvaltningens utveckling. Det framgår att varje myndighets ledning ansvarar för verksamheten inför regeringen och att det därför måste vara klart och tydligt om det är en myndighetschef eller en styrelse som utgör ledningen. Regeringen informerade om att en ny myndighetsförordning tydligare skulle reglera ansvaret för myndigheternas verksamhet. Ambitionen var bl.a. att styrelser med begränsat ansvar inte längre skulle förekomma (prop. 2006/07:1, utg.omr. 2).

Enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet är de ledningsformer som kom att regleras i den aviserade myndighetsförordningen (2007:515).

I samband med att varje myndighets instruktion sågs över för att anpassas till myndighetsförordningen övervägdes ledningsformen i syfte att förtydliga myndighetsledningarnas ansvar. De myndigheter som tidigare hade letts av en styrelse med begränsat ansvar blev i en majoritet av fallen enrådighetsmyndigheter med s.k. insynsråd (Statskontoret 2014).

Ledningsformer som helt eller delvis är undantagna från myndighetsförordningen förekommer också. Ofta framgår undantagen av den aktuella myndighetens instruktion eller av en annan förordning (Statskontoret 2014). Ett exempel på undantag är Sametinget som både är ett folkvalt organ och en myndighet. Av Sametingets instruktion framgår att myndighetsförordningens bestämmelser om ledningsform inte är tillämpliga för myndigheten, utan i stället regleras detta direkt i instruktionen (2009:1395).

Samtliga statliga skolmyndigheter omfattas av myndighetsförordningen.

3.1.1 En enrådighetsmyndighet leds av en myndighetschef som självständigt fattar beslut

Av myndighetsförordningen (2007:515) framgår att en enrådighetsmyndighet leds av en myndighetschef. Inför regeringen bär myndighetschefen ensam ansvaret för myndighetens verksamhet.

En myndighetschef i denna typ av myndighet benämns vanligen generaldirektör, men kan vid små myndigheter ha en annan titel t.ex. direktör. Titeln är inte reglerad i myndighetsförordningen utan framgår av en myndighets instruktion.

Ledningsformen lämpar sig enligt prop. 2009/10:175 väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, i huvudsak är av rutinärende- och servicekaraktär, är av främjande karaktär eller har litet finansiellt ansvar.

Regeringen kan bestämma att det ska finnas ett insynsråd vid en enrådgivningsmyndighet. Insynsråd kan t.ex. utses om myndighetens verksamhet är av sådan karaktär att insyn bedöms angelägen och om särskild kunskap och kompetens på detta sätt kan tillföras (Regeringskansliet 2008). Insynsrådet har till uppgift att utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Det är regeringen som bestämmer antalet ledamöter i rådet. Myndighetschefen ska vara ordförande och hålla insynsrådet informerat om verksamheten (2007:515).

Det kan också finnas särskilda beslutsorgan för vissa frågor. Dessa är inte reglerade i myndighetsförordningen, men beskrivs enligt Statskontoret (2014) i en promemoria från Finansdepartementet (2007). Där anges, enligt Statskontoret, att det kan vara lämpligt med ett särskilt beslutsorgan om de verksamhetsmässiga sambanden med den befintliga myndigheten är svaga och det rör sig om väl avgränsade frågor som kräver kollektivt beslutsfattande och särskild kompetens. Ett särskilt beslutsorgan anges då vara ett alternativ till att inrätta en nämndmyndighet.

3.1.2 En styrelsemyndighet leds av en styrelse som kollektivt fattar beslut – en myndighetschef ansvarar för det löpande arbetet

En styrelsemyndighet leds enligt myndighetsförordningen av en styrelse som är kollektivt ansvarig för verksamheten inför regeringen (2007:515). Ledningsformen anses lämplig för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, har stora anslag eller transferringar, förvaltar stora tillgångar, är forskningsintensiva eller kunskapsproducerande eller i hög grad påverkar näringsliv, kommuner eller landsting (prop. 2009/10:175).

Av myndighetsförordningen framgår att styrelsen består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer. Regeringen utser enligt

en vägledning, framtagen av Regeringskansliet, ordförande och övriga ledamöter i styrelsen (Regeringskansliet 2008).

En av ledamöterna ska vara ordförande och en ska vara vice ordförande. Styrelsen får fatta beslut när ordföranden och minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Om det är ett brådskande ärende får ärendet avgöras genom kontakter utanför sammanträdesformen. I vissa fall kan ordföranden ensam få avgöra ett ärende. Det ska i så fall återanmälas till styrelsen (2007:515).

En styrelsemyndighet har en myndighetschef för det operativa arbetet i myndigheten som efter samråd med ordföranden utses av regeringen (Regeringskansliet 2008). Det kan även i en styrelsemyndighet vara en generaldirektör, men också en myndighetschef med en annan titel. Som exempel kan nämnas att vid högskolor och universitet är rektorer myndighetschefer. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen men får inte vara ordförande eller vice ordförande.

Myndighetschefen ska sköta den löpande verksamheten i enlighet med styrelsens direktiv och riktlinjer och hålla styrelsen informerad om verksamheten (2007:515).

3.1.3 En nämndmyndighet leds av nämnden som ibland har ett kansli

I en nämndmyndighet är nämnden myndighetens ledning och den som ansvarar för verksamheten inför regeringen. Myndighetsformen förekommer för myndigheter med väl avgränsade frågor som ofta är reglerade i lag. En nämndmyndighet kan ha en domstolsliknande karaktär (prop. 2009/10:175).

En nämndmyndighet skiljer sig från en enrådighetsmyndighet och en styrelsemyndighet genom att det inte finns någon myndighetschef. Om regeringen så bestämmer kan myndigheten dock ha ett kansli som leds av en chef som har att följa de direktiv och riktlinjer som nämnden har beslutat (2007:515).

Nämnden är det beslutande organet i myndigheten och består av det antal ledamöter som regeringen bestämmer (2007:515). Det är regeringen som utser ordföranden, övriga ledamöter och den tjänsteman som leder den löpande verksamheten om en sådan tjänsteman finns (Regeringskansliet 2008). Det förekommer även andra varianter.

Liksom i en styrelsemyndighet ska en av ledamöterna vara ordförande i nämnden och en ska vara vice ordförande. Vid brådskande

ärenden gäller samma regler som för en styrelsemyndighet, dvs. om nämnden inte hinner sammanträda får ärendet avgöras genom kontakter mellan ordföranden och övriga ledamöter. Det kan också finnas tillfällen där ordföranden ensam får avgöra ärendet. Det ska i så fall återanmälas till nämnden (2007:515).

3.1.4 Myndighetsförordningens tillämpning

I den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) anges att regeringen väljer den ledningsform som bäst gagnar verksamheten. Utgångspunkter för valet av ledningsform är

- verksamhetens art
- politiska prioriteringar
- regeringens behov av att styra på ett visst sätt.

Statskontoret (2014) genomförde en kartläggning som visar att bland de myndigheter som omfattas av myndighetsförordningen (2007:515) är enrådighet den klart dominerande ledningsformen. Av myndigheterna leds 131 av 218 av en ensam myndighetschef. I 93 av dessa myndigheter har regeringen valt att inrätta ett insynsråd. Det finns 32 myndigheter som leds av en styrelse och 55 nämndmyndigheter. Kartläggningen visar också att det är relativt vanligt med särskilda beslutsorgan i myndigheterna. Totalt finns det 97 särskilda beslutsorgan fördelade på 51 myndigheter.

Statskontorets analys visar emellertid att myndigheter med liknande verksamhet mycket väl kan ha olika ledningsformer. Av en vägledning från Finansdepartementet (2007) framgår bl.a. att en styrelse tillgodoser regeringens behov av att kunna ge myndigheten en stor frihetsgrad och ett stort utrymme för strategiska vägval. Statskontoret påpekar att denna typ av skrivningar emellertid saknas i den förvaltningspolitiska propositionen där den dåvarande regeringen lämnar förslag till mål och riktlinjer för den statliga förvaltningen (prop. 2009/10:175). Statskontoret anser att regeringen endast i begränsad utsträckning använder ledningsform som ett strategiskt styrinstrument. Styrelsemyndigheter har t.ex. inte generellt getts en

större strategisk frihet än enrådgivningsmyndigheter. Oavsett ledningsform visar kartläggningen att det är med myndighetschefen som regeringen och Regeringskansliet har sina löpande kontakter.

Ledningsformen har enligt Statskontoret liten betydelse för hur regeringen arbetar och för myndighetens övergripande handlingsutrymme, men större betydelse för myndigheten internt. En styrelse kan spela en värdefull roll såväl när det gäller att granska förvaltningen av myndigheten som när det gäller att fatta svåra eller obehagliga myndighetsbeslut. Likaså anser Statskontoret att enrådgivningsmyndigheternas insynsråd ofta är ett uppskattat stöd till myndighetschefen (Statskontoret 2014).

3.1.5 Sammanfattande kommentar – olika ledningsformer för statliga myndigheter

Det finns tre reglerade typer av myndigheter inom offentlig förvaltning: enrådgivningsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet. Av myndighetsförordningen framgår att regeringen bestämmer antal ledamöter i styrelser, nämnder och insynsråd (2007:515). Där regleras dock inte att regeringen också utser ledamöterna, vilket framgår av en vägledning från Regeringskansliet (2008), dvs. ett dokument som inte alls har samma status som en förordning.

Utredningen konstaterar att regeringen endast i begränsad utsträckning verkar använda ledningsformen som ett strategiskt styrmedel, vilket visar sig t.ex. genom att ledningsformen ofta varierar mellan myndigheter med liknande typ av uppgifter.

Valet av ledningsform för en myndighet bör, som utredningen ser det, vara en strategisk fråga för regeringen.

3.2 Ledningsformerna för skolmyndigheterna

3.2.1 Skolverket, Skolinspektionen och SPSM är enrådighetsmyndigheter

I Skolmyndighetsutredningens betänkande Tre nya skolmyndigheter (SOU 2007:79) föreslås ledningsformer för Statens skolverk (Skolverket), Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Den utredningen föreslår ledningsformen enrådighetsmyndighet med insynsråd för var och en av de tre myndigheterna med hänvisning till myndighetsförordningen (2007:515). I betänkandet anges att denna ledningsform kan tillgodose regeringens behov av en stark och direkt styrning. Det anges särskilt att den föreslagna Skolinspektionens verksamhet inte bedömdes vara av så komplex karaktär att det fanns ett behov av en förstärkt ledning med styrelse.

I betänkandet anges vidare att de styrelser som hade begränsat ansvar skulle avvecklas i enlighet med den nya myndighetsförordningen. Detta berörde Skolverket som hade haft en sådan styrelse sedan 2003.

Regering och riksdag ställde sig bakom Skolmyndighetsutredningens förslag om ledningsform för Skolverket, Skolinspektionen och SPSM (prop. 2007/08:50, bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161). I propositionen nämns inga särskilda motiv när det gäller själva ledningsformen.

Mot bakgrund av ambitionen att avveckla styrelser med begränsat ansvar kan nämnas att många statliga myndigheter fortfarande under 1980-talet leddes av styrelser. Dessa benämndes lekmannastyrelser och ledamöterna utsågs i allmänhet av regeringen. Som regel var generaldirektören ordförande i styrelsen (SOU 1983:39). Förutom Skolverket leddes föregångarna Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna av styrelser. Även Myndigheten för skolutveckling (MSU), som verkade jämte Skolverket mellan 2003 och 2008, hade en styrelse (se även kap. 5).

Numera finns det inte någon styrelsemyndighet på skolområdet. Det kan dock noteras att Statskontoret i en myndighetsanalys som genomfördes 2015 anser att Skolverket bättre motsvarar regeringens kriterier för en styrelsemyndighet än för en enrådighetsmyndighet. Av Statskontorets analys framgår att Skolverkets verksamhet har vuxit kraftigt under senare år och delvis ändrat karaktär. Skolverket

har en stor mängd transfereringar, påverkar kommuner och enskilda skolhuvudmän i stor utsträckning och bedriver en kunskapsproducerande verksamhet (Statskontoret 2015).

Skolverket, Skolinspektionen och SPSM är således alla s.k. enrådighetsmyndigheter som leds av en myndighetschef, närmare bestämt en generaldirektör. Vid dessa myndigheter finns även ett insynsråd. Vid samtliga nämnda myndigheter finns dessutom särskilda beslutsorgan, dvs. i huvudsak organ som, i enlighet med myndighetsförordningen (2007:515), har avgränsade uppgifter som kräver särskild kompetens och kollektivt beslutsfattande.

3.2.2 Skolforskningsinstitutet är också en enrådighetsmyndighet

I budgetpropositionen för 2014 anger regeringen att den avser att ge en utredning i uppdrag att inrätta ett skolforskningsinstitut (prop. 2014/15:1, utg.omr. 16). Denna avisering byggde på ett uttalande i den s.k. forskningspropositionen (prop. 2012/13:30) om insatser för att systematiskt väga samman och sprida forskningsresultat som skulle bidra till ökad kunskap om effektiva metoder och arbetsätt i skola och förskola. I direktivet till den utredning som ligger till grund för inrättandet av Skolforskningsinstitutet (dir. 2014:7) anges utan motivering att myndigheten ska vara en enrådighetsmyndighet. I direktivet anges även att det, i likhet med vad som gäller för Skolverket och SPSM, ska finnas särskilda beslutsorgan vid institutet som ska besluta i vissa specifika frågor. Skolforskningsinstitutet inrättades 2015 som en enrådighetsmyndighet med två särskilda beslutsorgan (2014:1578). Det kan dock konstateras att de särskilda beslutsorganen har starka samband med övrig verksamhet i myndigheten och att direktören har ett begränsat beslutsutrymme (se avsnitt 3.1.1).

3.2.3 Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet

Frågan om en förändring av sameskolornas ledning var en av de frågor som i slutet av 1970-talet bereddes av en arbetsgrupp för samefrågor (DS U 1978:5). Arbetsgruppen föreslog att en samisk

utbildningsdelegation skulle inrättas och lämnade två alternativa förslag för ledningen av sameskolorna. Det ena alternativet innebar i korthet att länsstyrelsen i Norrbottens län skulle utöva tillsyn över sameskolorna medan delegationen skulle ha ett samordningsansvar. Vid varje skola skulle det dessutom finnas en nämnd. Det andra alternativet innebar att delegationen, eller ett annat samiskt organ, skulle utgöra styrelse för sameskolorna och även utöva tillsyn över dessa. Delegationen skulle vara underställd Skolöverstyrelsen och det skulle finnas en skolchef med ledningsansvar för skolorna. Även i detta alternativ skulle det inrättas nämnder vid skolorna. Förslaget remissbehandlades, men remissynpunkterna var inte samstämmiga.

Regeringens förslag i den proposition som ligger till grund för inrättandet av Sameskolstyrelsen, vilket skedde 1983, avviker därför från arbetsgruppens förslag. Ledningsformen föreslås i stället vara en nämndmyndighet. Motivet till inrättandet av myndigheten var att det samiska inflytandet över utbildningen skulle stärkas. Riksdagen beslutade också i enlighet med förslaget (prop. 1979/80:82, bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285).

Till skillnad från övriga skolmyndigheter är alltså Sameskolstyrelsen en nämndmyndighet.

3.2.4 Sammanfattande kommentar – ledningsformerna för dagens skolmyndigheter

Fyra av de fem skolmyndigheter som redovisas i detta avsnitt är s.k. enrådighetsmyndigheter, dvs. myndigheterna leds av en myndighetschef som ensam bär ansvaret för myndighetens verksamhet inför regeringen. Den utredning som föreslog denna ledningsform för tre av myndigheterna (SOU 2007:79) hänvisar till att ledningsformen givet myndigheternas uppgifter motsvarar kraven i myndighetsförordningen (2007:515). Några tydliga motiveringar eller exempel på varför de går att hänföra till vad som anges i myndighetsförordningen framgår emellertid inte. Nämnda utredning anger dock att den valda ledningsformen kan tillgodose regeringens behov av en stark och direkt styrning. När det gäller Skolforskningsinstitutet som inrättades betydligt senare finns inga motiv alls till att institutet är en enrådighetsmyndighet. Det framstår heller inte som tydligt då det finns organ inom myndigheten som i hög grad beslutar om myndighetens verksamhet.

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att inför framtiden noga överväga vilken eller vilka myndighetstyper som ska finnas i en myndighetsstruktur inom skolområdet. Dels handlar det, som nämnts i avsnitt 3.1.5, om regeringens styrning, dels om att myndigheter i förhållande till sina målgrupper ska fungera så ändamålsenligt och effektivt som möjligt.

4 Skolmyndigheternas organisation 2018

I detta kapitel beskrivs de nuvarande statliga skolmyndigheternas uppdrag, bemanning och ekonomi. Exempel ges även på hur varje myndighet omsätter sitt uppdrag i praktiken. Varje myndighets egen och även andra aktörers bedömning av verksamheten redovisas också.

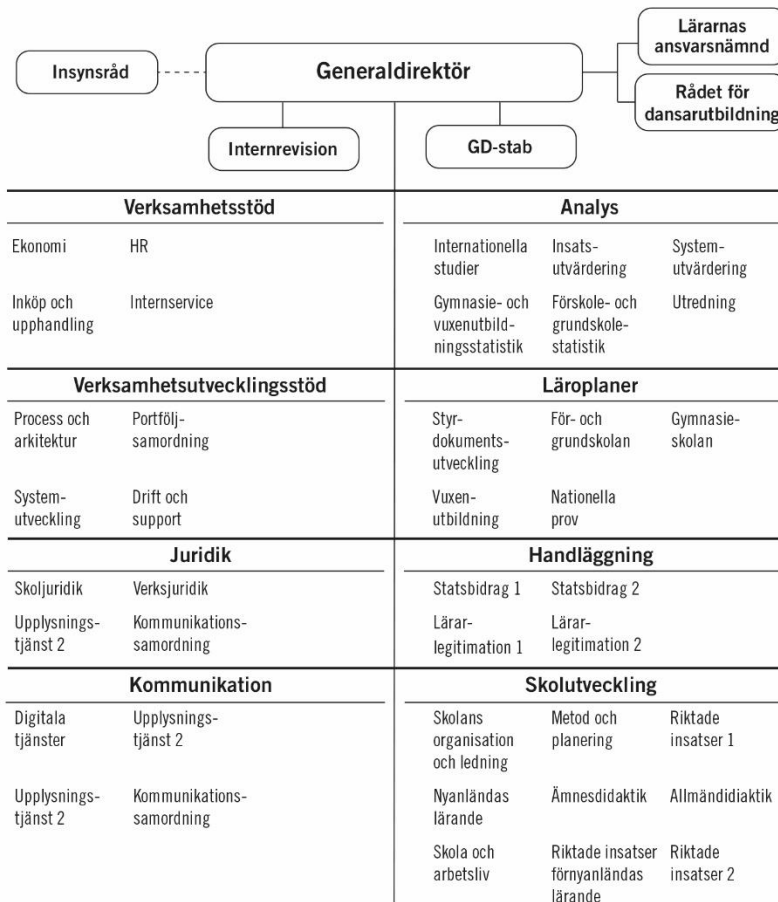
4.1 Statens skolverk

Statens skolverk (Skolverket) är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet (2015:1047). Myndigheten ligger i Stockholm.

Figur 4.1 visar Skolverkets organisation och därefter följer en utförligare beskrivning av myndighetens uppdrag.

Figur 4.1 Skolverkets organisation

Skolverket med verksamhetsområden såsom de beskrivs av myndigheten



Källa: Informationen är hämtad från www.skolverket.se.

Skolverket leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns det också ett insynsråd vars ledamöter utses av regeringen. Rådet har till uppgift att utöva insyn i myndighetens verksamhet och ge myndighetschefen råd (se kap. 3).

Inom myndigheten finns de två särskilda beslutsorganen Lärarnas ansvarsnämnd och Rådet för dansarutbildning.

Den generella författningsmässiga styrningen av Skolverket sker genom bestämmelser i 26–27 kap. skollagen (2010:800) och via förordningen (2015:1047) om instruktion för Statens skolverk. Riksdagen avsätter medel för myndigheten i samband med den årliga budgetprocessen.

Regeringen styr också myndigheten genom andra förordningar än instruktionen, såsom statsbidragsförordningar, och ett årligt regleringsbrev som bl.a. innehåller vissa mål, återrapporteringskrav, uppdrag till myndigheten och ekonomiska förutsättningar. Regeringen ger även Skolverket uppdrag i särskild ordning under ett verksamhetsår.

Av Skolverkets instruktion framgår bl.a. att myndigheten genom sin verksamhet ska främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever (2015:1047).

4.1.1 Centrala funktioner för stöd till avdelningarna

Skolverket har två avdelningar, Verksamhetsstyrning och Verksamhetsutveckling, som samordnar och stödjer övriga avdelningar.

Avdelningen för juridik har en enhet för verksjuridik och en för förvaltningsjuridik som stödjer övriga avdelningar i alla olika typer av juridiska frågor. Likaså har avdelningen för kommunikation två enheter för internt stöd, nämligen Digitala tjänster och Kommunikationssamordning (www.skolverket.se).

Utöver de ovan nämnda finns enheter inom fler avdelningar som arbetar med metodutveckling men dessa är direkt knutna till respektive avdelnings sakområde.

4.1.2 Uppföljning, utvärdering och statistik

I skollagen finns bestämmelser om Skolverkets ansvar för uppföljning och utvärdering av skolväsendet, övriga utbildningar och verksamheter som står under Statens skolinspektions (Skolinspektionen) tillsyn och annan pedagogisk verksamhet som anordnas av

enskild. En huvudman är skyldig att lämna de uppgifter som Skolverket behöver och görs inte det får Skolverket förelägga den uppgiftsskyldige att fullgöra sin skyldighet. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (26 kap. 24–27 §§ skollagen).

Av Skolverkets instruktion framgår att den uppföljning och utvärdering som myndigheten ansvarar för enligt skollagen ska öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen. Resultaten av uppföljning och utvärdering ska sammanfattas och publiceras. Det görs dels på webbsidan, dels i tryckta rapporter.

Myndigheten ansvarar också för den officiella statistiken (2001:100) om skolväsende och barnomsorg³⁸ som bl.a. innehåller uppgifter om kostnader, antal elever och barn, elevresultat och personal. Den officiella statistiken publiceras på webbsidan och kan sorteras på olika sätt.

Skolverket genomför utvärderingar efter särskilda beslut av regeringen, men även på eget initiativ. I myndighetens regleringsbrev för 2018 innebär sammantaget 15 av uppdragen att utvärderingar ska genomföras eller så innehåller uppdragen inslag av utvärdering. Det är emellertid inte helt tydligt vad som betraktas som utvärdering, eftersom olika uttryck används såsom t.ex. utreda, kartlägga eller utvärdera.

Som exempel på egeninitierade undersökningar kan nämnas två större och återkommande, nämligen Skolverkets lägesbedömning som publiceras vartannat år och sammanfattar läget i skolväsendet (se t.ex. Skolverket 2017a) och Attityder till skolan som ger elever och lärare möjlighet att ge sin syn på bl.a. trivsel och trygghet, relationen mellan elever och lärare samt stress och krav i skolan (se t.ex. Skolverket 2016d).

Exempel på nya uppdrag enligt regleringsbrevet för 2018 som innehåller inslag av utvärdering är att myndigheten ska analysera möjliga konsekvenser av ett borttagande av meritpoäng vid tillträde till högskoleutbildning, undersöka hur kurs- och ämnesplanernas olika delar används vid planering och genomförande av undervisningen, kartlägga hur ordningsregler och disciplinära åtgärder används inom skolan och utreda vilken roll utbildningen inom skolväsendet har enligt gällande regelverk i arbetet mot våldsbejakande extremism. Vidare ska Skolverket bl.a. kartlägga deltagandet i förskola

³⁸ Barnomsorg är det uttryck som används i instruktionen, utan definition.

i olika grupper i befolkningen och särskilt belysa gruppen nyanlända samt analysera orsaken till lägre deltagande i vissa grupper.

Organisatoriskt tillhör de här beskrivna uppgifterna Avdelningen för analys.

Det kan i sammanhanget konstateras att det finns flera aktörer som arbetar med utvärdering av skolväsendet, t.ex. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Statskontoret och forskare vid universitet och högskolor. Skolinspektionens kvalitetsgranskningar och Riksrevisionens granskningar har också utvärderande karaktär, men genomförs med andra syften.

4.1.3 Ansvar för internationella studier

Skolverket har i uppdrag att ansvara för internationella kunskapsmätningar och andra individbaserade mätningar inom verksamhetsområdet om inte regeringen har beslutat något annat (2015:1047). Som exempel kan nämnas PISA som mäter 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap, TIMSS och TIMSS Advanced som mäter elevers kunskaper i matematik i årskurs 4 och 8 respektive gymnasieelevers kunskaper i matematik och fysik, TALIS³⁹ som är en studie av lärares och skolledares yrkesvardag och PIRLS⁴⁰ som är en studie av läsförståelsen hos elever i årskurs 4 i ett internationellt perspektiv. Skolverket ansvarar för dessa, men anlitar universitet och högskolor för vissa uppgifter (www.skolverket.se).

Ansvaret för internationella studier ligger liksom uppföljning och utvärdering organisatoriskt i Avdelningen för analys.

4.1.4 Styrdokument och nationella prov

Skolverket ska enligt instruktionen (2015:1047) utforma kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav. Myndigheten ska också ansvara för nationella prov och slutprov. Dessutom ska Skolverket kontinuerligt bedöma behovet av och utveckla bedömningsstöd för olika elevgrupper.

Det här innebär bl.a. att Skolverket utarbetar kursplaner m.m. för olika skolformer, ansvarar för nationella prov, som dock konstrueras

³⁹ TALIS är en förkortning av The Teaching and Learning International Survey.

⁴⁰ PIRLS är en förkortning av Progress in international Reading and Literacy Study.

av universitet och högskolor, samt tar fram stöd- och kommentar-material.

Uppgifterna ligger organisatoriskt i Avdelningen för läroplaner.

4.1.5 Skolutveckling

Skolverket ska i enlighet med sin instruktion stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter genom fortbildning och kompetensutveckling, forskningsspridning och andra utvecklingsinsatser (2015:1047). Uppdraget att sprida resultat av forskning beskrivs i nästa avsnitt.

Fortbildning och kompetensutveckling för rektorer och förskolechefer

Sedan 2008 ansvarar Skolverket för en reglerad befattningsutbildning för rektorer och förskolechefer. Målet med utbildningen är att rektorerna ska få sådana kunskaper att de kan ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning, skapa förutsättningar för måluppfyllelse på såväl individ- som verksamhetsnivå och ansvara för att verksamhetens som helhet utvecklas (2011:183).

Utbildningen är sedan 2010 obligatorisk i förhållande till huvudmännen (prop. 2009/10:27, bet. 2009/10:UbU6, rskr. 2009/10:128), vilket innebär att det är huvudmannens ansvar att se till att rektorerna går utbildningen även om Skolverket ansvarar för själva genomförandet. Utbildningen genomförs av sex universitet och högskolor efter överenskommelser med Skolverket. Utbildningen preciseras dels i förordning (2011:183), dels i Skolverkets måldokument (Skolverket 2015). I regeringens uppdrag till Skolverket betonas att rektorns och förskolechefens roll som ledare ska genomsyra hela utbildningen, vilket skiljer sig från det förslag som tidigare lagts (se avsnitt 5.5.4), där vikten av att genomföra en del av utbildningen i taget betonades. Utbildningen ger 30 högskolepoäng och bedrivs på avancerad nivå.

Utöver att Skolverket svarar för befattningsutbildningen ansvarar myndigheten även för en fortbildning som inriktar sig på det peda-

gogiska ledarskapet för rektorer som har gått befattningsutbildningen. Skolverket har även ansvar för en reglerad utbildning om 7,5 högskolepoäng för förskolechefer (2011:183).

Fortbildning och kompetensutveckling för lärare och förskollärare

Skolverket svarar enligt sin instruktion för nationellt prioriterad fortbildning och ska ge stöd i form av annan kompetensutveckling för personal (2015:1047). Myndigheten ansvarar för ett stort antal fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser för verksamma inom skolväsendet.

Läraryftet II startade 2012 och syftar till att vidareutbilda lärare så att de blir behöriga i alla de ämnen där de undervisar (U2011/05531/S). Det kan nämnas att detta är ett tydligt exempel på hur ett uppdrag förändrats efter en nationell prioritering i förhållande till en ny reform, den s.k. legitimationsreformen. Det tidigare Läraryftet var, som beskrivs i avsnitt 5.5.8, en bredare kompetensutvecklingsinsats.

Även fritidspedagoger har möjlighet att studera vissa ämnen, s.k. praktiska eller estetiska inom Läraryftet II, för att kunna bli legitimerade och nå behörighet som lärare. Satsningen har också utvidgats till att även omfatta speciallärarutbildning, antingen som en hel utbildning eller som kompletterande till tidigare studier (U2012/01181/S).

För lärare som deltar i Läraryftet II administrerar Skolverket ett stimulansbidrag till huvudmannen som generellt sett ligger betydligt lägre än ersättningen vid studier inom det tidigare Läraryftet och som heller inte är garanterat att gå till den enskilde läraren eller förskolläraren. Speciallärarutbildningen fick däremot nya villkor under 2016 och det blev åter möjligt att studera med 80 procent av lönen. Detsamma gäller för lärare och förskollärare som fort- eller vidareutbildar sig i ämnet svenska som andraspråk eller svenska för invandrare (2016:400, 2016:709).

Utöver dessa satsningar som är riktade till enskilda lärare och förskollärare genomförs flera helt eller delvis webbaserade satsningar med inriktning på kollegialt lärande, t.ex. läslifyftet och matematiklyftet, där utbildningarna innehåller olika moduler och syftar t.ex. till att lärare eller förskollärare ska fördjupa sina kunskaper, få

tillfälle till samtal om relevant forskning med kollegerna och pröva nya arbetssätt. Dessa satsningar ligger liksom de ovan nämnda i Avdelningen för skolutveckling, under ”paraplyet” Nationella skolutvecklingsprogram (www.skolverket.se), men statsbidragen administreras via Avdelningen för handläggning.

Stöd till generell och riktad skolutveckling

Skolverket har i enlighet med sin instruktion till uppgift att stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter (2015:1047). Uppdraget preciseras i instruktionen, regleringsbrevet och särskilda regeringsbeslut. Det stöd till skolutveckling som Skolverket erbjuder karaktäriseras av Skolverket som generellt stöd, riktat stöd och övriga insatser.

Det generella stödet erbjuds huvudsakligen genom insatser i de nationella skolutvecklingsprogrammen (U2015/03844/S) och riktar sig till samtliga huvudmän. På sin webbsida redovisar Skolverket programmen Betyg och bedömning, Digitalisering, Elevhälsa och barns omsorg, Nyanlända och flerspråkiga barns lärande, Kunskaper och värden, Skola och arbetsliv samt vidare studier, Styrning och ledning, samt Systematiskt kvalitetsarbete (www.skolverket.se). Skolverket anger också att detta uppdateras löpande. Huvudmän, skolor och förskolor erbjuds att ta del av programmen via bl.a. webbmoduler.

Riktat stöd erbjuds exempelvis ett urval huvudmän inom ramen för satsningen Samverkan för bästa skola (U2015/03357/S, U2017/00301/S). Insatserna riktar sig till skolor med låga kunskapsresultat eller en hög andel elever som inte fullföljer sina studier och där huvudmannen med personal har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sin verksamhet på egen hand. Insatsen riktar sig också till förskoleklasser och förskolor i syfte att öka måluppfyllelsen i verksamheterna. I samverkan med berörda huvudmän hjälper Skolverket till med att identifiera insatser som kan stärka huvudmannens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Skolverket kommer därefter överens med respektive huvudman om hur insatserna ska utformas och genomföras. I överenskommelserna klargörs Skolverkets respektive huvudmannens ansvar och åtaganden. Under 2017 har samverkan skett med 48 huvudmän,

165 skolenheter och 33 förskoleenheter. Skolverket framhåller i sin årsredovisning att skolorna har fått verktyg för att bygga upp en utvecklings- och förvaltningsorganisation med tydliga roller. I huvudmännens och skolornas redovisningar anges genomgående att det systematiska kvalitetsarbetet har förändrats till att i högre grad bli en kontinuerlig och cyklisk process från att tidigare bara ha varit något som genomförts en gång om året (Skolverket 2018).

Skolverket har kommit överens med huvudmännen om insatser inom bl.a. områdena systematiskt kvalitetsarbete, pedagogiskt ledarskap, språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, nyanlända elevers lärande, betyg och bedömning, trygghet och studiero, ämnesdidaktik samt extra anpassningar och särskilt stöd.

Riktade insatser ges även till huvudmän som tagit emot en stor andel nyanlända elever i förhållande till sin folkmängd. Syftet är att stärka huvudmännens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda nyanlända elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet med målet att förbättra förutsättningarna för goda kunskaper för dessa elever (U2015/03356/S).

Arbetet med stöd till skolutveckling bedrivs inom Avdelningen för skolutveckling.

4.1.6 Hanteringen av statsbidrag

Skolverket administrerar statligt stöd och bidrag enligt särskilda förordningar och beslut. Som framgår ovan ansvarar Skolverket för stöd till skolutveckling, nationellt prioriterad fortbildning och stöd till kompetensutveckling. Inom dessa områden beviljas olika typer av statsbidrag. Skolverket hanterar även en del övriga statsbidrag. Organisationer, science center och andra verksamheter kan t.ex. ansöka om bidrag hos Skolverket. Under 2017 hanterade Skolverket 62 olika statliga stöd och bidrag (Skolverket 2018).

Statsbidragen administreras inom Avdelningen för handläggning.

4.1.7 Legitimation till lärare och förskollärare

Sedan 2011, då legitimationsreformen trädde i kraft (2 kap. 13 § skollagen) har Skolverket i uppdrag att meddela legitimation till lärare och förskollärare. Av figur 4.1 framgår, i enlighet med

Skolverkets egen information, att myndigheten enbart handlägger frågor om legitimation för lärare, men även förskollärare ingår i uppdraget – vilket framgår såväl av skollagen som av Skolverkets närmare information på webbsidan (www.skolverket.se).

Skolverket tar emot ansökan om legitimation, utreder vilken behörighet för undervisningen en lärare eller förskollärare ska få, begär eventuella kompletteringar och meddelar legitimation alternativt avslår en ansökan om legitimation. Det ingår även att hantera avgifter i samband med att legitimationer meddelas. Uppgifter om legitimerade lärare och förskollärare registreras i lärar- och förskollärarregistret.

I uppdraget ingår även att pröva utländska examina som lärare och förskollärare kan ha, då Skolverket är s.k. behörig myndighet för detta.

I arbetet med legitimation och behörighet ska Skolverket enligt instruktionen särskilt samverka med Universitets- och högskolerådet (2015:1047) och i samband med utländska examina ska Skolverket inhämta ett yttrande från den myndigheten (2011:326).

För att få en uppfattning om omfattningen av hanteringen av legitimationsärenden kan nämnas att 2017 hade Skolverket fattat beslut i totalt 16 300 ärenden, 2016 uppgick antalet beslut till 21 176 ärenden och 2015 till 59 155. Antalet ärenden har sjunkit över tid främst beroende på att ansökningar grundade på äldre examina har minskat (Skolverket 2018). År 2015 var det en topp som bl.a. kan härledas till förändringar i bestämmelserna om behörighet. I mars 2018 hade totalt 272 200 legitimationer meddelats, varav 178 308 till lärare och 93 895 till förskollärare (www.skolverket.se).

Legitimationsuppdraget ligger organisatoriskt under Avdelningen för handläggning.

4.1.8 Lärarnas ansvarsnämnd

Lärarnas ansvarsnämnd är ett särskilt beslutsorgan inom Skolverket som regleras i 27 kap. 4–18 §§ skollagen. Nämndens uppgift är att efter anmälan av Skolinspektionen pröva frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation och om varning ska meddelas. Nämnden prövar också om en legitimation ska återkallas

efter att den legitimerade har ansökt om det och om en ny legitimation ska meddelas en tid efter det att en persons legitimation återkallats.

Nämnden består av en ordförande, som ska vara eller ha varit ordinarie domare, och åtta andra ledamöter som ska ha särskild sakkunskap om och praktisk erfarenhet av skol- eller förskoleverksamhet och lärares eller förskollärares uppdrag. Såväl ordföranden som ledamöterna utses av regeringen. Det ska också finnas en ställföreträdare för ordföranden och tillräckligt antal ersättare för ledamöterna.

Förfarandet vid Lärarnas ansvarsnämnd är skriftligt om inte en enskild part har begärt muntlig förhandling, förhandlingen inte är obehövlig och det inte finns särskilda skäl som talar mot en muntlig förhandling.

Ordföranden får självständigt fatta vissa beslut, men i huvudsak inte sådana som gäller slutliga avgöranden.

4.1.9 Spridning av forskningsresultat

Skolverket har i enlighet med sin instruktion i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning (2015:1047). Skolverket anger att målet är att öka kunskapen om forskning hos lärare, förskollärare och annan pedagogisk personal, rektorer, förskolechefer och huvudmän så att de kan dra nytta av och använda forskningsresultaten i praktiken. Skolverket samarbetar med universitet och högskolor där en stor del av forskningen bedrivs (www.skolverket.se).

Som ett led i att sprida eller tillgängliggöra kunskap om vetenskap och beprövad erfarenhet använder Skolverket sin webbsida och webbplatsen Forskning.se som är gemensam för flera myndigheter och forskningsfinansiärer. Skolverket tar fram egna kunskaps- och forskningsöversikter och sprider även externa översikter (Riksrevisionen 2013).

Under 2017 har Skolverket bevakat forskning inom områdena bedömning och betyg, didaktik, digitalisering, språklig kompetens, natur- och samhällsorienterande ämnen, flerspråkighet, förskola, organisation och ledning samt specialpedagogik. Under 2017 publicerades totalt 86 artiklar på webbplatsen (Skolverket 2018).

Skolverket samverkar med det norska Utdanningsdirektoratet och det danska Evalueringsinstituttet i arbetet med att samla skandinavisk forskning på förskoleområdet i en gemensam databas. Under året har 80 forskningsresuméer publicerats i databasen (Skolverket 2018).

Uppgiften ligger under Avdelningen för skolutveckling.

4.1.10 Information om verksamheten nationellt och internationellt

I enlighet med sin instruktion ska Skolverket informera och sprida information om sitt verksamhetsområde både i och utanför Sverige (2015:1047). I Skolverkets årsredovisning framhålls att myndighetens informationsuppdrag berör en stor del av myndighetens ansvarsområde. Där anges att myndigheten har en omfattande informations- och kommunikationsverksamhet och presstjänst som rör flertalet av myndighetens ansvarsområden.

Upplysningstjänsten svarar t.ex. på frågor inom skoljuridik och även andra frågor inom skolans verksamhetsområde. Skolverkets målgrupper nås också bl.a. via myndighetens webbsida och riktade nyhetsbrev (Skolverket 2018).

På Skolverkets webbplats finns information om myndighetens verksamhet på engelska och myndigheten deltar också internationellt i olika nätverk och grupper (www.skolverket.se).

4.1.11 Sektorsansvar för funktionshindersfrågor

Skolverket har jämte Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) uppgifter inom specialpedagogik. Det är Skolverket som har det samlade ansvaret för funktionshindersområdet, det s.k. sektorsansvaret, vilket ligger inom ramen för Verksamhetsstöd. Skolverket ska

ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde och – i den mån det inte är en uppgift för Specialpedagogiska skolmyndigheten – inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter [---] (18 § förordning [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk).

Skolverket ska vidare genom ett sökbart statsbidrag främja specialpedagogiska insatser och fortbildning när det gäller sådana insatser (2016:400) och inom satsningen Lärarlyftet II (U2012/01181/S) finns särskilda utbildningar som syftar till behörighet för undervisning på såväl grund- och gymnasiesärskolenivå som inom specialskolan. Det finns också en särskild utbildning i specialpedagogik i programmet Kunskaper och värden inom ramen för de Nationella skolutvecklingsprogrammen och det finns dessutom särskilda utvärderingsuppdrag från regeringen som rör t.ex. gymnasiesärskolan (www.skolverket.se).

Det specialpedagogiska området ingår också som en del i de flesta av Skolverkets uppgifter, dvs. uppgifterna avser i de flesta fall alla elever eller barn i en eller flera delar av skolväsendet, eller vissa andra utbildningsformer, som omfattas av Skolverkets uppdrag.

4.1.12 Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling

Skolverket ansvarar sedan 2008 för Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling som har i uppdrag att stimulera huvudmän och skolor att aktivt arbeta med språk-, läs- och skrivutveckling. Centrumet arbetar med regionala nätverk inom området, samarbetar med Läslyftet och är samarbetspartner till andra aktörer, bl.a. SPSM, när det gäller elever med dyslexi eller andra läs- och skrivsvårigheter (www.skolverket.se).

4.1.13 Rådet för dansarutbildning

Inom Skolverket finns Rådet för dansarutbildning. Rådet organiserar bl.a. antagning och urval till utbildningen, utser juryn till färdighetsprov och bidrar till uppföljning och utveckling av kvaliteten i utbildningen (2011:7). Rådet för dansarutbildning består av en ordförande, åtta ledamöter och åtta ersättare. Ledamöterna har kunskap om dansprofessionen, grundskolan och gymnasieskolan. Rådet för dansarutbildning ansvarar för sina beslut och sin verksamhet inför Skolverkets ledning (www.skolverket.se).

4.1.14 Skolverkets personal

År 2017 hade Skolverket 575 årsarbetskrafter. Motsvarande antal 2016 var 530 och 2015 var det 533. Vid utgången av 2017 var 759 personer anställda vid Skolverket. Motsvarande antal var 622 föregående år och 2015 var det 578. Vid utgången av 2017 var antalet tillsvidareanställda 672. Motsvarande antal 2016 var 517 och 2014 var det 430. Vid utgången av 2017 var antalet visstidsanställda 54.

Antalet anställda har således ökat under senare år. Personalomsättningen var 17 procent 2017. Medelåldern i Skolverket var 46 år. Vid utgången av 2017 var andelen anställda kvinnor 69 procent och andelen män 31 procent. Vid årsskiftet 2017/18 hade Skolverket 48 chefer, varav 29 kvinnor och 19 män (Skolverket 2018).

Enligt uppgifter som utredningen fått från Skolverket har en stor andel av personalen inom läroplansavdelningen och skolutvecklingsavdelningen pedagogisk utbildningsbakgrund. Vid analysavdelningen och handläggningsavdelningen har många samhällsvetenskaplig eller juridisk utbildning. Vid avdelningarna verksamhetsstöd, verksamhetsutveckling, juridik och kommunikation har de anställda relevant utbildningsbakgrund för respektive stödfunktion.

4.1.15 Skolverkets intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag

Av tabellen nedan framgår tilldelning av medel för åren 2015 till 2017 enligt regleringsbrev för Skolverket, varav anslaget för myndighetens kostnader för verksamheten, det s.k. förvaltningsanslaget, redovisas som en delpost. Vidare redovisas Skolverkets verksamhetskostnader samt lämnade stöd och bidrag, i huvudsak statsbidrag och övriga medel för stöd till huvudmännen.

Tabell 4.1 Skolverkets intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag (tkr)

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|------------|------------|------------|
| Årets tilldelning enligt regleringsbrev | 11 787 571 | 15 325 446 | 18 252 907 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>1:1 Statens Skolverk</i> | | | |
| <i>Förvaltningsanslag</i> | 522 257 | 626 443 | 1 055 963 |
| Utgifter, totalt | 10 759 089 | 13 070 076 | 16 869 580 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>Verksamhetskostnader</i> | 1 307 669 | 1 393 250 | 1 517 619 |
| <i>Lämnade bidrag</i> | 9 528 426 | 11 783 141 | 15 438 932 |

Källa: Skolverkets årsredovisning, anslagsredovisning och resultaträkning respektive år (Skolverket 2016e, 2017b och 2018).

Tabellen visar att verksamhetens kostnader vida överstiger förvaltningsanslaget 2015 och 2016. Mellanskillnaden har i huvudsak finansierats med andra anslag, bl.a. anslag till olika regeringsuppdrag. Regeringen har fr.o.m. 2017 väsentligt ökat förvaltningsanslaget genom att i storleksordningen 400 miljoner kronor flyttats från andra anslag.

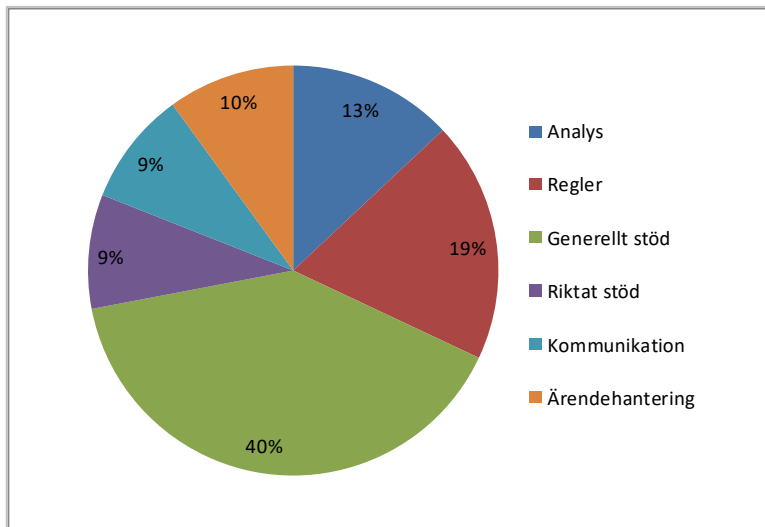
De stöd och bidrag som Skolverket betalar ut har ökat kraftigt i omfattning under senare år, från drygt 9 miljarder kronor 2015 till drygt 15 miljarder 2017.

Under åren 2015 till 2017 har Skolverket haft en tilldelning av medel enligt regleringsbrev som är väsentligt större än summan av de medel som Skolverket har förbrukat i den egna verksamheten eller lämnat i stöd och bidrag. Under 2017 var differensen knappt 1,4 miljarder kronor.

Skolverket har även vissa intäkter av avgifter, bidrag, andra ersättningar och finansiella intäkter. Dessa intäkter är dock jämförelsevis begränsade och redovisas därför inte här. Det finns också intäkter från avgifter i samband med ansökan om legitimation, men dessa intäkter disponeras inte av Skolverket och redovisas heller inte här.

Verksamhetskostnaderna, som alltså uppgick till cirka 1,5 miljarder kronor 2017 fördelades på huvudsakliga uppgifter enligt följande:

Figur 4.2 Skolverkets verksamhetskostnader fördelat på verksamhetsområden (%)



Källa: Skolverkets årsredovisning 2017, egen bearbetning.

Lämnade stöd och bidrag

Skolverket betalade ut 15,4 miljarder kronor i stöd och bidrag under 2017. Ett omfattande bidrag är maxtaxan, som omsluter 4,5 miljarder kronor 2017. Skolverket ger statsbidrag till kommuner som kompensation för att de har maxtaxa för förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg. Andra större satsningar är lärarlönelyftet som omfattar 4 miljarder kronor och bidrag om 2,3 miljarder kronor inom ramen för den s.k. lågstadiesatsningen, vilket kan sökas av huvudmän för att anställa mer personal i de lägre årskurserna och ge lärare i förskoleklass och årskurs 1–3 mer tid för varje elev (Skolverket 2018).

Uppdraget Samverkan för bästa skola har under 2017 kostat 112,4 miljoner kronor, varav 73 miljoner avser verksamhetskostnader och 39,4 miljoner lämnade bidrag. Uppdraget att stödja huvudmännen i att erbjuda nyanlända elever utbildning av hög och likvärdig kvalitet har under 2017 kostat 278 miljoner kronor, varav 92,4 miljoner kronor utgör verksamhetskostnader och lämnade bidrag 185,9 miljoner kronor.

Som nämnts har de medel som Skolverket betalat ut i stöd och bidrag ökat från drygt 9 miljarder kronor 2015 till 15,4 miljarder kronor 2017. Innevarande års tilldelning av medel för stöd och bidrag enligt regleringsbrevet uppgår till 18,3 miljarder kronor. Den kraftiga ökningen av medel för stöd och bidrag har således fortsatt.

4.1.16 Uppföljningar, utvärderingar och andra studier av Skolverket

På regeringens uppdrag genomförde Statskontoret en myndighetsanalys av Skolverket (Statskontoret 2015). Statskontoret bedömer att regeringen behöver förändra sin styrning av Skolverket samtidigt som Skolverket behöver utveckla sin organisation, styrning och uppföljning.

Statskontoret anser att regeringen styr Skolverket genom ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag. Enligt statskontoret tränger det stora antalet statsbidrag undan Skolverkets löpande uppgifter som att följa utvecklingen i skolan. Statskontoret framför också att regeringens detaljstyrning lett till att Skolverkets insatser fått sämre effekt och att regeringens skolpolitik därmed är mindre verkningsfull. Regeringen har dessutom i stor utsträckning styrt Skolverkets finansiering genom att öronmärka medel för särskilda regeringsuppdrag, vilket enligt Statskontoret försämrat Skolverkets möjligheter att använda medlen effektivt. Skolverkets förvaltningsanslag täckte dessutom bara en tredjedel av verksamhetskostnaderna, dvs. en stor del av verksamheten finansierades via s.k. sakanslag. Detta fick bl.a. konsekvenser för myndighetens kompetensförsörjning. Förvaltningsanslaget täcker numera en betydligt större del av verksamhetens kostnader än när Statskontoret gjorde sin granskning.

I årsredovisningen för 2017 är Skolverkets egen bedömning att myndighetens samlade verksamhet har haft en tillfredsställande måloppfyllelse i förhållande till uppsatta mål under året. Skolverket bedömer dock att den interna effektiviteten på myndigheten inte är tillfredsställande. Det finns bl.a. ett förväntansgap mellan det interna verksamhetsstöd som levererats och det stöd som efterfrågats. Vidare har inte tilldelade medel omsatts i verksamhet i tillräcklig omfattning.

Det finns även brister i prognoserna och utvecklingen av konsultkostnader är heller inte positiv. Det finns dock enligt Skolverket utvecklingstendenser som är positiva, exempelvis har anslaget för utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet utnyttjas mer än tidigare år. Skolverket bedömer även att myndighetens tidigare vidtagna åtgärder har skapat bättre förutsättningar inför kommande år (Skolverket 2018).

Skolverket redovisade brister i den interna effektiviteten även i årsredovisningen för 2016. Skolverket anför att orsakerna till problemen delvis har orsaker som myndigheten inte råder över. En orsak anges vara att Skolverket har haft svårt att växa i takt med ökningen av tilldelade medel (Skolverket 2017b). Som framgår av avsnitt 4.1.15 har tilldelningen av medel ökat kraftigt även mellan 2016 och 2017 och ökningen har fortsatt 2018.

Skolverket redovisar i årsredovisningen för 2016 att myndigheten sedan den 1 april 2016 har en ny organisation och att effekterna av denna ska kunna skönjas senare delen av 2017 eller tidigt 2018. Förändringsarbetet har varit genomgripande. Skolverket har enligt egen uppgift en ny verksamhetsstruktur, en tydligare styrfilosofi, en ny styrmodell och ett starkare fokus på verksamhetsutveckling (Skolverket 2017b).

En bidragande orsak till omorganisationen var att myndigheten har fått nya uppgifter under senare år. Många av de nya uppdragen har en delvis annan karaktär än vad myndigheten tidigare varit van vid. Inslagen av ärendehandläggning och myndighetsutövning har ökat. Skolutvecklingsuppdragen har vuxit i omfattning och till viss del ändrat karaktär, bl.a. arbetar Skolverket numera till stor del direkt med och nära huvudmännen. I årsredovisningen anges också att en ny finansiering med ett större förvaltningsanslag förbättrar myndighetens möjligheter att utföra uppdragen på ett effektivt sätt (Skolverket 2017b).

4.1.17 Sammanfattande kommentar – Skolverkets organisation

Skolverkets interna effektivitet var inte tillfredsställande 2017 enligt myndighetens egen bedömning. Uppdragen har vuxit och diversifierats under senare år. Myndigheten framhåller i årsredovisningen

för 2016 att den nya styrningen från regeringen med ett större förvaltningsanslag och effekterna av den omorganisation som genomfördes 2016 tillsammans ger goda förutsättningar för att myndigheten ska kunna bedriva sitt arbete på ett mer effektivt sätt.

Denna utredning har i enlighet med direktivet (2017:37) i uppgift att överväga behovet av en förändrad ansvarsfördelning och organisering av de statliga skolmyndigheterna, i syfte att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv myndighetsstruktur. Flera av de frågeställningar som framgår av direktivet har eller kan ha betydelse för organiseringen av de uppgifter som med nuvarande organisation inryms i Skolverket. Det handlar bl.a. om statens insatser för stöd till skolutveckling och hur detta så effektivt som möjligt kan komma huvudmän och verksamma inom skolväsendet till del. Det handlar också om att vid behov föreslå en organisering av statliga skolmyndigheter som innefattar en regional närvaro, vilket är en fråga som för övrigt även berör såväl Skolinspektionen som SPSM. De båda myndigheterna har vid tidpunkten för denna översyn regionala organisationer och SPSM har även lokalkontor.

Flera av Skolverkets uppgifter tangerar även andra myndigheters uppgifter på olika sätt t.ex. spridning av forskningsresultat, specialpedagogiskt stöd och utvärdering.

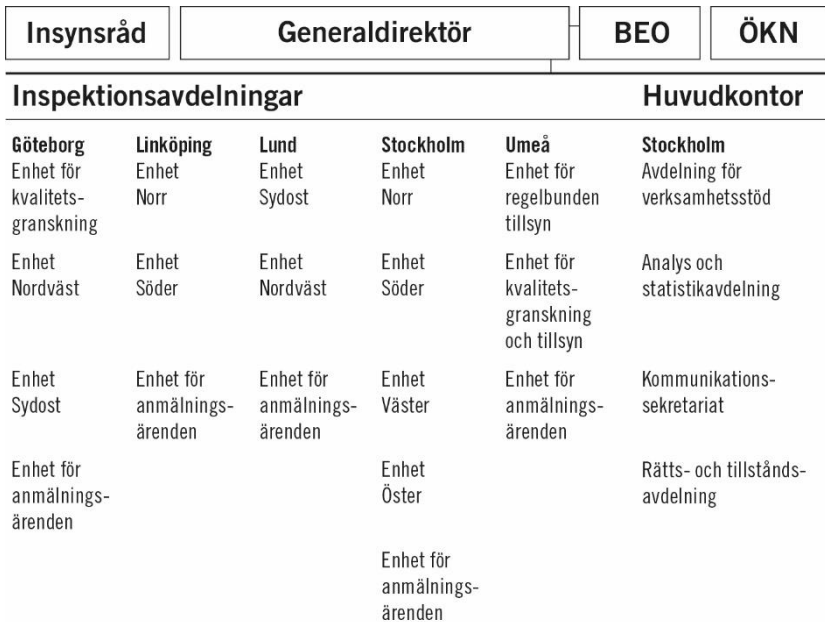
I direktivet till denna utredning konstaterar regeringen att det inte är ändamålsenligt och effektivt med överlappningar och att det skapar otydlighet framför allt för skolor och huvudmän. Det innebär att en viktig uppgift för utredningen är att, om det bedöms mest effektivt och ändamålsenligt, renodla och inte minst tydliggöra framtida statliga skolmyndigheters ansvar och uppgifter. Däremot ingår det inte i uppdraget att göra överväganden som rör andra myndigheters uppdrag.

4.2 Statens skolinspektion

Skolinspektionen granskar verksamheter inom skolväsendet och bedömer ansökningar om att driva fristående skola. Myndigheten har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet. Myndigheten har sitt huvudkontor i Stockholm men har även regionala avdelningar i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå.

Skolinspektionens organisation beskrivs i figur 4.3. Därefter följer en mer detaljerad beskrivning av myndighetens olika uppdrag.

Figur 4.3 Skolinspektionens organisation



Källa: Informationen är hämtad från www.skolinspektionen.se

Skolinspektionen leds av en generaldirektör. Myndigheten har också ett insynsråd med ledamöter utsedda av regeringen. Rådet ska utöva insyn i myndighetens verksamhet och ge myndighetschefen råd (se kap. 3).

Skolinspektionen delar in sin verksamhet i tre huvudområden: regelbunden tillsyn, anmälningss-ärenden och kvalitetsgranskning.

Den generella författningsmässiga styrningen av Skolinspektionen sker via skollagen och genom förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion. Riksdagen beslutar också om medel till myndigheten i den årliga budgetprocessen.

Av myndighetens instruktion framgår att Skolinspektionen genom granskning av huvudmän och verksamheter ska verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö.

Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande.

Den tillsyn som utövas löpande och kvalitetsgranskningen ska enligt instruktionen genomföras med utgångspunkt i en behovsanalys. Den tematiska kvalitetsgranskningen genomförs dock enligt Skolinspektionens webbsida på slumpvist utvalda skolor. En annan utgångspunkt är att kvalitetsgranskningen och den löpande tillsynen ska omfatta sådana aspekter som kräver en mer kvalitativ bedömning av undervisningen och verksamheten.

Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning ska i huvudsak utövas på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning ska utövas på huvudmänna- och skolnivå.

Av instruktionen framgår vidare att Skolinspektionen ska sammanfatta och publicera resultaten av sitt arbete med tillsyn och kvalitetsgranskning. Myndigheten ska lämna en redovisning av resultaten till de granskade verksamheterna. Myndigheten ska även till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) årligen senast den 15 mars lämna en sammanfattning och analys av erfarenheterna av sin verksamhet när det gäller tillsyn och kvalitetsgranskning.

Instruktionen anger också att myndigheten enligt skollagen ska besluta om godkännande och rätt till bidrag samt återkallande av sådana beslut.

Skolinspektionen styrs även genom regleringsbrev från regeringen och genom olika uppdrag givna i särskild ordning, dvs. som ges vid sidan av regleringsbrevet.

Vid myndigheten finns även Barn- och elevombudet (BEO) som är en del av Skolinspektionen, men samtidigt har en självständig funktion. BEO arbetar för att motverka kränkningar av barn och elever i skola och förskola.

Inom huvudkontoret finns även kansliet för Skolväsendets överklagandenämnd (ÖKN). ÖKN som är en egen myndighet får sina kansliresurser från Skolinspektionen. Nämnden prövar överklaganden av vissa beslut inom skolväsendet.

Myndigheten driver just nu ett pilotprojekt, Inspektion 2018, där tillsyn och kvalitetsgranskning bedrivs mer samordnat och integrerat.

Under 2017 genomförde myndigheten tillsyn och kvalitetsgranskningar genom besök eller på annat sätt och hanterade anmälningsärenden avseende cirka 50 procent av landets grund- och gymnasieskolor, dvs. nära 3 600 skolor och drygt 1 500 andra verksamheter såsom förskola och vuxenutbildning (Skolinspektionen 2018a).

4.2.1 Centrala funktioner och tillståndsprövning

Vid Skolinspektionens huvudkontor finns ett antal centrala funktioner såsom Avdelningen för verksamhetsstöd och Statistik- och analysavdelningen. Dessa stödjer de regionala avdelningarna med att bl.a. ta fram underlag och riktlinjer för såväl tillsyn som kvalitetsgranskning. Dessutom finns en rättsenhet som bistår avdelningarna med juridisk expertis utöver den som finns vid varje avdelning.

Myndigheten har nyligen inrättat en enhet för ekonomisk granskning där det finns specialistkompetens för ekonomisk analys. Vidare finns ett centralt placerat kommunikationssekretariat (www.skolinspektionen.se).

Enheten för tillståndsprövning

Enheten för tillståndsprövning är placerad vid huvudkontoret och finns i Rätts- och tillståndsavdelningen. Enheten beslutar om tillstånd för att få driva eller utöka en fristående skola och följer också upp sådana beslut i syfte att kontrollera att en skola har startat i enlighet med beslutet.

Enheten prövar också ansökningar från såväl kommunala som fristående skolor om att få bedriva delar av undervisningen på engelska, bedriva undervisning utan att tillämpa timplanen eller att använda färdighetsprov i vissa ämnen fr.o.m. årskurs 4 (www.skolinspektionen.se).

4.2.2 Tillsyn

Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer, annan pedagogisk verksamhet och viss annan verksamhet (26 kap. 3 § skollagen). I den regelbundna tillsynen ingår

löpande ordinarie tillsyn, riktad tillsyn, förstagångstillsyn och etableringskontroll.

Det bör för tydlighetens skull redan här nämnas att kommuner har visst tillsynsansvar. Kommuner har tillsyn över fristående förskolor, fristående fritidshem och fristående pedagogisk omsorg (26 kap. 4 § skollagen). Kommunernas tillsyn omfattar dock inte reglerna i 6 kap. skollagen om ansvaret att motverka kränkande behandling. Kommunernas tillsynsansvar beskrivs utförligare nedan.

Genom 2010 års skollag fick Skolinspektionens tillsyn ett betydligt starkare lagstöd jämfört med tidigare (se avsnitt 5.1). Tillsynen regleras, tillsammans med bl.a. den statliga kvalitetsgranskningen i 26 kap. skollagen.

Numera finns en definition av tillsyn i skollagen med innebörden att med tillsyn avses kontroll av om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter (26 kap. 2 §). Tillsyn kan alltså i detta sammanhang beskrivas som författningskontroll.

Det finns ett omfattande stöd i skollagen för vad myndigheten får göra vid tillsyn och genom 2010 års skollag har också sanktionsmöjligheterna utökats när myndigheten hittar brister i en verksamhet.

Skolinspektionen har rätt att få tillträde till lokaler och övriga utrymmen i den utsträckning som behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin tillsyn. Skolinspektionen har också rätt att begära in de uppgifter som behövs för att fullgöra tillsynen (26 kap. 7–8 §§). Skolinspektionen får förelägga den som är uppgiftsskyldig att fullgöra sin skyldighet att lämna in de uppgifter som behövs. Ett sådant föreläggande får förenas med vite (27 §).

Skolinspektionens genomför olika typer av tillsyn

Skolinspektionens löpande ordinarie tillsyn utgår sedan 2015 från en risk- och väsentlighetsanalys.

För de fristående skolenheter som startat sin verksamhet genomför Skolinspektionen en tillsyn under skolenhetens första verksamhetsår, en s.k. förstagångstillsyn. Huvudsyftet med tillsynen är att kontrollera att de fristående skolenheterna startat sin verksamhet i enlighet med beslutet om godkännande.

Etableringskontroll sker innan en huvudman startar en fristående skola eller utökar befintlig skolverksamhet. Syftet är att kontrollera att de skolor som har fått godkännande att bedriva utbildning har förutsättningar att från start bedriva en utbildning som uppfyller kraven i skolförfattningarna. Skolinspektionen är fr.o.m. den 1 januari 2015 skyldig att genomföra etableringskontroll vid såväl nyetablering som vid utökning av antal skolor (prop. 2013/14:112, bet. 2013/14:UbU22, rskr. 2013/14:357).

När det gäller anmälningsärenden har antalet anmälningar till Skolinspektionen under längre tid haft en uppåtgående trend och uppgick 2017 till 5 013 (varav 1 035 till BEO). För 2016 var siffran 4 792 och för 2015 var den 4 035. Den genomsnittliga handläggningstiden per ärende har kontinuerligt sjunkit under senare år och 2017 var den 65 kalenderdagar. I 85 procent av ärendena fattades beslut i ärendet inom fem månader från det att anmälan kom in till myndigheten (Skolinspektionen 2018a).

Under 2017 fick Skolinspektionen in 241 ansökningar varav 115 avsåg att starta en verksamhet vid en fristående skola och 126 avsåg att utöka en verksamhet (Skolinspektionen 2018a).

Vid riktad tillsyn ligger fokus på regelefterlevnad inom ett specifikt område utifrån ett urval av skolenheter eller verksamheter.

Sanktionsmöjligheterna beskrivs ofta i form av en sanktionstrappa

Skolinspektionens möjligheter till ingripande inom ramen för tillsyn brukar beskrivas i form av en sanktionstrappa. I samtliga fall kan sanktionerna riktas mot såväl kommunala som enskilda huvudmän om inte annat anges (26 kap. 10–18 §§ skollagen).

I sammanhanget är det viktigt att notera att de i skollagen reglerade sanktionsmöjligheterna bara kan användas inom ramen för tillsyn. Sanktionerna är alltså inte möjliga att använda inom ramen för Skolinspektionens kvalitetsgranskning som handlar om en bredare lämplighetsgranskning av olika verksamheter. Regleringen i skollagen innebär därmed att det i Skolinspektionens verksamhet bör finnas en tydlig gränsdragning mellan tillsyn och kvalitetsgranskning.

Om Skolinspektionen vid en tillsyn konstaterar mindre allvarliga brister kan myndigheten under vissa förutsättningar välja att i stället

för ett föreläggande meddela en anmärkning eller helt avstå från att ingripa. Anmärkning kan användas när det handlar om mindre allvarliga överträdelser i förhållande till vad som gäller för verksamheten (11 §). Skolinspektionen kan också avstå från att ingripa mot en huvudman om överträdelserna är ringa, huvudmannen vidtar nödvändig rättelse eller det i övrigt med hänsyn till omständigheterna finns särskilda skäl mot ett ingripande (12 §).

Bassanktionen vid en konstaterad brist är ett föreläggande. Skolinspektionen får förelägga en huvudman att fullgöra sina skyldigheter om verksamheten inte uppfyller de krav som följer av de föreskrifter som gäller för verksamheten eller, om det gäller en enskild huvudman, de villkor som gäller för godkännandet eller beslutet om rätt till bidrag (10 §). Ett föreläggande ska ange de åtgärder som tillsynsmyndigheten anser nödvändiga för att avhjälpa de påtalade bristerna. Föreläggande kan kombineras med vite och användas vid allvarigare brister.

Under 2017 har myndigheten fattat 91 beslut som inneburit föreläggande vid vite inom den regelbundna tillsynen (89 beslut 2016, 72 beslut 2015 och 20 beslut 2014). Ökningen sedan 2014 beror på att myndigheten tillämpar lagstiftningen om att ett föreläggande ska förenas med vite om det finns brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen. Sammantaget är det 3 procent av tillsynsbesluten som innebär föreläggande vid vite. Störst andel av dessa riktas till gymnasieskolor med yrkes- och introduktionsprogram (Skolinspektionen 2018a).

Den mest ingripande sanktionen enligt skollagen är återkallande enligt 26 kap. 13 §. I bestämmelsen anges att ett godkännande, ett medgivande eller ett beslut om rätt till bidrag som avser en enskild huvudman får återkallas om ett föreläggande enligt 10 § inte följts och missförhållandet är allvarligt. Här bör noteras att godkännanden är kopplade till verksamhet vid en viss angiven skolenhet. En huvudman som har flera olika godkännanden för flera olika skolenheter blir därför inte automatiskt av med samtliga godkännanden vid återkallande av godkännandet för en skolenhet. Under tiden 2011–2016 har Skolinspektionen återkallat 13 godkännanden på grund av allvarliga brister i verksamheten.

En annan mycket ingripande sanktion som infördes genom 2010 års skollag är tillfälligt verksamhetsförbud. Om det är sannolikt att

tillsynsmyndigheten kommer att fatta ett beslut om återkallelse av en enskild huvudmans godkännande eller rätt till bidrag eller ett beslut om statliga åtgärder för rättelse för en kommun eller ett landsting, och beslutet inte kan avvaktas med hänsyn till allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa eller säkerhet eller av annan särskild anledning, ska tillsynsmyndigheten få förbjuda huvudmannen att tills vidare, helt eller delvis, driva verksamheten vidare (18 §). Ett sådant beslut ska gälla omedelbart om inte annat beslutas och får gälla i högst sex månader. I praktiken innebär det att Skolinspektionen, om förutsättningarna är uppfyllda, får besluta om omedelbar stängning av såväl en kommunal som en fristående skola. Fram t.o.m. december 2016 har Skolinspektionen beslutat om tillfälligt verksamhetsförbud i fem ärenden. Samtliga avser huvudmän för fristående skolor.

När det gäller kommunala huvudmän är det enligt skollagen inte möjligt att återkalla rätten att bedriva skolverksamhet generellt. Det hänger samman med att det enligt skollagen är kommuner som har det övergripande och yttersta ansvaret för att elever fullgör sin skolplikt och får sin rätt till utbildning tillgodosedd. Det ingripande som för kommunala huvudmän närmast motsvarar ett återkallande är statliga åtgärder för rättelse (26 kap. 17 §). Det innebär att Skolinspektionen får besluta att staten på kommunens bekostnad ska vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse om kommunen inte följt ett föreläggande från inspektionen och grovt eller under längre tid åsidosatt sina skyldigheter enligt skolförfattningarna. Har staten haft kostnader för åtgärderna får denna kostnad kvittas mot belopp som staten annars skulle ha betalat till kommunen. Denna sanktion har dock aldrig använts.

Tillsyn ska innefatta råd och vägledning

Tillsynen ska, utöver möjligheterna till ingripanden genom olika sanktioner, innehålla förebyggande åtgärder. Skolinspektionen ska inom ramen för sin tillsyn lämna råd och vägledning (26 kap. 9 § skollagen). I förarbetena till denna bestämmelse anför regeringen att eftersom tillsynens främsta uppgift är att verka i förebyggande syfte, bör tillsynsmyndigheten normalt kunna ge råd och vägledning med

stöd av de regler som styr verksamheten för att ge huvudmannen möjlighet att frivilligt avhjälpa brister (prop. 2009/10:165).

I många fall är orsaken till brister i en verksamhet bristande kunskap om regelverket och i sådana fall kan ett beslut om ingripande undvikas. Tillsynsmyndigheten måste kunna lämna upplysningar om vilka regler som gäller i ett visst fall och bistå med råd om hur och var en huvudman kan finna vägledning för sina överväganden i ett konkret fall. Av förarbetena framgår att det dock inte är lämpligt att tillsynsmyndigheten ska uppträda som konsult och uttala sin åsikt om hur huvudmannen ska handlägga ett konkret ärende (prop. 2009/10:165).

Skolinspektionen bedriver sitt arbete med råd och vägledning främst på ett generellt plan genom stöddokument inom olika områden som finns tillgängliga på myndighetens webbsida (www.skolinspektionen.se).

Tillsyn över förskolan – Skolinspektionen och kommunerna

Enligt skollagen har Skolinspektionen tillsyn över förskola med kommunal huvudman (26 kap. 3 § skollagen). Skolinspektionen har dock med stöd av skrivningar i myndighetens instruktion, till skillnad från vad som gäller tillsyn av skolan, kommit att rikta den regelbundna tillsynen mot förskolan till allra största delen mot huvudmannanivån. Under de senaste åren har dock såväl riktad tillsyn som kvalitetsgranskning genomförts där fokus varit på enhetsnivå (www.skolinspektionen.se).

För fristående förskolor med enskild huvudman är det emellertid den kommun där verksamheten är belägen som fattar beslut om godkännande och ansvarar för tillsyn av verksamheten enligt skollagen. Motsvarande gäller för beslut om rätt till bidrag för pedagogisk verksamhet och fritidshem som inte bedrivs i anslutning till en fristående skola (2 kap. 7 § och 26 kap. 4 § skollagen).

Det kommunala tillsynsansvaret har samma innehåll som Skolinspektionens med ett undantag; kommunerna har inte tillsyn över om reglerna i 6 kap. skollagen följs, dvs. om verksamhetens ansvar att motverka kränkande behandling av barn och elever är tillfredsställande. Tillsynsansvaret inom detta område ligger alltid på Skolinspektionen. I detta sammanhang har det uppstått frågetecken om

hur vissa sanktioner enligt skollagen kan tillämpas när det gäller kränkande behandling i fristående förskolor. Det är bara den myndighet som har beslutat om godkännande eller rätt till bidrag som kan återkalla ett godkännande (26 kap. 13 § skollagen). Eftersom det är kommuner som godkänner fristående förskolor saknas det alltså laglig grund för Skolinspektionen att återkalla ett godkännande av en fristående förskola på den grunden att arbetet mot kränkande behandling har allvarliga brister.

4.2.3 Kvalitetsgranskning

Enligt 26 kap. 19–20 §§ skollagen ska Skolinspektionen granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun enligt detta kapitel.

Granskningen ska avse den granskade utbildningens eller verksamhetens kvalitet i förhållande till mål och andra riktlinjer. På samma sätt som vid tillsyn (se avsnitt 4.2.2) har Skolinspektionen rätt till tillträde till lokaler och andra utrymmen i samband med kvalitetsgranskningen och den verksamhet som ska granskas är också skyldig att lämna de upplysningar och dokument som Skolinspektionen behöver för sin granskning (26 kap. 21–22 §§).

Skolinspektionen anger på sin webbsida att syftet med kvalitetsgranskningen är att granska kvalitet inom skolväsendet och lyfta fram viktiga utvecklingsområden (www.skolinspektionen.se). Skolinspektionen anger vidare att kvalitetsgranskningarna bedrivs med stöd av lagar och andra regler, forskningsresultat och beprövad erfarenhet. Målet anges vara bättre undervisning på de granskade skolorna, med fokus på elevernas kunskapsresultat.

Under de senaste åren har myndigheten satsat på att utveckla sin kvalitetsgranskning, med fler riktade granskningar. Kvalitetsgranskningar genomförs på olika sätt beroende på vad som granskas, men ofta genomförs dokumentstudier i kombination med besök i verksamheterna. Det är vanligt att 20–30 verksamheter väljs ut för en granskning. Efter en kvalitetsredovisning presenteras resultaten dels i en övergripande rapport, dels i rapporter med bedömningar till var och en av de granskade verksamheterna. Har Skolinspektionen funnit utvecklingsområden följs resultaten upp efter sex månader

och de kan därutöver följas upp i samband med senare tillsyn (www.skolinspektionen.se).

Exempel på områden där Skolinspektionen genomfört kvalitetsgranskningar de senaste åren är Helhet i utbildningen på gymnasieskolans yrkesprogram (Skolinspektionen 2016a), Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen (2015a) och Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan (2015b). Skolinspektionen kan också få särskilda uppdrag av regeringen att genomföra vissa granskningar, även om det inte förekommer ofta. Exempelvis har nyligen en treårig kvalitetsgranskning av förskolan genomförts. Skolinspektionen lämnade slutredovisningen till regeringen i februari 2018 (Skolinspektionen 2018b).

4.2.4 Det specialpedagogiska området

Skolinspektionens uppdrag omfattar alla barn och elever. Skolinspektionen ska genom granskning, dvs. tillsyn och kvalitetsgranskning, verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska också bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande och förbättrade kunskapsresultat för eleverna (2011:556). Ett av de områden som alltid granskas på skolenheter vid Skolinspektionens regelbundna tillsyn är extra anpassningar och särskilt stöd, dvs. åtgärder som enligt skollagen ska inledas om det befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven (3 kap. 5 a–12 §§ skollagen).

Det är även särskilt uttalat i myndighetens instruktion att samverkan ska ske med Skolverket, SPSM och Skolforskningsinstitutet i syfte att nå de utbildnings- och funktionshinderspolitiska målen inom skolområdet.

När det gäller tillsynsärenden där någon gjort en anmälan om missförhållanden till Skolinspektionen kan nämnas att den vanligaste anmälningsgrunden 2017 var kränkande behandling, 1 976 ärenden. Andra vanliga anmälningsgrunder var upplevda brister i särskilt stöd och elevens rätt till utbildning.

4.2.5 Barn- och elevombudet

Inom Skolinspektionen finns BEO som är ett ombud för barn och elever. BEO har till uppgift att arbeta med ärenden som rör kränkande behandling. BEO ska utföra de uppgifter som ska hanteras av Skolinspektionen när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt (6 kap. skollagen). BEO ska också ta initiativ till eller medverka i utbildnings- och informationsverksamhet som rör åtgärder mot kränkande behandling och genom rådgivning och upplysning förklara hur bestämmelserna i 6 kap. skollagen förhåller sig till diskrimineringslagen (2008:567). Vidare ska BEO upprätthålla kontakter med Diskrimineringsombudsmannen, kommuner, andra myndigheter, elevorganisationer och andra organisationer vars verksamheter rör kränkande behandling. BEO anställs av regeringen.

4.2.6 Skolväsendets överklagandenämnd – en egen myndighet med kansliresurser från Skolinspektionen

ÖKN är en självständig domstolsliknande nämndmyndighet (se avsnitt 3.1), men Skolinspektionen är s.k. värdmyndighet åt nämnden, varför utredningen väljer att presentera ÖKN i avsnittet om Skolinspektionen.

Nämnden styrs av en instruktion (2007:948) och har till uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut inom skolväsendet. Ärenden som kan överklagas framgår av 28 kap. skollagen och det är elever och vårdnadshavare som kan vända sig till nämnden för att få beslut prövade.

Nämnden består av en ordförande, en vice ordförande och fyra andra ledamöter. Samtliga utses av regeringen.

Av såväl ÖKN:s instruktion som Skolinspektionens instruktion (2011:556) framgår att Skolinspektionen ska upplåta lokaler åt ÖKN. Det ska också finnas ett kansli vid Skolinspektionen som utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden.

4.2.7 Skolinspektionens personal

År 2017 hade Skolinspektionen 389 årsarbetskrafter eller 468 anställda personer. Det var en ökning från 2016 då årsarbetskrafterna var 397 eller antalet anställda 458, men en minskning från 2015 då det fanns 385 årsarbetskrafter eller 488 anställda personer. Personalomsättningen 2017 var 20,9 procent, vilket kan jämföras med 15,6 procent 2016 och 10,6 procent 2015. Könsfördelningen bland Skolinspektionens tillsvidareanställda är 75 procent kvinnor och 25 procent män (Skolinspektionen 2018a).

Enligt uppgifter som utredningen fått av Skolinspektionen hade 2017 cirka en tredjedel av personalen pedagogisk bakgrund, ungefär en tredjedel var jurister och cirka en tredjedel av personalen bestod av utredare och övriga handläggare.

4.2.8 Skolinspektionens intäkter och verksamhetskostnader

Tabellen nedan visar årets tilldelning av medel enligt regleringsbrev för Skolinspektionen åren 2015 till 2017. Vidare framgår myndighetens verksamhetskostnader respektive år.

Tabell 4.2 Skolinspektionens intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag (tkr)

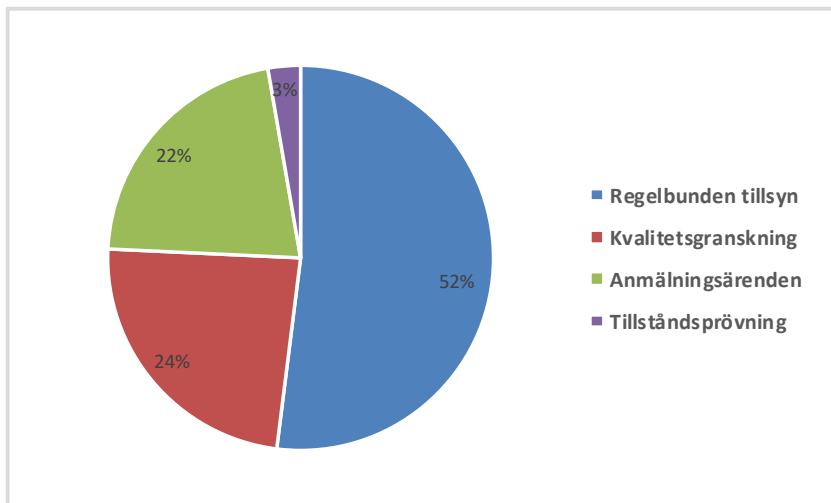
| | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|---------|---------|---------|
| Årets tilldelning enligt regleringsbrev | 398 665 | 404 182 | 409 624 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>16 1:2 Statens skolinspektion</i> | | | |
| <i>Förvaltningsanslag</i> | 398 665 | 399 387 | 409 624 |
| Utgifter, totalt | 405 915 | 399 387 | 402 028 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>Verksamhetskostnader</i> | 410 723 | 404 226 | 404 138 |

Källa: Skolinspektionens årsredovisning, anslagsredovisning och resultaträkning respektive år (Skolinspektionen 2016b, 2017a och 2018a).

Av tabellen ovan framgår att Skolinspektionen i huvudsak finansierar verksamheten med förvaltningsanslaget. Myndigheten fördelar inga stöd eller bidrag.

Verksamhetskostnaderna 2017 fördelades på huvudsakliga uppgifter enligt följande:

Figur 4.4 Skolinspektionens verksamhetskostnader 2017, fördelat på huvuduppgifter (%)



Källa: Skolinspektionens årsredovisning 2017, egen bearbetning.

Den regelbundna tillsynen är den enskilt största verksamheten inom Skolinspektionen, följt av kvalitetsgranskningen. Kvalitetsgranskningens andel av de totala kostnaderna har ökat från 17 procent 2015 till 24 procent 2017. Den regelbundna tillsynens del av de totala kostnaderna har under samma period minskat från 58 procent till 52 procent. Beträffande anmälningssärenden var siffran 23 procent 2015 och 21 procent 2017 (Skolinspektionen 2018a).

4.2.9 Uppföljningar, utvärderingar och andra studier av Skolinspektionen

Statskontoret (2017) har i en myndighetsanalys av Statens skolinspektion gjort bedömningen att Skolinspektionen fullgör sitt samlade uppdrag. Enligt Statskontoret håller myndigheten en hög produktivitet och framstår överlag som effektiv och välfungerande.

I Skolinspektionens årsredovisning för 2017 framhåller också generaldirektören att myndigheten åstadkommit goda och viktiga resultat under året (Skolinspektionen 2018a).

Statskontoret konstaterar dock att myndighetens målgrupper är kritiska mot att Skolinspektionens fokus på regelefterlevnad är väl snäv. Bland såväl huvudmän som personal och ledning inom skolväsendet efterlyser många ett större fokus på centrala kvalitetsfrågor och mer stöd till utveckling. Det finns även kritik mot Skolinspektionens dokumentationskrav, som upplevs som betungande (Statskontoret 2017).

Målgrupperna för Skolinspektionens verksamhet anser överlag att myndighetens kunskapsåterföring är alltför begränsad. Det gäller tillsynen, men också myndighetens mer tematiskt orienterade kvalitetsgranskningar.

I rapporten poängterar Statskontoret även att Skolinspektionen har en stor frihet att utforma sin inspektionsverksamhet på det sätt som bedöms mest ändamålsenligt. En huvudsaklig tonvikt på regelefterlevnad eller på mer kvalitativt orienterade inslag är därmed inte på förhand given, utan kan utformas så som myndigheten finner det lämpligt.

Statskontoret konstaterar också att anmälningar om skol-situationen för enskilda elever har ökat påtagligt de senaste åren och att Skolinspektionen hittills har klarat detta väl genom att effektivisera ärendehandläggningen. Statskontoret framhåller dock att om trenden fortsätter kommer myndigheten och ytterst regeringen att behöva ta ställning till om denna uppgift ska prioriteras och i så fall hur handläggningen ska finansieras.

Statskontoret lyfter också fram att Skolinspektionen behöver bli bättre på kunskapsåterföring av sina granskningar, såväl inom den regelbundna tillsynen som inom kvalitetsgranskningen. OECD (2015) betonar vikten av att Skolinspektionen får ett ändrat fokus som innebär att styrkor och, utifrån det, förbättringsområden lyfts fram för att stödja huvudmän och skolor. OECD anger också att Skolinspektionen bör ha uppgiften att sprida goda exempel till huvudmän och skolor över landet. Riksrevisionen konstaterade likaså i en granskning av Skolinspektionen bl.a. att Skolinspektionen bör utveckla tillsynen så att den får bättre möjligheter att bedöma utbildningens kvalitet (Riksrevisionen 2013). I årsredovisningen för 2017 beskriver myndigheten att den påbörjat ett arbete med utgångspunkt

bl.a. i OECD:s analys (Skolinspektionen 2018a). Skolinspektionen följer kontinuerligt upp hur granskade skolor upplever myndighetens tillsyn och granskningar samt hur granskningen bidrar till att förbättra verksamheten.

Skolinspektionen genomför egna uppföljningar av verksamheten i olika enkätstudier i syfte att mäta hur granskade skolor upplever myndigheternas arbete. Resultaten ger en splittrad bild av i vilken utsträckning myndighetens granskning leder till utveckling av verksamheten. En övervägande del av de rektorer som tillfrågats inom ramen för den regelbundna tillsynen anser emellertid att tillsynen i hög grad bidragit till att utveckla den pedagogiska verksamheten (Skolinspektionen 2018a).

4.2.10 Sammanfattande kommentar – Skolinspektionens organisation

Skolinspektionen är en myndighet vars uppdrag till allra största delen går ut på tillsyn och kvalitetsgranskning av den svenska skolan och förskolan. Därutöver hanterar myndigheten ansökningar om godkännande från enskilda huvudmän, vissa andra tillstånd, betygsrätt för vuxenutbildning m.m. Myndighetens arbete är i mycket stor utsträckning processtyrt, inte minst för att säkerställa likvärdighet i bedömningar mellan olika regionala avdelningar.

Volymmässigt har myndighetens arbete stor verkningsgrad. År 2017 var drygt 50 procent av landets grund- och gymnasieskolor, dvs. nästan 3 860 skolor, berörda av Skolinspektionens arbete (Skolinspektionen 2018a).

Skolinspektionen har kommit att tillämpa en snäv tolkning av skollagens tillsynsbegrepp med ett tydligt fokus på regelefterlevnad. Den kritik som riktas mot myndighetens arbete, bl.a. i Statskontorets myndighetsanalys från 2017 (Statskontoret 2017), handlar också till stor del om att myndigheten inte i tillräcklig utsträckning granskar centrala kvalitetsfrågor och inte agerar tillräckligt stödjande mot huvudmännen. Myndigheten har tagit till sig av denna kritik och inlett ett internt utvecklingsarbete som bl.a. innebär att satsa mer resurser på kvalitetsgranskning och mindre på den regelbundna tillsynen. I pilotprojektet Inspektion 2018 genomför myndigheten ett antal granskningar där tillsyn och kvalitetsgranskning kombineras

och där stödjande återföring görs inom ramen för kvalitetsgranskningen (www.skolinspektionen.se).

Utredningen konstaterar i det här skedet att Skolinspektionen inte ansett det vara möjligt att utveckla mer stödjande bedömningar inom ramen för tillsynen utan i stället har myndigheten utvecklat kvalitetsgranskningen som ett verktyg som kompletterar tillsynen. I sammanhanget vill utredningen framhålla att det bör beaktas att det stödjande arbete som Skolinspektionen planerar att bedriva inom ramen för sin kvalitetsgranskning också kan ha beröringspunkter, och tangera, det stöd till lokal skolutveckling som Skolverket arbetar med, bl.a. inom ramen för Samverkan bästa skola.

Utredningen konstaterar också att antalet anmälningsärenden har ökat kontinuerligt under lång tid och särskilt mycket det senaste året. Hanteringen av anmälningsärenden är ren tillsyn. Det handlar om att säkerställa grundläggande rättssäkerhetskrav hos barn och elever.

Skolinspektionens tillsyn av förskolan har med stöd av skrivningar i myndighetens instruktion främst varit inriktad mot huvudmannanivå. En fråga som under en längre tid varit aktuell är att flytta tillsynen av fristående förskolor, och eventuellt även godkännande, från lägeskommunen där den ligger i dag, till Skolinspektionen.

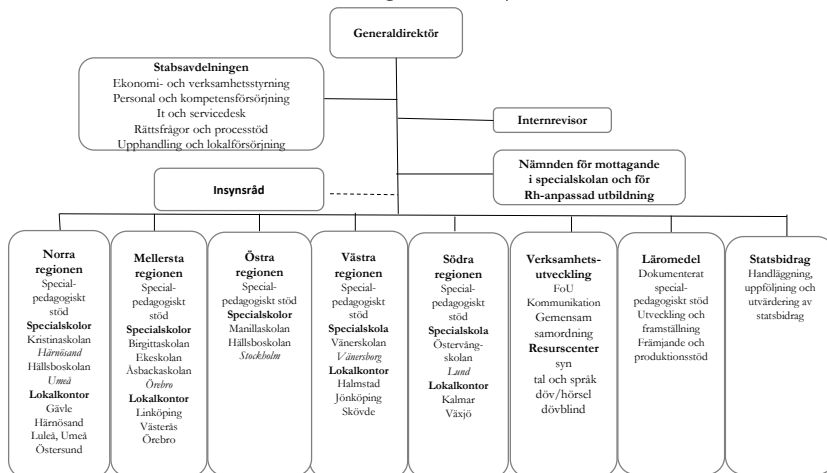
4.3 Specialpedagogiska skolmyndigheten

SPSM bildades 2008 och är en statlig myndighet med ansvar för frågor som rör barn och elever med funktionsnedsättning. Myndigheten har huvudkontor i Härnösand, men har också regionala avdelningar och lokala kontor.

Figuren nedan visar översiktligt hur SPSM är organiserad. Därefter följer en beskrivning av myndighetens uppdrag, personal och ekonomi.

Figur 4.5 Specialpedagogiska skolmyndighetens organisation

SPSM:s huvudkontor, regioner och specialskolor



Källa: Informationen är hämtad från www.spsm.se.

SPSM leds av en generaldirektör. Myndigheten har också ett insynsråd och ledamöterna utses av regeringen. Rådets uppgift är att utöva insyn i myndighetens verksamhet och ge råd till myndighetschefen (se kap 3). Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning.

SPSM styrs av regeringen genom förordning (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten ett årligt regleringsbrev som bl.a. innehåller vissa mål, återrapporteringskrav, uppdrag till myndigheten och ekonomiska förutsättningar. Riksdagen avsätter medel för verksamheten i samband med den årliga budgetprocessen.

SPSM ska i enlighet med sin instruktion verka för att alla barn, elever och vuxenstudierande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Det slås fast att myndigheten ska integrera såväl ett jämställdhetsperspektiv som perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.

Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna.

I sin verksamhet ska SPSM samråda med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning. Detta sker systematiskt genom det nationella intresseråd som inrättats på SPSM:s eget initiativ (www.spsm.se).

SPSM har också överenskommelser om samverkan med Skolinspektionen och Skolverket, som enligt SPSM ger en ökad förståelse för och kunskap om varandras ansvarsområden. Det ger enligt myndigheten i sin tur förutsättningar för en ökad effektivitet och kvalitet i det samlade statliga stödet inom området (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018). Exempel på samverkan är att rådgivare från SPSM deltagit i Skolinspektionens granskning om Skolans arbete med extra anpassningar (Skolinspektionen 2015c) och att SPSM har deltagit i samråd om satsningen Samverkan för bästa skola som genomförs av Skolverket (www.skolverket.se). Samverkan förekommer också i samband med t.ex. konferenser där ämnet berör flera myndigheters ansvarsområden (se t.ex. avsnitt 4.3.2).

4.3.1 Råd, stöd och kompetensutveckling

Av instruktionen (2011:130) framgår att SPSM har ansvar för att ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för utbildning inom skolväsendet, internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem och annan pedagogisk verksamhet. Enligt SPSM:s egen information ska detta komplettera kommunernas och skolornas egna resurser (www.spsm.se).

Stöd kan handla om individers lärande, pedagogers arbete eller verksamhet och organisation (www.spsm.se). Inom myndigheten finns särskilda rådgivare och i varje region arbetar SPSM bl.a. med s.k. strukturerad och strategisk samverkan med huvudmän, dvs. myndigheten arbetar med behovsanpassat stöd till vissa huvudmän. SPSM kontaktar skolhuvudmän och genomför behovsanpassade möten och myndigheten träffar också överenskommelser med huvudmän som själva kontaktat SPSM (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018).

Vidare ska myndigheten anordna och medverka i kompetensutveckling och bedriva utvecklingsverksamhet. Detta sker t.ex. genom kurser, konferenser och nätbaserade forum. Kurser genomförs oftast i myndighetens egen regi och äger rum på olika platser i landet.

En kurs definieras som kompetensutveckling över tid med fysiska träffar, alternativt i digital utbildningsmiljö, om det handlar om nätbaserade kurser, vid flera tillfällen, med inslag av arbetsuppgifter och kollegialt lärande (www.spsm.se). SPSM ska också anordna teckenspråksutbildning för syskon till döva eller hörselskadade barn och barn till döva eller hörselskadade föräldrar.

Det ingår också att administrera statligt stöd och bidrag enligt särskilda beslut. När det gäller statsbidrag finns bl.a. möjlighet för huvudmän att söka bidrag för särskilda insatser i skolan (SIS-medel). Det kan vara insatser som merkostnader för lärarlöner i samband med regionalt utvecklingsarbete eller bidrag för särskild undervisning för elever som vistas på sjukhus eller en institution som är knuten till ett sjukhus (1991:931). Statsbidrag kan också lämnas till särskilt stora kostnader för elevhälsan (www.spsm.se).

Statsbidrag hanteras från en nationell avdelning.

4.3.2 Spridning av forskningsresultat

SPSM har i likhet med Skolverket och Skolforskningsinstitutet i uppdrag att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning. För SPSM:s del är uppgiften avgränsad till det specialpedagogiska området och det är högskolan i Jönköping som på myndighetens uppdrag svarar för det operativa arbetet. Forskningsresultat presenteras på SPSM:s webbsida och myndigheten genomför också kursdagar som utgår från aktuell forskning. Det förekommer också samarbete med Skolverket i dessa frågor och SPSM deltar i ett nätverk med Skolverket och Skolinspektionen om vetenskapligt stöd och evidens i pedagogisk verksamhet. SPSM anger i sin årsredovisning att det finns en samsyn mellan myndigheterna när det gäller forskningsbaserat arbetssätt, vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018).

4.3.3 Utredningar vid särskilda resurscentrum

SPSM ska enligt sin instruktion (2011:130) erbjuda vissa barn och ungdomar med dövblindhet, synskada eller hörselskada och ytterligare funktionsnedsättning en specialpedagogisk utredning vid resurscentrumen i Stockholm och Örebro. I verksamheten vid resurscentrumen ingår också att informera och utbilda lärare, annan personal och vårdnadshavare.

4.3.4 Tillgång på läromedel

SPSM har ansvar för att främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Myndigheten får utveckla, anpassa, framställa och distribuera sådana läromedel i den utsträckning det inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden (2011:130).

Myndigheten redovisar att den anpassar eller tar fram läromedel som gäller specifika egenskaper inom hörselnedsättning, synnedsättning, utvecklingsstörning, rörelsehinder och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018).

4.3.5 Verksamhet inom European Agency

I enlighet med sin instruktion (2011:130) har SPSM i uppdrag att bedriva verksamhet inom Europeiska byrån för utveckling av undervisning för elever i behov av särskilt stöd. Oftast används, enligt vad utredningen uppmärksammat, den engelska titeln European Agency for Development in Special Needs Education eller bara korttiteln, dvs. European Agency.

European Agency är en fristående organisation med finansiellt stöd från medlemsländerna och från ett utbildningsprogram inom Europeiska unionen. Organisationen har ett dokumenterat program för sitt arbete (www.european-agency.org). Den sammanställer och sprider kunskap och genomför också olika projekt och konferenser.

4.3.6 Specialskolan – en del av SPSM:s verksamhet

Staten är genom SPSM huvudman för specialskolan som består av årskurs 1–10 (2 kap. 4 § skollagen). Specialskolor finns för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller av andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan om de, enligt skollagens formulering, är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, i övrigt är döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning (7 kap. 6 § skollagen).

Det finns en riksskola med två skolenheter för elever med grav språkstörning från hela landet, en riksskola för elever med synnedsättning och ytterligare funktionsnedsättning och en riksskola för elever med dövhet eller hörselnedsättning i kombination med utvecklingsstörning samt elever med medfödd dövblindhet. Det finns vidare fem regionskolor för elever med dövhet eller hörselskada.

SPSM ansvarar för specialskolorna och ska särskilt verka för en ökad måiluppfyllelse och i övrigt utveckla utbildningens kvalitet. Dessutom ska myndigheten erbjuda elevhemsboende. År 2017 fick totalt 650 elever (260 flickor och 390 pojkar) sin undervisning i specialskolan, 2016 var det 640 elever (259 flickor och 381 pojkar) och 2015 var det 553 elever (217 flickor och 336 pojkar). Det var totalt 68 elever (34 flickor och 34 pojkar) som bodde på elevhem 2017, 77 elever (34 flickor och 43 pojkar) 2016 och 84 elever (33 flickor och 51 pojkar) hade sådant boende 2015. Andelen elever från andra kommuner än den där skolan är belägen har sjunkit successivt sedan läsåret 2010/11 och uppgick läsåret 2017/18 till cirka 55 procent. Det totala antalet elever per skola de tre senaste läsåren framgår av tabell 4.3.

Tabell 4.3 Antal elever i specialskolan

Elever i årskurs 1–10 de senaste tre läsåren

| Skola och ort | Inriktning | Antal elever 2015/16 | Antal elever 2016/17 | Antal elever 2017/18 |
|-----------------------------|---|-------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Kristinaskolan Härnösand | <i>Regionskola</i> dövhet/hörselnedsättning | 25 | 32 | 37 |
| Östervångskolan Lund | <i>Regionskola</i> dövhet/hörselnedsättning | 70 | 70 | 82 |
| Hällsboskolan Stockholm | <i>Riksskola</i> grav språkstörning | 114 | 153 | 154 |
| Manillaskolan Stockholm | <i>Regionskola</i> dövhet/hörselnedsättning | 89 | 93 | 72 |
| Hällsboskolan Umeå | <i>Riksskola</i> grav språkstörning | 40 | 56 | 57 |
| Vänerskolan Vänersborg | <i>Regionskola</i> dövhet/hörselnedsättning | 51 | 54 | 60 |
| Birgittaskolan Örebro | <i>Regionskola</i> dövhet/hörselnedsättning | 133 | 151 | 153 |
| Ekeskolan Örebro | <i>Riksskola</i> synnedsättning och ytterligare funktions- nedsättning | 26 | .. ⁴¹ | 27 |
| Åsbackaskolan Örebro | <i>Riksskola</i> dövhet/hörselnedsättning och utvecklingsstörning, dövblindhet | 5 | .. | 8 |
| Totalt | | 553 | 640 | 650 |

Källa: Den officiella statistiken (www.skolverket.se).

Utredningen vill uppmärksamma regeringen på att SPSM även bedriver deltidsutbildning för elever som annars fullgör sin skolplikt i grundskolan eller grundsärskolan på hemorten. År 2017 uppgick antalet deltids elever till cirka 40. Avsikten är enligt SPSM:s årsredovisning för 2017 att erbjuda eleverna individuella lösningar med inkluderande och flexibel lärmiljö som ökar deras möjligheter att klara kunskapskraven. SPSM har avtal med aktuella kommuner om deltidsvistelse för eleverna. Antalet elever i sådan utbildning har minskat något de senaste åren (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018). Sådan utbildning har emellertid anordnats under många år, vilket uppmärksammades av en tidigare utredning som, i likhet med

⁴¹ Antalet elever för 2016/17 framgår inte av den officiella statistiken.

den här utredningen, konstaterar att det inte finns något författningsstöd för sådan verksamhet. I betänkandet Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp lämnades dock förslag i den riktningen (SOU 2011:30). Det ligger inte i den här utredningens uppdrag att gå vidare med den frågan, men utredningen ställer sig bakom förslagen och anser att det vore lämpligt att se till att det finns författningsstöd för verksamheten.

4.3.7 Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning

Ett särskilt organ inom SPSM, Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning prövar och fattar beslut om vem som har rätt till utbildning i specialskolan (7 kap. 6 § skollagen).

Nämnden prövar även frågor om antagning till anpassad utbildning för elever med rörelsehinder enligt 15 kap. 36 § skollagen. Sådan utbildning finns, efter beslut av regeringen, i Göteborg, Kristianstad, Stockholm och Umeå.

4.3.8 SPSM:s personal

SPSM är en förhållandevis stor skolmyndighet som 2017 hade 926 årsarbetare eller 1 189 anställda personer. Antalet anställda har ökat något det senaste året, men legat relativt konstant de senaste tre åren.

Av medarbetarna var cirka 50 procent 50 år eller äldre. Andelen kvinnor var 77 procent och andelen män 23 procent. Andelen anställda med utländsk bakgrund var knappt 10 procent.

SPSM anger i sin årsredovisning för 2017 att myndigheten arbetar för att öka mångfalden, framför allt i samband med rekryteringar, men att könsfördelningen trots det består över tid och även när antalet anställda ökat. Mot bakgrund av ett regeringsuppdrag som innebär att anordna praktikplatser för nyanlända arbetssökande från Arbetsförmedlingen under tiden 1 april 2016 till 31 december 2018 bedömer SPSM att andelen med utländsk bakgrund på sikt kan komma att öka.

Inom området kärnkompetens redovisas 692 årsarbetskrafter eller 908 personer, varav 78 procent var kvinnor och 22 procent män. Kärnkompetens innefattar undervisning, specialpedagogiskt stöd,

boende och fritid, läromedel och hantering av statsbidrag. Antalet lärare vid specialskolorna redovisas mer specificerat nedan, med utgångspunkt i Skolverkets officiella statistik. Tas dessa bort från kärnverksamheten återstår 475 årsarbetskrafter eller 642 personer.

Gruppen ledningskompetens bestod av 58 årsarbetskrafter eller 64 personer varav 70 procent kvinnor och 30 procent män.

Stödkompetens bestod av 176 årsarbetskrafter eller 217 personer, varav 72 procent kvinnor och 28 procent män. I gruppen stöd-kompetens ingår personal inom administration och service samt personer med stödkompetens inom kärnverksamheten (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018).

Enligt uppgifter som utredningen fått från SPSM hade 2017 drygt hälften av personalen specialpedagogisk utbildning. Även många av cheferna hade pedagogisk bakgrund. Omkring en tredjedel av personalen hade utbildning för stödfunktioner inom till exempel ekonomi, juridik, kommunikation, HR samt forskning och utveckling.

Antal lärare vid specialskolorna

Antalet anställda lärare i specialskolan uppgick läsåret 2017/18 till 217 årsarbetskrafter eller 266 personer varav 76 procent kvinnor och 24 procent män. Av lärarna var totalt 29 procent legitimerade och 22 procent hade en specialpedagogisk examen. Antalet anställda lärare har ökat de senaste tre åren. Läsåret 2016/17 var de 234 och 2015/16 var de 220. Lärartätheten innebär att det är tre elever per lärare (www.skolverket.se).

4.3.9 SPSM:s intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag

Av tabell 4.4 framgår för åren 2015 till 2017 årets tilldelning av medel enligt regleringsbrev för SPSM. Anslaget för myndighetens kostnader för verksamheten, det s.k. förvaltningsanslaget, redovisas som en delpost. Vidare redovisas SPSM:s verksamhetskostnader samt lämnade stöd och bidrag, dvs. statsbidrag och övriga medel för stöd till huvudmännen och till bl.a. folkhögskolor. Slutligen redovisas myndighetens avgiftsintäkter.

Tabell 4.4 SPSM:s intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag (tkr)

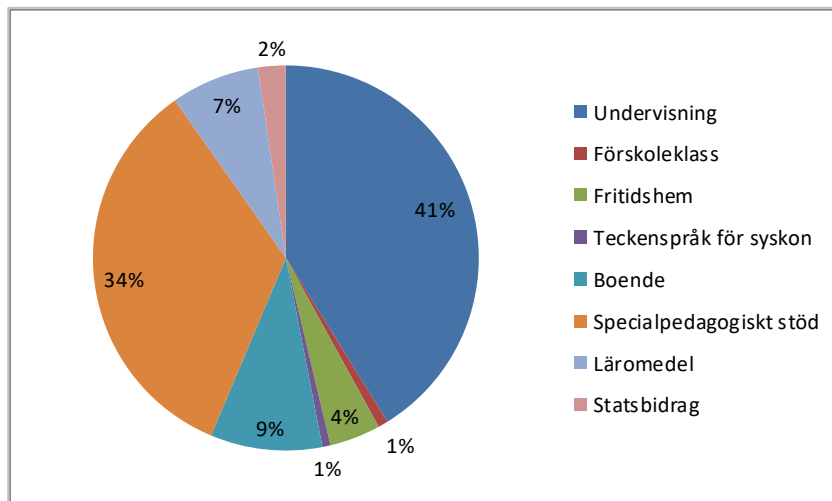
| | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-----------|-----------|-----------|
| Årets tilldelning enligt regleringsbrev | 1 094 416 | 1 107 387 | 1 125 676 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>16:1:6 ap 3</i> | | | |
| <i>SPSM</i> | | | |
| <i>Förvaltningsanslag</i> | 696 655 | 701 835 | 710 572 |
| Utgifter, totalt | 1 067 001 | 1 081 754 | 1 129 514 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>Verksamhetskostnader</i> | 906 114 | 945 336 | 1 009 037 |
| <i>Lämnade stöd</i> | 434 645 | 445 098 | 461 283 |
| Avgiftsintäkter som myndigheten disponerar | 231 366 | 268 290 | 299 062 |

Källa: SPSM:s årsredovisning, anslagsredovisning och resultaträkning respektive år (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2016, 2017 och 2018).

Av tabellen framgår att SPSM:s verksamhetskostnader ökat något under senare år, liksom även myndighetens lämnade stöd och bidrag. Avgiftsintäkterna består till största delen av elevavgifter som faktureras kommuner för elever i specialskolan. Specialskolan delfinansieras av avgifter. För förskoleklass och fritidshem finns krav på full kostnadstäckning.

Verksamhetskostnaderna, som alltså uppgick till cirka 1 miljard kronor 2017, fördelades detta år på huvudsakliga uppgifter enligt följande:

Figur 4.6 SPSM:s verksamhetskostnader 2017, andel per huvudsaklig uppgift (%)



Källa: Specialpedagogiska skolmyndighetens årsredovisning 2017, egen bearbetning.

Av diagrammet ovan framgår att den undervisning som bedrivs vid specialskolorna är den enskilt största verksamheten. Det specialpedagogiska stödet till huvudmännen svarar för omkring en tredjedel av verksamhetens kostnader (34 procent). Kostnaderna för administration av statsbidrag motsvarar 2 procent av verksamhetskostnaderna.

Lämnade stöd och bidrag

SPSM betalade ut 461 miljoner kronor i stöd och bidrag under 2017. Det största bidraget är särskilt utbildningsstöd som kostade 155 miljoner kronor. Bidraget syftar till att undanröja hinder och göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning, och ibland deras anhöriga, att studera och i förlängningen bli fullt delaktiga i samhällslivet.

Ett annat större bidrag avser särskilda insatser på skolområdet, som kostade 156 miljoner kronor. Bidraget beviljas bl.a. till skolhuvudmän för insatser av regional art i form av särskild undervisning på sjukhus och regionala utbildningsinsatser till merkostnader för

undervisning och till särskilt stora kostnader för elevhälsa eller andra elevstödande åtgärder.

Ekonomi för specialskolorna

I tabellen nedan redovisas kostnaderna för undervisningen i specialskolan per skolenhet.

Tabell 4.5 Kostnaderna för undervisning i specialskolan per skolenhet (tkr)

| Skolenhet | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------------|----------------|----------------|----------------|
| Birgittaskolan | 74 436 | 74 320 | 82 634 |
| Kristinaskolan | 32 056 | 33 469 | 29 007 |
| Manillaskolan | 53 904 | 55 478 | 52 839 |
| Vänerskolan | 35 337 | 36 788 | 40 990 |
| Östervångskolan | 46 073 | 52 233 | 51 793 |
| Hällsboskolan i Umeå | 19 384 | 23 240 | 28 986 |
| Hällsboskolan i Stockholm | 50 851 | 66 014 | 79 307 |
| Åsbackaskolan | 15 759 | 8 123 | 9 908 |
| Ekeskolan | 35 005 | 37 295 | 39 923 |
| Totala undervisningskostnader | 362 805 | 386 960 | 415 387 |

Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018).

Till kostnaderna tillkommer kostnader 2017 för elevresor om totalt cirka 41,6 miljoner kronor, kostnader för förskoleklass, 8,5 miljoner kronor och kostnader för fritidshem, 43,0 miljoner kronor.

4.3.10 Uppföljningar, utvärderingar och andra studier av SPSM:s verksamhet

SPSM lämnar varje år en årsredovisning till regeringen. Av årsredovisningen för 2017 framgår att den samlade bedömningen är att SPSM har en god kontroll över ekonomin och en god kontinuitet när det gäller verksamhetens samlade utveckling (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018).

SPSM har också genom enkätundersökningar studerat nyttan i förhållande till några områden.

När det gäller rådgivningsuppdrag visar resultatet av enkätundersökningen att nyttan med stödet har minskat något jämfört med tidigare år när det gäller nytta för enskild elev och nytta för pedagoger. Nyttan för organisationen har däremot ökat något. Den upplevda specifika nyttan för elever med funktionsnedsättning ligger mellan 60 och 70 procent, medan upplevelsen av den generella nyttan uppgår till cirka 50 procent av de som besvarat enkäten. Resultatet visar vidare att av de deltagare som svarat på enkäten var cirka 64 procent positiva till kursverksamheten. Beträffande utredningar inom resurscenter har SPSM genomfört telefonintervjuer och respondenterna är samstämmiga i att utredningarna bidragit till att elevernas förutsättningar att lära har ökat liksom förutsättningarna att skapa en tillgänglig lärmiljö (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018).

På uppdrag av regeringen har SPSM undersökt om det finns behov av specialpedagogisk kompetens utanför specialskolan (U2016/04736/S). Det kan noteras att SPSM i samband med sina rådgivningsuppdrag funnit att lärare inte alltid vet vart de ska vända sig för att få den hjälp de har behov av. Den bilden bekräftas i betänkandet Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar (SOU 2016:46). Under 2017 genomförde emellertid SPSM flera kampanjer för att öka kännedomen om myndigheten. Sedan 2015 visar myndigheten att kännedomen har ökat med 70 procent. Resultatet av kampanjerna visar också att webbaserade tjänster ger goda möjligheter att nå ut (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018).

Av slutredovisningen av utvecklingen av funktionshinderspolitiken 2011–2016 inom skolområdet framgår också att skolmyndigheterna funnit en ökad kännedom om var skolor kan få råd och stöd i frågor som rör konsekvenserna för skolarbetet av en funktionsnedsättning. Det konstateras dock i rapporten att det ändå återstår arbete innan elever med funktionsnedsättning får en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö (Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten 2016).

Vad gäller specialskolorna redovisas i årsredovisningen att arbetet med att öka andelen behöriga lärare och det systematiska kvalitetsarbetet fortsätter i syfte att fler elever ska lyckas bättre i sitt lärande. Både frågan om behörighet och andel elever som når kunskapskraven är även fortsatt utmaningar för SPSM.

Läsåret 2010/11 granskade Skolinspektionen SPSM i egenskap av huvudman och specialskolorna. Bedömningen var då att bl.a. kunskapsresultaten behövde förbättras (Skolinspektionen 2011), vilket, som framgår ovan, fortfarande är aktuellt. Skolinspektionen återkom 2015/16 och fann då att SPSM arbetar vidare utifrån den tidigare rapporten, men det framgår också att det fortfarande finns brister vid flera skolor när det gäller det systematiska kvalitetsarbetet, extra anpassningar och särskilt stöd samt hur eleverna ges förutsättningar för lärande och trygghet i skolan (Skolinspektionen 2016c). Det bör nämnas att SPSM i sin årsredovisning för 2016 uppger att myndigheten åtgärdat och fått godkänt beträffande Skolinspektionens samtliga påpekanden (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2017).

4.3.11 Sammanfattande kommentar – SPSM:s organisation

Det finns en myndighet med över tusen anställda, inklusive specialskolorna, för specialpedagogiska frågor, men andra myndigheter har också visst ansvar för dessa frågor och Skolverket, inte SPSM, är samordnare för frågorna.

Skolverket ska, som framgår av avsnitt 4.1, vara samlande, stödjande och pådrivande i dessa frågor i den mån det inte är SPSM:s ansvar. Skolverket är i och för sig den normerande myndigheten, men har också liksom SPSM ett stödjande uppdrag. Av instruktioner, regleringsbrev eller andra dokument framgår inte var gränsen mellan myndigheternas uppdrag går, dvs. den framstår som otydlig för personer såväl utanför myndigheterna som för personer inom myndigheterna.

Utredningen ska enligt direktivet (2017:37), där det konstateras att det finns överlappningar, analysera hur det specialpedagogiska stödet kan stärkas och hur nyttan med stödet kan utvecklas, liksom föreslå hur det bör organiseras på ett tydligt och effektivt sätt.

I SPSM finns ett stort antal regionalt placerade rådgivare som med sin expertis ska ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor. Även om det stöd som ges ofta upplevs positivt är rådgivarna emellertid inte alltid kända, även om kännedomen om myndigheten har ökat de senaste åren, vilket innebär att det kan vara väldigt olika mellan huvudmän och även mellan skolor om denna resurs används.

Det bör således övervägas om den nuvarande organiseringen är effektiv, ändamålsenlig och likvärdig och når dit behoven finns. Detta område har även uppmärksammats i ovan nämnda betänkande (SOU 2016:46) där utredaren lämnar förslag om samordnande regionala nav.

Ett annat område som är komplext och har lett till funderingar är att Skolinspektionen har i uppgift att utöva tillsyn över SPSM som huvudman för specialskolorna. Resultatet av tillsyn har över tid visat att det finns brister t.ex. när det gäller särskilt stöd och detta speglas också av totalt sett låga elevresultat (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018). Även om SPSM åtgärdat påtalade brister på ett tillfredsställande sätt är frågan i sig komplex. SPSM som huvudman granskas och har fått, och kan få, anmärkningar i specialpedagogiska frågor av en annan statlig myndighet. Samtidigt ger SPSM, som myndighet, råd och stöd till andra skolor i specialpedagogiska frågor, skolor som också omfattas av Skolinspektionens tillsyn.

Rådgivningen handlar visserligen inte alltid särskilt stöd i skolagens mening (3 kap. 7–8 §§ skollagen), utan kan också t.ex. handla om mer generellt stöd i förhållande till en funktionsnedsättning, men komplexiteten handlar om två myndigheters arbete i frågor som rör specialpedagogik och vikten av göra rätt bedömningar för att tillgodose den enskilde elevens rätt till och behov av stöd eller särskilt stöd. Det är naturligtvis också en trovärdighetsfråga.

SPSM har valt att lägga ut ansvaret för de olika skolorna på de regionala kontoren, dvs. ansvaret ligger i praktiken på, eller i närheten av, de orter där skolorna är belägna. Ett konstaterande i det här skedet är att huvudmannskapet är statligt till skillnad från huvudmannskapet för andra skolor på samma orter, men utmaningarna, t.ex. tillräckligt många behöriga lärare och ett fungerande systematiskt kvalitetsarbete, är likartade oavsett huvudman (se tillsynsrapporter på www.skolinspektionen.se).

4.4 Skolforskningsinstitutet

Skolforskningsinstitutet ska enligt sin instruktion (2014:1578) bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av

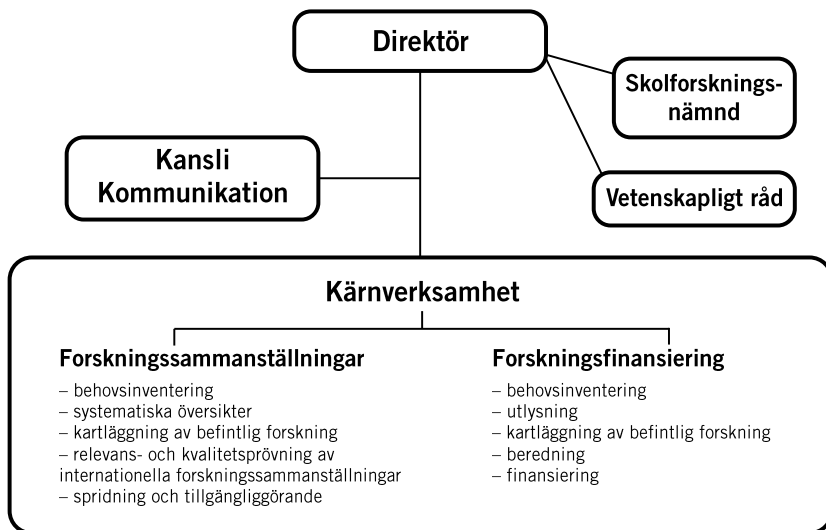
vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Skolforskningsinstitutet bildades den 1 januari 2015 och ligger i Solna.

Skolforskningsinstitutet leds av en myndighetschef med benämningen direktör (se kap. 3). Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Skolforskningsnämnden. Nämnden ska besluta vilka systematiska forskningsöversikter som ska genomföras och besluta om att utlysa medel för praktisknära forskning.

Inom myndigheten finns ett även vetenskapligt råd. Rådet ska stödja institutet i det vetenskapliga arbetet med systematiska översikter.

Rådet ska även besluta om fördelning av medel till sådan forskning som Skolforskningsnämnden beslutat att utlysa. Vid behov ska rådet därutöver bistå myndigheten i andra frågor. Figur 4.7 visar översiktligt hur myndigheten är organiserad. Därefter följer en beskrivning av uppdrag, personal och ekonomi.

Figur 4.7 Skolforskningsinstitutets organisation



Källa: Informationen är hämtad från Skolforskningsinstitutets årsredovisning för 2017 (Skolforskningsinstitutet 2018a).

4.4.1 Att stärka den vetenskapliga grunden inom skolväsendet – två huvudarbetsuppgifter

Skolforskningsinstitutet har i uppdrag att stärka den vetenskapliga grunden för undervisningen inom skolväsendet. Institutets instruktion anger två huvudsakliga arbetsuppgifter. Skolforskningsinstitutet ska producera forskningssammanställningar, främst i form av systematiska översikter, och finansiera praktikhäna forskning (2014:1578).

Skolforskningsinstitutet ska enligt sin instruktion

- validera forskningsresultat inom området med avseende på kvalitet och relevans
- göra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar med god vetenskaplig kvalitet och presentera resultaten på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet
- sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet
- identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktikhäna forskning saknas
- utlysa medel för praktikhäna forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden där relevant sådan forskning saknas
- fördela medel till praktikhäna forskning av högsta vetenskapliga kvalitet.

Skolforskningsinstitutet gör forskningssammanställningar i första hand i form av s.k. systematiska översikter. En systematisk översikt är en sammanställning av den bästa tillgängliga vetenskapliga kunskapen som finns vid tidpunkten för översiktens genomförande. Arbetet präglas enligt uppgift från institutet framför allt av systematik och transparens. Det innebär bl.a. att arbetet utgår från en eller flera tydliga frågeställningar, följer ett tydligt protokoll och dokumenteras, alla arbetsmoment och resonemang redovisas och att all relevant forskning söks och beaktas.

I arbetet, som bedrivs med hjälp av externa forskare, är strävan att kunna presentera så säkra och opåverkade slutsatser som möjligt, som sedan kan ligga till grund för professionella bedömningar i praktiken.

Enligt uppgift från Skolforskningsinstitutet kan institutet även göra så kallade kartläggningar av befintlig forskning. Dessa utgör beskrivningar av vilken forskning som finns inom ett område, men innehåller inga synteser eller slutsatser.

Skolforskningsinstitutet relevans- och kvalitetsprövar också befintliga internationella forskningssammanställningar. Systematiska översikter görs på flera olika håll i världen. Institutet prövar dessa med avseende på hur relevanta de är för svensk skola och med vilken kvalitet de är gjorda.

Den praktiktäna skolforskning som Skolforskningsinstitutet finansierar avser många olika områden inom förskolans och skolans verksamhet. Det som karakteriserar forskningen är att den utgår från professionens frågor och behov och syftar till att utveckla och förbättra undervisningen. De projekt som Skolforskningsinstitutet finansierar bör enligt institutet, utöver att vara innehållsmässigt relevanta, leda till resultat som kan prövas eller direkt omsättas i praktiken. Forskningen bör enligt Skolforskningsinstitutet vara avsedda att få betydande inverkan på skolans praktik på kort till medellång sikt, dvs. 1–5 år (www.skolfi.se).

Med praktiktäna forskning avser Skolforskningsinstitutet sammanfattningsvis forskning som

- har sin grund i de frågeställningar och utmaningar som skolans professioner möter i det dagliga yrkesutövandet och alltså växer ur skolans verksamhet
- leder till kunskap som skolans verksamma kan använda för att förbättra sina metoder och arbetssätt i undervisningen samt sin förmåga att göra professionella bedömningar i relation till utveckling och lärande
- förutsätter skolans strukturer och resurser och bygger på samverkansformer mellan skolans professioner och forskare som präglas av insikten om båda perspektivens gemensamma betydelse för forskningsprofilens karaktär
- kan leda till en framväxt av nya typer av forskningsmiljöer.

Beredningen av ansökningar av forskningsbidrag sker i två steg. I det första steget prövas om ansökan uppfyller vissa formella krav och att

- projektet bedrivs i direkt anslutning till förskolan eller skolan

- det finns upprättade avtal eller avsiktsförklaringar med förskolor eller skolor som ingår i projektet.

Enligt uppgift från Skolforskningsinstitutet har kravet på att det ska finnas etablerade relationer mellan forskarna och skolan eller förskolan till och med 2017 resulterat i att cirka 550 avtal eller avsiktsförklaringar har upprättats mellan universitet eller högskolor och skolor eller förskolor i samband ansökningar om finansiering för forskningsprojekt. Skolforskningsinstitutets uppföljningar visar att en stor andel av dessa samarbeten fortsätter i någon form även i de fall forskningsbidrag inte beviljats från institutet.

I det andra steget bedöms ansökans kvalitet. Skolforskningsinstitutet ställer samma krav på hög vetenskaplig kvalitet på den forskning som finansieras som andra forskningsråd. Utöver det bedöms även ansökans relevans för dem som är verksamma i skolan och förskolan.

Forskare som söker bidrag måste vara anställd i en forskande miljö, medan verksamma i skolan eller förskolan med fördel får delta i forskningen. Genom att involvera professionen i forskningsprojekten utnyttjas och integreras deras kunskap och erfarenhet från praktiken.

Projektets samlade vetenskapliga kompetens bedöms också under det andra steget.

4.4.2 Kommunikation – en central uppgift för institutet

Enligt uppgift från Skolforskningsinstitutet är kommunikation en strategiskt viktig uppgift för institutet, både för att sprida kunskap om de forskningsprojekt som beviljas anslag och för att resultaten från systematiska översikter ska få genomslag i förskolor och skolor. Av instruktionen framgår t.ex. att resultaten av de systematiska översikterna och andra forskningssammanställningarna ska presenteras på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet och att institutet ska sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet (2014:1578). I det arbetet är samverkan med andra myndigheter och organisationer viktiga.

4.4.3 Samverkan är central för metodutvecklingen

Skolforskningsinstitutet har, enligt uppgift från institutet, under sina första år satsat på både nationell och internationell samverkan. Detta gäller inte minst metodfrågor. Nationellt har myndigheten under de första årens uppbyggnad samverkat om metodfrågor med Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) och Mistras råd för evidensbaserad miljövard (EviEM).

Internationellt är Skolforskningsinstitutet medlem i Evidence Informed Policy and Practice in Education in Europe (EIPPEE), ett nätverk för organisationer som bl.a. arbetar med att göra systematiska översikter. I nätverket ingår organisationer från Storbritannien, Nederländerna, Tyskland, Danmark och Norge. Institutet har ett nära samarbete om metodfrågor med Kunnskapssenter for utdanning (KUS) som kan sägas vara institutets systerorganisation i Norge. Institutet samverkar även med t.ex. EPPI-center vid University College i London och den internationella organisationen Campbell Collaboration. Både KUS och EPPI-center deltar aktivt inom ramen för EIPPEE.

4.4.4 Försöksverksamheten – ett samverkansprojekt

Skolforskningsinstitutet startade under 2016 en försöksverksamhet i samarbete med Göteborgs universitet och ett antal kommuner. Institutets syfte var att testa en struktur för att pröva och utvärdera arbetssätt och metoder i undervisningen med utgångspunkt i institutets systematiska översikter. Projektet bestod av en utbildningsdel och en genomförandedel. Under hösten 2016 följde en grupp lärare en kurs på avancerad nivå som ges vid Göteborgs universitet – Evidens i praktiken: Förändring av verksamheter utifrån evidens. Efter genomförd kurs lades utvärderingsprojekt upp i samråd mellan Skolforskningsinstitutet, deltagarna och deras respektive skolor. Universitetet svarade för den vetenskapliga handledningen. Projekten har nyligen slutredovisats. En ny omgång, Försöksverksamhet 2, är under uppstart (www.skolfi.se).

4.4.5 Skolforskningsinstitutets personal – en liten myndighet mätt i antalet anställda

Vid utgången av 2017 hade Skolforskningsinstitutets 15 anställda, varav 1 var tjänstledig på heltid och 2 på deltid. Av dessa var 12 kvinnor och 3 män. Totalt fanns personal motsvarande 12 årsarbetskrafter vid myndigheten. De anställdas ålder varierade vid samma tidpunkt mellan 32 och 64 år, med en medianålder på 45 år (Skolforskningsinstitutet 2018).

I arbetet med att genomföra systematiska översikter har enligt uppgift från institutet sammantaget 14 externa forskare varit involverade. Varje extern forskare lägger ned totalt cirka 2–2,5 månads arbete för ett projekt, tid som kan sträcka sig över mer än ett kalenderår. Beredningen av forskningsansökningar har genomförts av en extern beredningsgrupp bestående av 12 forskare.

4.4.6 Skolforskningsinstitutets intäkter, verksamhetskostnader och forskningsmedel

I tabellen nedan redovisas Skolforskningsinstitutets verksamhetskostnader och forskningsmedel 2015, 2016 och 2017.

Tabell 4.6 Skolforskningsinstitutets intäkter, verksamhetskostnader och forskningsmedel (tkr)

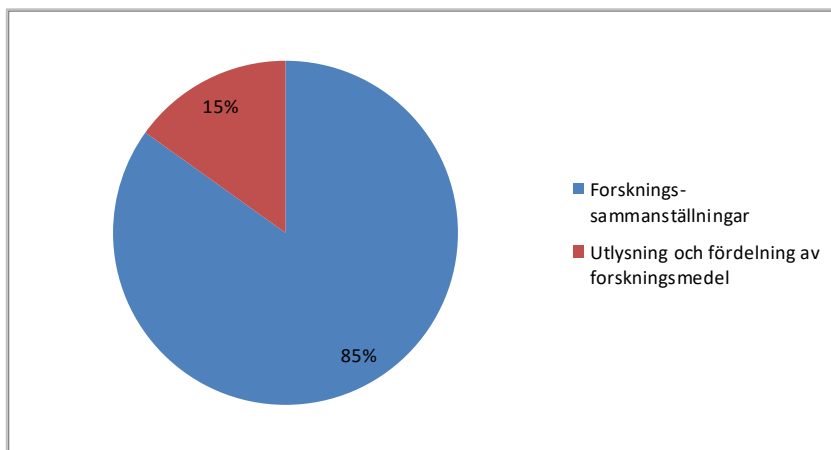
| | 2015 | 2016 | 2017 |
|---|--------|--------|--------|
| Årets tilldelning enligt regleringsbrev | 25 000 | 40 441 | 41 357 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>Uo 16 1:17</i> | | | |
| <i>Skolforskningsinstitutet</i> | | | |
| <i>ap.1 Förvaltningsanslag</i> | 20 000 | 20 441 | 23 146 |
| Utgifter, totalt | 14 487 | 30 881 | 41 828 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>Verksamhetskostnader</i> | 14 489 | 19 929 | 23 639 |
| <i>Lämnade bidrag</i> | - | 10 981 | 18 211 |

Källa: Skolforskningsinstitutets årsredovisning, anslagsredovisning och resultaträkning respektive år (Skolforskningsinstitutet 2016, 2017 och 2018a).

Skolforskningsinstitutet har funnits i endast tre verksamhetsår. Under myndighetens första år, 2015, fördelades inga forskningsmedel. År 2017 disponerade institutet utöver det belopp som anges i tabellen även ett överföringsbelopp om 673 000 kronor.

Av figuren nedan framgår verksamhetskostnadernas fördelning på huvudsakliga uppgifter 2017.

Figur 4.8 Skolforskningsinstitutets verksamhetskostnader fördelat på huvuduppgifter (%)



Källa: Skolforskningsinstitutets årsredovisning 2017, egen bearbetning.

Skolforskningsinstitutet har under 2017 haft verksamhetskostnader på totalt 23,6 miljoner kronor. Av dessa kostnader avsåg 85 procent uppgiften att göra forskningssammansättningar. I de senare ingår utöver kostnader för arbete med att utveckla modeller för och genomföra forskningssammansättningar även kostnader för att arbeta mer generellt med forskningsfrågorna. Institutets andra huvuduppgift, att utlysa och fördela forskningsmedel till praktisknära skolforskning, har stått för cirka 15 procent av de totala verksamhetskostnaderna (Skolforskningsinstitutet 2018a).

Lämnade bidrag

Skolforskningsinstitutet lämnade 2016 bidrag om totalt 11 miljoner kronor till projekt för praktiktäna skolforskning. Institutet förbrukade det året inte hela den tillgängliga anslagsposten för detta. Hela anslaget på totalt 18,2 miljoner kronor förbrukades 2017 (Skolforskningsinstitutet 2018a).

Institutet har uppmärksammat Utbildningsdepartementet på att ett forskningsanslag måste byggas upp successivt för att det ska vara möjligt att årligen utlysa och bevilja nya bidrag och samtidigt fullfölja de åtaganden som redan slutits. I budgetunderlaget för 2018–2020 begärde institutet en successiv nivåhöjning av anslaget upp till 30 miljoner kronor för 2020. Därutöver äskades om medel för en särskild tillfällig utlysning (Skolforskningsinstitutet 2018b).

4.4.7 Sammanfattande kommentar – Skolforskningsinstitutets organisation

I direktivet till utredningen konstaterar regeringen att flera myndigheter inom skolområdet har överlappande uppdrag. Detta är enligt regeringen inte ändamålsenligt och effektivt och det skapar otydlighet, framför allt för skolor och huvudmän (dir. 2017:37).

Skolforskningsinstitutets uppgift att sprida forskningsresultat kan vid en ytlig betraktelse sägas tänga motsvarande uppdrag vid Skolverket och SPSM. Samtidigt bör det noteras att uppgiften att göra en systematisk forskningsöversikt, som alltså explicit åligger Skolforskningsinstitutet, är en mer resurskrävande uppgift än att göra exempelvis kunskapsöversikter över relevant forskning, även om givetvis såväl forskningsöversikter som kunskapsöversikter är värdefulla för att sprida och tillgängliggöra forskning.

Skolforskningsinstitutets andra huvuduppgift är att utlysa medel för praktiktäna forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden där relevant sådan forskning saknas. Skolforskningsinstitutet är den enda skolmyndigheten som har i uppdrag att finansiera forskning. I den mån det finns risk för överlappning när det gäller denna uppgift är det inte gentemot andra statliga skolmyndigheter, utan i så fall gentemot andra finansiärer av utbildningsvetenskaplig forskning, såsom exempelvis Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté (UVK). Här kan framhållas att

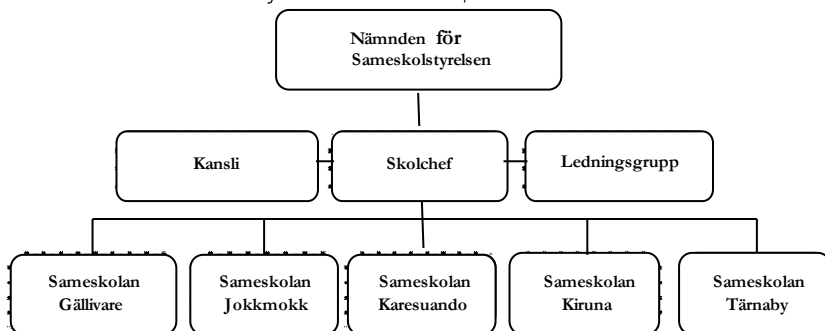
institutets uppgift är att utlysa medel för praktisk forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden där relevant sådan forskning saknas. Institutet ska således komplettera andra forskningsfinansiärer. Utredningen anser att det är viktigt att det finns en tydlig avgränsning mellan den forskning som Skolforskningsinstitutet finansierar och forskning med andra finansiärer.

4.5 Sameskolstyrelsen

I detta avsnitt beskrivs Sameskolstyrelsens uppdrag, bemanning och ekonomi. Exempel ges också på hur myndigheten omsätter sitt uppdrag i praktiken. Därutöver redovisas granskningar och andra studier av Sameskolstyrelsen. Sameskolstyrelsens kansli ligger i Jokkmokk. Figuren nedan visar Sameskolstyrelsens organisation.

Figur 4.9 Sameskolstyrelsens organisation

Sameskolstyrelsen med nämnd, kansli och sameskolor



Källa: Informationen är hämtad från www.sameskolstyrelsen.se.

Sameskolstyrelsen leds av en nämnd (se kap. 3) och ansvarar för sameskolorna samt förskoleklass och fritidshem vid en enhet med sameskola. Regeringen styr myndigheten genom en instruktion och ett årligt regleringsbrev som bl.a. innehåller vissa mål och återrapporteringskrav, uppdrag och ekonomiska förutsättningar. Riksdagen avsätter medel för verksamheten i samband med den årliga budgetprocessen.

Av myndighetens instruktion framgår att myndigheten leds av nämnden som har fem ledamöter och vid nämndens kansli finns det

en skolchef som biträder nämnden och särskilt ska verka för att utbildningen utvecklas (2011:131). Av sametingslagen följer att ledamöterna och ordföranden i nämnden utses av Sametinget (1992:1433). Sedan den 1 juni 2017 är det, genom en ändring av Sameskolstyrelsens instruktion, Sameskolstyrelsen och därmed inte längre Sametinget som anställer skolchefen (se avsnitt 5.7.4).

I Sameskolstyrelsens instruktion anges att myndigheten genom sin verksamhet ska främja att alla barn till samer får tillgång till en likvärdig utbildning enligt skollagen med samiska undervisningsinslag av god kvalitet i en trygg miljö. Sameskolstyrelsen ska, liksom övriga statliga skolmyndigheter, integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet.

4.5.1 Sameskolor och fritidshem

Sameskolstyrelsen ska enligt sin instruktion (2011:131) främja att alla barn till samer får tillgång till en likvärdig utbildning enligt skollagen med samiska undervisningsinslag av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande liksom till förbättrade kunskapsresultat. Sameskolan ska anordna utbildning med årskurs 1–6 och det är Sameskolstyrelsen som prövar om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan (13 kap. 2–3 §§ och 7 kap. 7 § skollagen). Sameskola ska anordnas vid flera skolenheter (13 kap. 24 §) och sådana finns på fem orter i fyra kommuner.

Enligt sin instruktion ansvarar Sameskolstyrelsen också för förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med sameskola.

Elevantalet i sameskolorna har enligt den officiella statistiken uppgått till i genomsnitt ett drygt trettio-tal elever per skolenhet under åtminstone en sexårsperiod (www.skolverket.se).

Tabell 4.7 Antal elever i sameskolan

Elever i förskoleklass och årskurs 1–6 de senaste tre läsåren

| Ort | Antal elever 2015/16 | Varav förskoleklass | Antal elever 2016/17 | Varav förskoleklass | Antal elever 2017/18 | Varav förskoleklass |
|---------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|----------------------|---------------------|
| Gällivare | 30 | 6 | 27 | 4 | 26 | 2 |
| Jokkmokk | 58 | 7 | 47 | 9 | 49 | 9 |
| Karesuando | 33 | 3 | 35 | 5 | 32 | 3 |
| Kiruna | 64 | 14 | 66 | 9 | 62 | 6 |
| Tärnaby | 9 | 1 | 8 | 2 | 9 | 0 |
| Totalt | 194 | 31 | 183 | 29 | 178 | 20 |

Källa: Sameskolstyrelsen (2016, 2017, 2018a).

Tabellen visar att det i dagsläget finns 178 elever i sameskolan och antalet har minskat de senaste åren. Enligt Sameskolstyrelsen beror detta på att många elever i Jokkmokk väljer att gå över till kommunens s.k. 6–9-skola i årskurs 6. Fördelningen mellan pojkar och flickor per läsår redovisas inte i årsredovisningen, men av en tabell över prestationer per år framgår att antalet flickor varit högre än antalet pojkar 2015, 2016 och 2017 (Sameskolstyrelsen 2018a).

Sameskolstyrelsen erbjuder fritidshem vid samtliga skolenheter med sameskola.

Tabell 4.8 Antal elever i fritidshem vid en skolenhet med sameskola

Elever i fritidshem de senaste tre åren

| Ort | Antal elever 2015 | Antal elever 2016 | Antal elever 2017 |
|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Gällivare | 17 | 14 | 15 |
| Jokkmokk | 35 | 32 | 36 |
| Karesuando | 6 | 10 | 8 |
| Kiruna | 22 | 22 | 26 |
| Tärnaby | 7 | 6 | 9 |
| Totalt | 87 | 84 | 93 |

Källa: Sameskolstyrelsen (2016, 2017, 2018a).

Det framgår av årsredovisningarna att det är något fler pojkar än flickor som deltar i fritidshemsverksamheten. År 2017 framträder skillnaden främst i Kiruna och Karesuando (Sameskolstyrelsen 2018a). I övrigt är det inte några stora skillnader.

4.5.2 Sameskolan ska utveckla samisk integrerad undervisning

Utöver uppdraget som huvudman för sameskolorna har Sameskolstyrelsen i uppdrag att utöka och utveckla samisk integrerad undervisning i kommunala skolor. Integrerad undervisning anordnades 2017 i tio kommuner. I undervisningen deltog 226 elever, varav 125 flickor och 101 pojkar. Antalet elever i integrerad undervisning 2016 var 168 och 2015 uppgick elevantalet till 212. Elevantalet minskade således mellan 2015 och 2016, men har stigit igen 2017 (Sameskolstyrelsen 2018a).

4.5.3 Sameskolstyrelsen får genom avtal anordna förskola

Av Sameskolstyrelsens instruktion framgår att myndigheten, genom avtal med en kommun, får ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan och genomföra verksamheten helt eller delvis på samiska. Myndigheten ska i sådana fall ta ut ersättning från den aktuella kommunen (2011:131, SKOLFS 2011:62). Sameskolstyrelsen erbjuder förskola i de fyra kommuner där även sameskola finns. Förskolorna följer, utöver möjligheten att bedriva undervisningen på samiska, samma bestämmelser som gäller för kommunens förskolor. I förskolorna har de senaste tre åren funnits totalt cirka 130 barn (Sameskolstyrelsen 2018a).

I förskolorna arbetar man bl.a. med att utveckla barnens samiska språk och att ta fram ett dokument för hur förskolorna ska arbeta med samisk utgångspunkt (Sameskolstyrelsen 2018a).

Tabell 4.9 Antal barn i förskola där verksamheten helt eller delvis genomförs på samiska

Barn i förskola de senaste tre åren

| Ort | Antal barn 2015 | Antal barn 2016 | Antal barn 2017 |
|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Gällivare | 14 | 13 | 13 |
| Jokkmokk | 51 | 55 | 53 |
| Karesuando | 19 | 15 | 16 |
| Kiruna | 45 | 46 | 45 |
| Tärnaby | 3 | 3 | 4 |
| Totalt | 132 | 132 | 131 |

Källa: Sameskolstyrelsen (2016, 2017, 2018a).

Antalet barn har legat på samma nivå mellan åren och fördelningen mellan pojkar och flickor är i stort sett jämn. Endast i Jokkmokk skiljer det i någon högre grad, där det är 33 flickor och 20 pojkar 2017 (Sameskolstyrelsen 2018a).

4.5.4 Läromedel för samisk undervisning

I Sameskolstyrelsens uppdrag ingår att främja utveckling och produktion av läromedel för samisk undervisning (2011:131), vilket innebär läromedel i de tre olika samiska språkvarieteterna nord-, syd- och lulesamiska. Uppdraget genomförs genom annonseringar där myndigheten söker läromedelsförfattare och genom att personal t.ex. deltagit i bokmässan (se www.bokmassan.se) för att få ökad kunskap och knyta kontakter. I årsredovisningen för 2017 anges att uppdraget inte är enkelt och att det krävs kunniga professionella läromedelsproducenter för att ta fram läromedel. Det konstateras också att tillgång till samiska läromedel är en grundläggande förutsättning för att Sameskolstyrelsen ska kunna nå sina mål (Sameskolstyrelsen 2018a).

4.5.5 Sameskolstyrelsen ska informera om sameskolan och samiska inslag

Av Sameskolstyrelsens instruktion (2011:131) framgår att myndigheten ska bistå kommunerna när det gäller uppsökande verksamhet bland samer. Myndigheten ska informera om sameskolan och om samiska undervisningsinslag i undervisningen. Detta sker bl.a. genom riktad information till olika målgrupper på Sameskolstyrelsens webbsida (www.sameskolstyrelsen.se).

4.5.6 Sameskolstyrelsens personal

Antalet anställda vid Sameskolstyrelsen uppgick 2017 till 101 årsarbetskrafter eller 106 personer (Sameskolstyrelsen 2018a).

På Sameskolstyrelsens kansli arbetar sex personer, eller fem årsarbetskrafter, en skolchef, två personalhandläggare (50 procent vardera), två ekonomihandläggare tillika controllers och en assistent.

Vid sameskolorna var 47 lärare och förskollärare anställda i grundskolan och förskoleklassen 2017. Av dessa var 35 legitimerade. Antalet legitimerade lärare har ökat sedan 2016, men det råder fortfarande brist på legitimerade lärare och störst är bristen på lärare i hem- och konsumentkunskap och modersmål. Det är också svårt att rekrytera samisktalande lärare (Sameskolstyrelsen 2018a). Det fanns en rektor vid varje sameskolenhet, vilket ska finnas vid alla skolenheter (2 kap. 9 § skollagen).

I förskolan arbetade 32 personer, varav 11 var legitimerade förskollärare. Uppgifter om personal i fritidshem framgår inte av årsredovisningen.

4.5.7 Sameskolstyrelsens intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag

Av tabell 4.10 framgår för åren 2015 till 2017 årets tilldelning av medel enligt regleringsbrev för Sameskolstyrelsen. Förvaltningsanslaget redovisas som en delpost. Vidare redovisas Sameskolstyrelsens verksamhetskostnader samt lämnade stöd och bidrag. Avgiftsintäkterna framgår också.

Tabell 4.10 Sameskolstyrelsens intäkter, verksamhetskostnader samt stöd och bidrag (tkr)

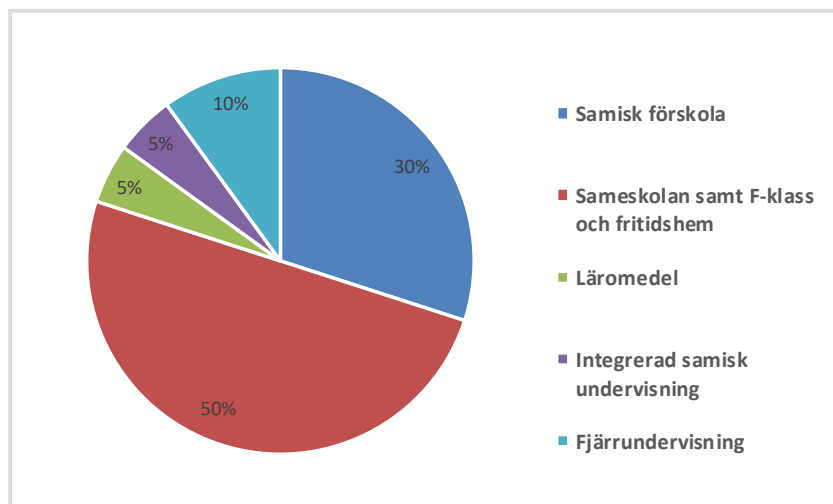
| | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|--------|--------|--------|
| Årets tilldelning enligt regleringsbrev | 35 084 | 43 038 | 44 249 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>16:1:4</i> | | | |
| <i>Sameskolstyrelsen</i> | | | |
| <i>Förvaltningsanslag</i> | 34 084 | 42 038 | 43 249 |
| Utgifter, totalt | 41 967 | 39 418 | 42 358 |
| <i>Varav</i> | | | |
| <i>Verksamhetskostnader</i> | 78 203 | 77 540 | 83 989 |
| <i>Lämnade bidrag</i> | 0 | 2 513 | 2 695 |
| Avgiftsintäkter som myndigheten disponerar | 34 417 | 37 883 | 40 703 |

Källa: Sameskolstyrelsens årsredovisning, anslagsredovisning och resultaträkning respektive år (Sameskolstyrelsen 2016, 2017 och 2018a).

Tabellen visar att Sameskolstyrelsens tilldelning enligt regleringsbrevet till största delen utgörs av ett förvaltningsanslag, dvs. ett anslag för att täcka myndighetens egna kostnader. Det ska även nämnas att Sameskolstyrelsen har ett ingående överföringsbelopp om minus 3,5 miljoner kronor (Sameskolstyrelsen 2018a). Sameskolstyrelsen lämnar även bidrag till andra huvudmän för integrerad samisk undervisning. Redovisningsprincipen för detta bidrag har ändrats 2016, men hade samma redovisningsprincip tillämpats 2015 hade motsvarande belopp varit cirka 3 miljoner kronor. Avgiftsintäkterna utgörs av avgifter och ersättningar från elevernas hemkommuner till sameskolan och avgifter från vårdnadshavare för att ha sitt barn i förskolan (Sameskolstyrelsen 2017).

Sameskolstyrelsens verksamhetskostnader fördelas 2017 på huvudsakliga verksamheter enligt följande:

Figur 4.10 Sameskolstyrelsens verksamhetskostnader fördelat på huvudsakliga arbetsuppgifter (%)



Källa: Sameskolstyrelsens årsredovisning 2017, egen bearbetning.

Sameskola, förskoleklass och fritidshem svarade för 50 procent av verksamhetskostnaderna och är därmed den största av myndighetens huvudsakliga verksamheter (Sameskolstyrelsen 2018a).

4.5.8 Uppföljningar, utvärderingar och andra studier av Sameskolstyrelsens verksamhet

Av Sameskolstyrelsens årsredovisning till regeringen framgår att myndighetens bedömning är att de krav på återrapportering som framgår av myndighetens regleringsbrev är uppfyllda. Sameskolstyrelsen gör däremot ingen samlad bedömning av verksamheten och måluppfyllelsen (Sameskolstyrelsen 2018a).

Sameskolstyrelsen anger i sin årsredovisning att en ny verksamhetsplan har arbetats fram under hösten 2017 för årets förbättringsarbete i det systematiska kvalitetsarbetet. Det framgår vidare att det i och med planen finns en struktur och rutiner för skolverksamhetens löpande arbete. Riksrevisionen (2017) framförde i juni 2017 att det saknas att strukturerat arbete och ett systematiskt kvalitetsarbete. Detta har även uppmärksammats tidigare av såväl

Skolverket (2003a) som Skolinspektionen (2013), dvs. bristerna består över tid.

En utmaning är att få fler legitimerade och behöriga lärare bl.a. i samiska. En annan är att utveckla elevhälsan så att samtliga kompetenser som ska finnas finns att tillgå på varje skola (Sameskolstyrelsen 2017, 2018a). Dessa iakttagelser stämmer väl med vad Skolinspektionen fann i sin tillsyn (2013).

Riksrevisionen (2017) har i sin granskning funnit dels brister från Sameskolstyrelsens sida, dels från regeringens sida.

Riksrevisionen bedömer att Sameskolstyrelsen har låg måluppfyllelse vad gäller de statliga målen för myndigheten, vilket bl.a. innebär att samiska elever i och utanför sameskolan inte får tillgång till utbildning med samiska undervisningsinslag. Vidare bedöms myndigheten ha svårt att uppfylla grundläggande krav som ställs på en statlig myndighet. När det gäller den integrerade undervisningen konstateras i rapporten att samma utvecklingsområden kvarstår ända sedan Skolverket genomförde en tillsyn 1994.

Beträffande regeringens styrning anser Riksrevisionen att regeringen vare sig har lyckats bedriva en ändamålsenlig styrning eller föreslå en ny. I sammanhanget konstateras att styrkedjan är otydlig, vilket även anges i utredningens direktiv (dir. 2017:37). Sametinget tillsätter nämnden för Sameskolstyrelsen på politiska grunder och inte, såsom är avsikten med nämndmyndigheter, med hänsyn till myndighetens uppdrag (se avsnitt 3.1).

Dock menar Riksrevisionen att trots alla brister fungerar sameskolorna i stort väl, men för att öka förutsättningarna för högre måluppfyllelse föreslår Riksrevisionen att huvudmannskapet för Sameskolstyrelsen ska överföras till Sametinget. Det skulle dessutom, anser Riksrevisionen, ligga i linje med regeringsformen där det framgår att samernas möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv ska främjas (1 kap. 2 § regeringsformen, 1974:152). Här kan nämnas att Sametinget 2012 antog utbildningspolitiska mål, som uppdaterades 2017, där det uttalas att "Sametinget övertar Sameskolstyrelsens verksamhet". Detta bedöms av Sametinget vara en ny och ansvarsfull uppgift. Sametinget anser att en utbildningsnämnd ska inrättas och att det ska finnas ett kansli för utbildningsfunktionerna med en utpekad befattning som skolchef. Det anges vidare att en successiv uppbyggnad är nödvändig så att

den kompetensförstärkning som behövs, såväl inom kansliet som då det gäller förtroendevalda, hinner byggas upp (www.sametinget.se).

Detta ligger i linje med Riksrevisionens bedömning. Riksrevisionen anser att det behövs vidare utredning, bl.a. vad gäller såväl Sameskolstyrelsens som Sametingets förutsättningar och andra myndigheters förutsättningar att ta över vissa uppdrag, t.ex. läromedelsproduktionen och förändringar av instruktion och finansiering.

4.5.9 Sammanfattande kommentar – Sameskolstyrelsens organisation

Det finns brister i Sameskolstyrelsens organisation och verksamhet. Regeringen pekar i utredningens direktiv (2017:37) på brister i styrningen och anger också att Sameskolstyrelsen under flera år har fått kritik av Riksrevisionen för brister i den interna styrningen (se t.ex. Riksrevisionen 2015). Både regeringen och Riksrevisionen anser att det finns ottydligheter i den övergripande styrningen där regeringen och Sametinget så att säga delar på styrningen av Sameskolstyrelsen.

Av direktivet (2017:37) framgår att utredningen ska analysera och föreslå lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter och säkerställa att verksamheten kan bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

Riksrevisionen har lämnat ett förslag, nämligen att Sametinget ska ta över huvudmannaskapet. Som framgår av avsnitt 5.7.5 har detta föreslagits tidigare och Sametinget har också detta som en del av sitt Utbildningspolitiska program. Riksrevisionen pekar dock på att det behövs ytterligare utredning av förutsättningarna och det torde vara denna utrednings uppgift även om Riksrevisionen inte explicit anger det. Utredningen vill uppmärksamma på att det också har funnits förslag om ett kommunalt huvudmannaskap för sameskolorna (se avsnitt 5.7.3), något som Riksrevisionen inte alls berörde i sin granskning, trots att det finns förvaltningsområden där kommuner har ett uttalat ansvar för samiska och för att erbjuda förskoleverksamhet och äldreomsorg på samiska (2009:1299).

Det kan konstateras att de brister som finns har bestått över tid. Det handlar bl.a. om långsiktighet och systematik i kvalitetsarbetet

i den interna styrningen, men det handlar också om otydlighet i den övergripande styrningen.

Sameskolstyrelsen är en förhållandevis liten myndighet där huvuduppdraget är att vara huvudman för sameskolorna och bidra till den integrerade samiska undervisningen, men det finns, trots ett tydligt avgränsat huvuduppdrag, svårigheter med att komma till rätta med de brister som finns. Det är alltså angeläget att överväga om det behövs förändringar och i så fall vilka.

5 Vägen fram till dagens skolmyndigheter

I kapitel 4 redovisas skolmyndigheternas uppgifter 2017 myndighet för myndighet. För att lära av historien och kunna göra rimliga ställningstaganden inför framtiden behövs inte bara en beskrivning av skolmyndigheternas uppdrag i nutid, utan också en genomgång av dåtid. I detta kapitel redovisas därför statens uppgifter inom skolområdet, i huvudsak från 1940- eller 1950-talet, fram till de skolmyndigheter som finns 2017.

5.1 Tillsyn och kvalitetsgranskning

I detta avsnitt redovisas hur tillsyn och kvalitetsgranskning på skolområdet har växt fram över tid.

5.1.1 Organisering av tillsyn – från kyrkan till länskolnämnderna

Tillsyn av skolan har funnits sedan folkskolan infördes 1842 och sköttes ursprungligen av kyrkan. Efter ett antal år, närmare bestämt 1861, bildades en statlig folkskoleinspektion vars målsättning var att inspektera folkskolorna en gång per år.

År 1914 fick inspektionen en ny instruktion och Folkskoleöverstyrelsen fick i uppdrag att leda och samordna inspektörernas arbete. Folkskoleöverstyrelsen fick förändrade uppgifter över tid, men hade kvar sitt inspektionsuppdrag ända fram till 1958.

Den 1 juli 1958 inrättades länskolnämnder under ledning av Skolöverstyrelsen och länskolinspektörer fick i uppgift att sköta granskningen av skolor.

Statliga gymnasieinspektörer fanns under 1970-talet inom Skolöverstyrelsen (SÖ). Dessa inspektörer, som var cirka 35 till antalet, hade både en kontrollerande och en rådgivande roll där den rådgivande rollen efter hand kom att dominera. En del av gymnasieinspektörerna var mycket erfarna och flera hade forskarutbildning, men det fanns också lärare som fick korttidsförordnaden som inspektörer. Avsikten var att dessa efter ett års tjänstgöring som inspektörer skulle gå tillbaka till sina ordinarie lärartjänster. Därutöver fanns inspektörer med kunskaper inom olika områden som inte var undervisningsämnen och det fanns också korttidsförordnade inspektörer från branschorganisationer, arbetsmarknadsorganisationer m.m. (SOU 2007:101).

Efter en omorganisation av SÖ och länskolnämnderna 1982 inrättades en tjänst som skolinspektör för det obligatoriska skolväsendet och en för de frivilliga skolformerna vid varje länskolnämnd. Skolinspektörerna hade bl.a. i uppgift att utöva tillsyn över att målen och riktlinjerna för skolan förverkligades (Thelin 1994). Länskolnämndens uppdrag kom att innefatta tillsyn av att skolverksamheten bedrevs enligt nationellt fastställda mål och riktlinjer, men även rådgivning och stöd till skolor samt medverkan i nationell utvärdering (prop. 1980/81:107).

Riksrevisionsverket (1990) påpekade ett antal brister i länskolnämndernas arbete. Det framkom bl.a. att tillsynens omfattning varierade mellan nämnderna och att tillsynen inte på ett tillräckligt sätt anknöt till statliga riktlinjer. Dessutom, menade Riksrevisionsverket, omfattade tillsynen inte i tillräcklig grad ledningsfunktionen i kommuner och skolor.

5.1.2 Kommunaliseringen – en decentralisering med granskning i efterhand

I samband med att kommunerna fick helhetsansvaret för skolan i början av 1990-talet avskaffades länskolnämnderna. Den s.k. kommunaliseringen medförde en decentralisering av styrsystemet för skolan. Statens detaljreglering av verksamheten skulle ersättas med målstyrning. De läro- och kursplaner som infördes i mitten av 1990-talet gav inga direktiv om undervisningens innehåll eller hur undervisningen skulle bedrivas. Av kursplanerna framgår i stället de mål och resultat som skulle uppnås, med stort utrymme för anpassning

till lokala förhållanden. Samtidigt ökade kraven på brukarinflytande och valfrihet och i och med friskolereformen 1992 ökade antalet fristående skolor påtagligt. I det nya decentraliserade systemet skulle verksamheten som genomfördes ute i kommunerna kontrolleras av staten i efterhand genom uppföljning, utvärdering och tillsyn.

Statens skolverk (Skolverket), som ersatte länskolnämnderna, fick som huvuduppgift att svara för normering genom kursplaner och betygskriterier och för nationell granskning, uppföljning och utvärdering. Den nya myndigheten tog alltså över tillsynen som sågs som ett komplement till uppföljning och utvärdering. Under Skolverkets första tid, 1991–1993, var det myndighetens cirka 75 lokala kontor som utövade tillsynen och alla beslut fattades av Skolverkets generaldirektör. Regelrätt kontroll i form av statlig tillsyn fick litet utrymme till en början och genomfördes i princip bara på förekommen anledning, dvs. efter klagomål eller signal om brister (SOU 2007:101).

Riksdag och regering önskade dock en grundligare granskning av skolan och därför utökade Skolverket sin tillsyn och utvecklade verksamheten kontinuerligt under 1990-talet. Utvecklingen gick från att i huvudsak bara utreda anmälningar till att även bedriva systematisk tillsyn på nationell nivå där alla kommuner granskades under en sexårscykel. Antalet anmälningsärenden ökade dessutom kontinuerligt. Under denna period ökade också fokus på att tillsynen skulle bidra till skolförbättring.

År 1994 skapade Skolverket en särskild tillsynsenhet och de 75 kontoren lades samman till åtta större regionala kontor. De åtta kontoren, som hade flera olika uppgifter, genomförde tillsynen, men den centrala tillsynsenheten styrde, samordnade och kvalitets-säkrade verksamheten (SOU 2007:101). Trots denna utveckling anförde regeringen i budgetpropositionen för 2000 att Skolverket inte hade infriat begäran om att tillsynen skulle öka i omfattning (prop. 1999/2000:1, utg.omr. 16).

5.1.3 Kvalitetsgranskning skulle komplettera tillsynen

Redan före kritiken i budgetpropositionen 2000 (prop. 1999/2000:1, utg.omr. 16) bedömde regeringen i sin utvecklingsplan för 1997 att tillsynen behövde kompletteras med kvalitetsgranskning. Det

handlade bl.a. om att bedöma om kvaliteten var likvärdig mellan kommuner och mellan skolor. Regeringens syfte var också att få underlag för bedömning av måluppfyllelsen inför eventuella beslut om förändringar av skolans styrdokument (skr. 1998/99:121).

Regeringen gav 1998 Skolverket i uppdrag att genomföra nationella kvalitetsgranskningar och 1999 inrättades en kvalitetsgranskningsnämnd som fullgjorde denna uppgift. Kvalitetsgranskningarna genomfördes av statliga utbildningsinspektörer som hämtades dels från Skolverkets egen personal, dels förordnades experter för viss tid med särskild sakkunskap beroende av granskningsområde. Denna typ av granskningar blev kortlivade och en förändring skedde efter ett fåtal år.

5.1.4 Skolverket fick tillsyn och kvalitetsgranskning som huvuduppgift

I utvecklingsplanen Utbildning för kunskap och jämlikhet bedömde regeringen att granskningen av kvalitet och kvalitetsarbete i skolor och kommuner borde stärkas och bli en av Skolverkets centrala myndighetsuppgifter (skr. 2001/02:188). Frågor om skolutveckling skulle i stället ligga i en särskild myndighet som skulle bildas – Myndigheten för skolutveckling (MSU, se vidare avsnitt 5.2.4). Skolverkets huvuduppgift, dvs. tillsyn och kvalitetsgranskning skulle rymmas inom en utbildningsinspektion.

Slutsatserna och beslut från varje inspektion skulle enligt regeringens utvecklingsplan återföras till den kommun, enskilda huvudman och, i förekommande fall, de skolor och övriga verksamheter som granskats. I återföringen kunde enligt regeringens bedömning "även ingå att lämna råd och rekommendationer rörande deras framtida kvalitetsarbete" (skr. 2001/02:188 s. 28).

Förslagen i utvecklingsplanen genomfördes och 2003–2007 bedrev Skolverket en utbildningsinspektion som omfattade såväl tillsyn som kvalitetsgranskning på nationell nivå. Tillsynen bedrevs utifrån en sexårscykel. Vid sidan av denna inspektion bedrevs även tillsyn av anmälningsärenden (2002:1160).

I samband med att utbildningsinspektionen inrättades vid Skolverket avvecklades Kvalitetsgranskningsnämnden (prop. 2003/04:1, utg.omr.16, bet. 2003/04:UbU1, rskr. 2003/04:92, 93).

I budgetpropositionen för 2003 uttalade regeringen ambitionen att Skolverkets inspektion på sikt skulle fördubblas (prop. 2002/03:1, utg.omr. 16) och i budgetpropositionen för 2004 anges målet att inspektionen genom att fördubblas skulle omfatta varje kommun och alla skolor vart sjätte år. Förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning skulle med hänsyn till resursskäl granskas främst på huvudmannanivå (prop. 2003/04:1, utg.omr. 16).

5.1.5 Statens skolinspektion inrättas

Efter riksdagsvalet 2006 initierade regeringen återigen en översyn av myndighetsstrukturen på skolområdet och föreslog att en ny myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning skulle inrättas. Statens skolinspektion (Skolinspektionen) skulle bildas (prop. 2007/08:50). Enligt regeringen skulle skapandet av en särskild myndighet för tillsyn och kvalitetsgranskning innebära att en god granskning av måluppfyllelsen och verksamheten inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning skulle kunna säkerställas.

Regeringen ansåg, i likhet med den bakomliggande utredningen (SOU 2007:79), att man genom att skilja tillsynsuppgifterna från de föreskrivande, utvecklande och bidragsförmedlande uppgifterna skulle få en tydlig och förutsägbar rollfördelning, vilket i sin tur skulle ge myndigheterna förutsättningar att genomföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. I ovan nämnda proposition utvecklade regeringen sin syn på frågan om att dela upp inspektion, uppföljning och utvärdering på olika myndigheter:

Några remissinstanser har uttryckt farhågor om att det kan vara problematiskt att skilja på inspektion respektive utvärdering och uppföljning i två olika myndigheter eftersom dessa uppgifter kompletterar varandra och eftersom inspektion utförd av en särskild inspektionsmyndighet riskerar att bli formfokuserad. Regeringen bedömer dock att en nära samverkan mellan Skolinspektionen och Skolverket kan kompensera för de eventuella negativa konsekvenser som en uppdelning av uppgifterna kan få. Skolinspektionen kommer i sin inspektionsverksamhet att ha tillgång till och nytta av uppföljningsinformation och utvärderingar som Skolverket tar fram och Skolverket kommer att ha nytta av material från Skolinspektionen i sitt arbete med uppföljning och utvärdering. Detta bör kunna skapa förutsättningar för ett gott samarbete mellan myndigheterna och det skulle även kunna ses som en ytterligare kvalitetskontroll att två myndigheter bearbetar information rörande samma verksamhet.

Regeringen ser, som framgått ovan och i likhet med flera remissinstanser, att det finns både för- och nackdelar med gränsdragningarna inom såväl den nuvarande som den framtida myndighetsstrukturen. Regeringen gör dock bedömningen att fördelarna med en särskild inspektionsmyndighet överväger när det gäller att skapa förutsättningar för effektiva statliga insatser i ett decentraliserat skolväsende (prop. 2007/08:50 s. 39).

Det var alltså mot bakgrund av regeringens vilja att ytterligare stärka den statliga kontrollen av skolan som en ny och oberoende myndighet, Statens skolinspektion, startade sin verksamhet den 1 oktober 2008. Den nya myndigheten var skild från Skolverket som behöll sitt ansvar för normering inom skolområdet. Skolinspektionen tog över Skolverkets kontor i den del där Utbildningsinspektion bedrevs och fick därmed en regional organisation. Detta var myndighetens beslut, men hade aviserats av regeringen redan i kommittédirektivet inför att Skolinspektionen inrättades (dir. 2008:3) och ett förslag om en sådan regional organisation lämnades också i det tidigare betänkandet (SOU 2007:79).

Skolverket övertog ansvaret för nationell skolutveckling från MSU som avvecklades 2008, efter att bara ha existerat i fem år (prop. 2007/08:50, bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161).

5.1.6 Sammanfattande kommentar – tillsyn och kvalitetsgranskning

Organiseringen av statens tillsyn och kvalitetsgranskning av skolan har ändrats vid ett flertal tillfällen sedan början av 1990-talet när Skolverket bildades som central tillsynsmyndighet och ersatte den tidigare modellen med Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna, där länskolnämnderna hade tillsynsansvaret. Organiseringen har sedan dess sett olika ut och fokus har även legat delvis olika, dels på tillsyn som rättssäkerhetsinstrument, dels på kvalitetsgranskning som en mer stödjande funktion för huvudmännen.

En röd tråd under dessa drygt 25 år har dock varit att staten kontinuerligt förstärkt sitt ansvar för tillsyn och annan granskning av skolan. Kulmen på denna utveckling kan sägas ha kommit när Skolinspektionen 2008 inrättades som statlig förvaltningsmyndighet med huvudsaklig uppgift att utöva tillsyn och genomföra kvalitetsgranskning över i huvudsak verksamheter inom skolväsendet.

Även om tillsynen i ett längre perspektiv stadigt har förstärkts så har staten under olika perioder lagt olika vikt på områden som tillsyn och stöd till huvudmän. Det har också i perioder varit fokus på att granskningen från statliga skolmyndigheter ska tas om hand av och bidra till utveckling hos huvudmännen. Detta har framför allt gällt olika former av kvalitetsgranskning. När det gäller själva tillsynen så har den ytterst sällan kopplats ihop med stöd.

Utredningen konstaterar, mot bakgrund av genomgången av tillsyn och kvalitetsgranskning över tid, att det finns för- och nackdelar med olika sätt att organisera statlig tillsyn och kvalitetsgranskning av skolväsendet. Det går också att argumentera för och emot vilken omfattning tillsyn och kvalitetsgranskning ska ha.

Oavsett uppfattning anser utredningen att det är viktigt att slå fast att tillsyn handlar om att kontrollera om nationella mål för utbildningen i skollagen (2010:800), eller annan författning, är uppfyllda. Därför anser utredningen att grunduppdraget för tillsynen måste vara att leda till utveckling och förbättring av verksamheterna inom skolväsendet. Det kan handla om att elevers rättssäkerhet stärks på något centralt och avgränsat område, men också om att tillsynen leder till att en verksamhets systematiska kvalitetsarbete förbättras, vilket därmed skapar förutsättningar för en högre kvalitet i verksamheten.

5.2 Statliga myndigheters stöd till skolutveckling

5.2.1 Skolutveckling med stöd av länskolnämnderna

Skolutveckling har under lång tid innefattat två spår, dels ett spår där ämnet och den enskilde läraren står i fokus, dels ett spår där hela skolans organisation är i centrum för skolutvecklingen (Ekholm 2003).

Under efterkrigstiden växte gradvis den sammanhållna enhets-skolan fram. Som nämns i avsnitt 5.1.1 inrättades länskolnämnderna 1958. Utöver granskning skulle nämnderna även arbeta med interkommunal samverkan och skolutveckling. En av orsakerna till att skapa en regional skolbyråkrati var att en samlad pedagogisk kompetens kunde byggas upp inom en egen statlig byråkrati för skolområdet. I sammansättningen av nämndernas styrelser betonades just behovet av pedagogisk sakkunskap (SOU 1955:31).

Styrning av skolan skedde via Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna med stöd av skollagen, detaljerade läroplaner, timplaner och statsbidragsbestämmelser.

Skolutveckling var en viktig uppgift för länskolnämnderna och skolinspektörerna skulle vara ledande i det pedagogiska utvecklingsarbetet. Inspektören skulle alltså både utöva tillsyn (se avsnitt 5.1.1) och stödja pedagogiskt utvecklingsarbete (SOU 1955:31).

Inom länskolnämnderna kom en ny befattning att inrättas, fortbildningskonsulenten, som hade skolutveckling som en viktig arbetsuppgift. Fortbildningskonsulenten hade både en statlig och kommunal förankring, då konsulenten var anställd både som lärare i en kommun och som statlig tjänsteman. Fortbildningskonsulenterna kom att få en central roll när nya läroplaner och skolreformer skulle genomföras. Konsulenterna hade också en viktig roll i att svara för ämnesutvecklingen (SOU 1973:48).

5.2.2 Skolutveckling efter skolans decentralisering

Efter hand upplevdes den statliga styrningen vara problematisk och med början under 1970-talet blev styrningen allt svagare. Exempelvis märktes detta genom grundskolans läroplan från 1980 (Lgr 80). Lgr 80 innebar att läraren i allt väsentligt fick välja undervisningsmetoder och arbetsätt själv. Skolorna skulle nu också utarbeta lokala arbetsplaner som skulle utgöra ett lokalt styrdokument för verksamheten. Regelstyrningen som tidigare styrte skolan uppluckrades och i stället blev allt högre grad av målstyrning statens styrinstrument. En ny decentraliseringsfilosofi slog successivt igenom.

Under 1980-talet tillsattes kommittéer som skulle utreda relationen mellan stat, kommun och skola. År 1989 presenterades propositionen Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer (prop. 1989/90:41). Staten satte nu upp målen och sedan fick kommunerna fritt se till att målen kunde nås.

Kommunerna fick alltså ett betydligt större ansvar för skolorna. Detta visades sig bl.a. i tjänstetillsättning och lönesättning av lärare och rektorer som tidigare bestämts av staten, men nu blev ett kommunalt ansvar. Det blev också kommunernas ansvar att se till att

lärarna fick en god fortbildning och fortbildningskonsulenterna utvecklades därmed.

I samband med att kommunerna fick helhetsansvaret för skolan ersattes Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna den 1 juli 1991 av den nya myndigheten Skolverket.

Staten kom nu att omdisponera de ekonomiska medlen så att enskilda kommuner och skolor fick egna medel till fortbildning inför nya reformer. En viktig förändring var också att kommunerna fick en summa pengar att använda fritt för kompetensutveckling av lärare. Skolutveckling i detta avseende innebar alltså en markant förskjutning av vem som ägde skolutvecklingsfrågan. Det var kommunerna och inte längre staten, via länskolnämnderna, som blev ansvariga för skolutveckling.

Övergången från regelstyrning till målstyrning fick också konsekvenser för skolutvecklingsmöjligheterna. I en regelstyrd skola reglerade staten t.ex. själva organiseringen av undervisningen. I en målstyrd skola öppnades däremot upp för lokala initiativ som skulle resultera i bättre måluppfyllelse. Dessa mål skulle ställas upp av såväl stat som kommun. Samtidigt lyftes några instanser och funktioner fram som viktiga i den nya kommunala skolan. Skolstyrelsen hade ett viktigt uppdrag i att peka ut färdriktningen, men framför allt betonades skolledarens roll i det pedagogiska utvecklingsarbetet. Även lärarna själva skulle i högre grad ta initiativ till skolutveckling (SOU 2014:5).

5.2.3 Skolverkets utvecklingsdialoger

Skolverket fick hösten 2000 i uppdrag av regeringen att under en begränsad tidsperiod, fram till den 30 juni 2003, särskilt arbeta med att utveckla formerna för att stödja utvecklingen inom skolväsendet (U2000/03873/S). Syftet var att Skolverket aktivt och i samråd med kommunerna skulle stödja skolor där många elever inte nådde målen. Den ändrade inriktningen av myndighetens insatser innebar att medel för lokal skolutveckling tillfördes i form av riktade insatser till följd av uppsökande verksamhet och i mindre utsträckning efter ansökan. Uppdraget ledde till att Skolverkets medarbetare under 2001 och 2002 mötte företrädare för ett stort antal kommuner i omfattande utvecklingsdialoger för att stödja kommunerna i deras kvalitetsarbete.

En extern utvärdering av utvecklingsdialogerna som utfördes av ett danskt utvärderingsinstitut visade tillsammans med Skolverkets interna utvärderingar att kommuner och skolor ställde sig mycket positiva till att möta statliga representanter i samtal om den konkreta verksamheten och som aktivt deltog i att lösa praktiska problem (Ekholm 2005).

5.2.4 Skolutveckling blev en uppgift för MSU

I budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1, utg.omr. 16) bedömde regeringen att statens roll i det decentraliserade systemet måste stärkas. De utvecklingsfrämjande insatser som staten ansåg nödvändiga skulle skiljas från den granskande och kvalitetsbedömmande myndighetsrollen. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att Skolverkets dåvarande uppgifter borde renodlas och en ny utvecklingsmyndighet bildas. Liknande argument framfördes även i regeringens utvecklingsplan (skr. 2001/02:188, se även avsnitt 5.1.4).

MSU inrättades den 1 mars 2003 och tog i huvudsak över Skolverkets uppdrag om skolutveckling. Myndigheten fick uppdraget att stödja utvecklingsarbete i kommuner och skolor, visa på framgångsfaktorer samt dokumentera och sprida intressanta exempel. MSU hade huvudkontor i Stockholm och fem regionala avdelningar.

5.2.5 Skolutvecklingen begränsades – huvudmannens eget ansvar betonades

I syfte att få till stånd en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur överlämnade regeringen i februari 2008 propositionen Nya Skolmyndigheter (prop. 2007/08:50) till riksdagen med förslag till omfattande förändringar i den statliga skoladministrationen.

Statens ansvar behövde förtydligas, renodlas och begränsas till sådana kärnuppgifter som följde av ansvarsfördelning mellan stat och skolhuvudman. Regeringen framhöll att kvalitetsutvecklingen i ett mål- och resultatstyrt skolväsende först och främst var ett ansvar för varje huvudman och skola. Verksamhetens självbestämmande och den professionella friheten för lärare och rektorer borde enligt regeringen öka och av den anledningen skulle de statliga utvecklingsinsatserna begränsas.

De nationella skolutvecklingsinsatser som Skolverket genomförde skulle kunna motiveras utifrån ett statligt ansvar för likvärdighet över landet och utifrån att det förelåg ett tydligt mervärde i nationella insatser. De statliga utvecklingsinsatserna fick enligt regeringen inte leda till att skolhuvudmännens ansvar för att lokalt utveckla skolan i förhållande till de nationella målen begränsades eller blev otydligt. Regeringen bedömde därför att statens utvecklingsinsatser borde begränsas och förtydligas. Förslagen fick bl.a. till följd att MSU lades ned och att Skolverket tog över ansvaret för nationell skolutveckling (prop. 2007/08:50).

5.2.6 Skolutveckling under senare år

Under senare år har Skolverket tillförts stora resurser för nationell skolutveckling, dvs. för stöd till huvudmännens arbete med skolutveckling. Till stor del är stödinsatserna generella, men under senare år har även riktade insatser ökat i omfattning (se avsnitt 4.1.5).

5.2.7 Sammanfattande kommentar – statens organisering av stöd till skolutveckling

Stöd till skolutveckling har varit en statlig uppgift under lång tid. Stödet har avsett såväl utveckling av skolan som organisation som utveckling och fortbildning av enskilda skolledare och lärare. Stöd till skolutveckling har dock bedrivits med olika inriktning och ambitionsnivå från tid till annan.

Utredningen kan konstatera att statens stöd till skolutveckling, eller skolförbättring, har ökat väsentligt under senare år. Det gäller såväl generella som riktade insatser.

Av direktivet till denna utredning framgår att regeringen anser att det fortsatt krävs effektivt stöd till skolutveckling (dir. 2017:37).

En uppgift för utredningen är att, mot bakgrund av utvecklingen över tid, analysera och överväga vilket behov som finns av statligt stöd till utveckling inom skolväsendet och bedöma hur det bör organiseras för att bli så effektivt som möjligt. Ska effektivt statligt stöd till skolutveckling t.ex. bedrivas på nationell nivå eller behövs det också insatser som är anpassade efter lokala förutsättningar och hur ska de i så fall organiseras?

5.3 Det statliga ansvaret för specialpedagogiskt stöd och huvudmannaskapet för specialskolorna

I detta avsnitt behandlas statliga skolmyndigheters ansvar för specialskolorna och specialpedagogiskt stöd över tid. I avsnittet används uttrycken handikapp, funktionshinder och funktionsnedsättning i huvudsak beroende av vilket uttryck som användes under de olika tidsperioder som beskrivs nedan.

5.3.1 Specialskolan – Skolöverstyrelsens ansvar

Specialskolor – i huvudsak en statlig angelägenhet

Från att ha varit ett kommunalt eller landstingskommunalt ansvar överfördes utbildningen inom specialskolor helt till staten 1938 (Skolverket 2005) och utbildning anordnades för elever med dövhet i fyra distrikt i landet, med skolor i Härnösand, Lund, Stockholm och Vänersborg. För elever med dövstumhet startades en skola i Örebro som senare blev ett femte distrikt med samma typ av utbildning som övriga specialskolor. På 1960-talet startades ytterligare tre specialskolor med hela landet som upptagningsområde. Dessa hade olika inriktningar: mot döva och hörselskadade elever med utvecklingsstörning (Åsbackaskolan i Gnesta), synskadade och synskadade elever med ytterligare funktionshinder (Ekeskolan i Örebro) och döva elever med beteendestörning (Hällsboskolan i Sigtuna). Utbildning för elever som var blinda och synskadade bedrevs vid Tomtebodaskolan i Solna (SOU 1998:66). Här kan noteras att eleverna, i enlighet med den tidens synsätt, beskrivs som att de *är* hörselskadade, synskadade osv., inte i termer av att de *har* en funktionsnedsättning.

Skolöverstyrelsen och länsskolnämnderna fick det övergripande ansvaret för skolgången för elever med handikapp och fick också vissa förvaltningsuppgifter i förhållande till specialskolorna, som i övrigt var egna nämndmyndigheter.

På 1970-talet kom huvudmannaskapet för specialskolorna att diskuteras. Det fanns, som även framgick av tidigare avsnitt, en decentraliseringstanke och Utredningen om skolan, staten och kommunerna framhöll i sitt betänkande att specialskolan egentligen var

en utbyggnad av den specialundervisning som fanns inom grundskolan och det framhölls att specialskolorna skulle kunna behålla karaktären av en speciell skolform även med ett kommunalt huvudmannaskap (SOU 1975:6).

Integrationsutredningen ansåg däremot att ett kommunalt huvudmannaskap inte skulle garantera att den kompetens som fanns vid de olika specialskolorna skulle kunna upprätthållas och ansåg det inte heller som självklart att det skulle vara ett kommunalt åtagande att anordna regional eller rikstäckande utbildning (SOU 1979:50). Regering och riksdag hade ingen avvikande uppfattning utan konstaterade att det inte fanns några hinder för samverkan med kommunala skolor och därmed fanns det ingen anledning att förändra huvudmannaskapet (prop. 1980/81:100, bet. 1980/81:UbU25, rskr. 1980/81:332).

Specialpedagogiskt stöd via länskolnämnderna

Länskolnämnderna hade inte bara visst ansvar för specialskolorna, utan hade också en stödorganisation med konsulenter för vissa funktionshinder. Dessutom fanns det regionala planeringsberedningar, knutna till länskolnämnderna, vars syfte var att genom regional samverkan bl.a. bidra till större valmöjligheter beträffande skolgången för elever med handikapp (1984:75). Vidare skulle Statens institut för läromedel (SIL) producera läromedel för elever med funktionshinder (1987:58).

5.3.2 Statens institut för handikappfrågor

I samband med att Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna avvecklades 1991 fördes ansvaret för frågor om elever med handikapp över till den nya myndigheten Statens institut för handikappfrågor (SIH) och länskolnämndernas s.k. fältorganisation togs i allt väsentligt över av SIH. Genom detta skapades enligt dåvarande regering en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun som bl.a. innebar att det skulle vara tydligt vilken statlig myndighet som ansvarade för frågor som rörde elever med handikapp. Organiseringen skulle motverka den brist på enhetlighet och koncentration som hade funnits tidigare, när ansvaret hade varit fördelat på flera

statliga myndigheter som dessutom hade andra ansvarsområden. De resurser som avsatts för att tillgodose elevernas intressen och behov skulle dessutom kunna användas mer effektivt (prop. 1990/91:18).

I propositionen nämns även möjligheten att överföra uppgifterna till Skolverket som också inrättades 1991, men regeringen ansåg att en sådan lösning återigen skulle leda till oklara ansvarsförhållanden i en myndighet med flera skilda uppgifter. Det kan dock noteras att elever med handikapp fortfarande skulle ingå i Skolverkets uppdrag att utveckla och utvärdera skolan i överensstämmelse med de nationella målen för utbildningen.

SIH-utredningen framhöll att Skolverkets och SIH:s fältorganisationer skulle samverka (Ds 1995:60). Utbildningsutskottet förstärkte detta ytterligare i sitt betänkande och poängterade att Skolverkets fältorganisation och SIH:s konsulenter måste agera tillsammans och samverka på ett sätt som kunde gagna de handikappade eleverna i hela skolväsendet (bet. 1990/91:UbU21). Utskottet ansåg dock att det inte skulle vara möjligt för Skolverket att själv ha den expertkompetens som krävdes. I nämnda departementspromemoria betonas att samarbetet borde utvecklas och att de olika kompetenserna borde tas till vara. Något utvecklas samarbete förekom emellertid knappast. På åtminstone en ort var de båda fältorganisationerna samlokaliserade så där förekom, enligt utredningens egen erfarenhet, informella former av samverkan mellan Skolverkets undervisningsråd och SIH:s konsulenter, men något systematiskt samarbete fanns inte heller där.

Det konstaterades senare att beslutet om att inrätta SIH inte hade föregåtts av en mer förutsättningslös prövning av behovet av stöd när det gäller elever med olika handikapp. Inte heller hade det egentligen prövats om det centrala myndighetsansvaret inom skolans område skulle kunna klaras inom en myndighet (Ds 1995:60).

I departementspromemorian lämnades ett förslag om att en utredning skulle få i uppdrag att förutsättningslöst pröva uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan staten och de kommunala huvudmännen och med en uttalad inriktning att myndighetsuppgifter för SIH och Skolverket skulle slås samman.

5.3.3 FUNKIS-utredningens förslag om att ta bort specialskolan som skolform

År 1998 föreslog FUNKIS-utredningen att specialskolor med ett regionalt upptagningsområde skulle upphöra som egen skolform. Förslaget innebar att de fem kommuner där dessa skolor var belägna skulle ta över ansvaret för skolorna. När det gällde riksskolorna föreslogs att Ekeskolan, för elever med blindhet och synskada och ytterligare funktionsnedsättning, samt Hällsboskolan, för elever med talskada eller dövhet eller hörselskada som på grund av bl.a. beteendestörningar inte kunde gå i en regional specialskola, skulle läggas ned. Det bedömdes att dessa elevgrupper skulle kunna få sin utbildning tillgodosedd i hemkommunerna. Däremot förslogs att det fortfarande skulle finnas resurscenter för dessa elever.

För att försäkra sig om tillgången till en teckenspråkig miljö föreslogs att krav på teckenspråkig grundskola skulle regleras i skollagen.

Åsbackaskolan, för elever med dövhet eller hörselskada och utvecklingsstörning, föreslogs däremot ha ett fortsatt statligt huvudmannaskap och dessutom föreslogs att Åsbackaskolan skulle överta ansvaret för utbildningen för elever med dövblindhet.

Syftet med den föreslagna förändringen var att utbildningen för de elever som tillhörde specialskolans målgrupp skulle vara jämställd med övrig utbildning i det offentliga skolväsendet och att förändringen skulle bidra till en likvärdig utbildning för alla elever. Staten skulle dock, enligt förslaget, bidra med verksamhetsstöd genom avtal med kommunerna (SOU 1998:66).

Regeringen anslöt sig till flertalet förslag som lämnades av FUNKIS-utredningen, men bl.a. mot bakgrund av ett flertal remissinstansers tveksamhet bedömde regeringen att de regionala specialskolorna skulle finnas kvar och att huvudmannaskapet även fortsatt skulle vara statligt (prop. 1998/99:105, bet. 1999/2000:UbU4, rskr. 1999/2000:14).

5.3.4 SIH avvecklades och inordnades i en ny myndighet – Specialpedagogiska institutet

Av propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd (prop. 1998/99:105) framgår att redan när SIH inrättades fanns det kritiska röster som menade att en sådan organisation stred mot principen att ansvaret för frågor om funktionshinder ska ligga på alla nivåer i skolsystemet – staten, kommunerna eller andra huvudmän och skolorna. Flera framhöll också att det specialpedagogiska stödet inte borde särskiljas från andra skolfrågor. Regeringen ansåg emellertid att det möjligen fanns en delvis oklar ansvarsfördelning mellan myndigheterna med brister i samverkan mellan SIH och Skolverket som följde.

I nämnda proposition anges att statens stöd i specialpedagogiska frågor vid denna tid främst var riktat mot elever med synskada, dövhet och hörselskada, rörelsehinder, grav språkstörning och utvecklingsstörning. Det var också för dessa elever det fanns särskilda skolformer. Stödet till elever med neuropsykologiska funktionsnedsättningar var däremot inte alls lika utbrett. Regeringen uttalade att det borde vara ett kommunalt ansvar att stödja de sistnämnda grupperna, medan staten skulle följa forskning och sprida ny kunskap inom området.

Regeringen kom dock fram till att en ny myndighet med en beslutande nämnd som skulle ha ett samlat ansvar för det specialpedagogiska stödet borde inrättas (prop. 1998/99:105, bet. 1999/2000:UbU4, rskr. 1999/2000:14).

Den 1 juli 2000 bildades Specialpedagogiska institutet (SIT) som ersatte SIH och fyra resurscenter för elever med syn- eller talskada. Därutöver kom ett antal kunskapscentrum inom områdena rörelsehinder, dövhet, hörsel och autism att ingå i myndigheten, liksom datapedagoger som tidigare funnits vid särskilda regionala centrum.

Av myndighetens numera upphävda instruktion (2001:286) framgår att verksamheten hade huvudkontor i Härnösand och var indelad i fem regioner med kontor i Umeå (som också hade en särskild enhet för försäljning av läromedel), Stockholm (som även hade en enhet som producerade läromedel), Örebro, Göteborg och Malmö. Det fanns dessutom tjugo lokalkontor och fem resurscentrum där elever kunde erbjudas visstidsutbildning som syftade till att de sedan skulle fortsätta sin utbildning på hemorten.

Basuppgifterna kom att främst bestå i att ge råd och handledning, genomföra kompetensutvecklingsinsatser, informera om specialpedagogiska frågor, bidra till specialpedagogisk utveckling, sammanställa och sprida forskning och samverka internationellt inom området.

5.3.5 Specialskolorna blev en egen myndighet – Specialskolemyndigheten

Specialskolorna hade varit egna myndigheter med nämnder bestående av företrädare för såväl stat, kommuner som landsting dels för att ge inflytande, dels för att öka de specialpedagogiska kunskaperna lokalt. Vid samma tidpunkt som SIT bildades, den 1 juli 2000, slogs de enskilda skolmyndigheterna samman till en. Specialskolemyndigheten ansvarade för undervisningen av barn och ungdomar med dövhet och hörselskada, dövhet eller hörselskada och utvecklingsstörning samt barn och ungdomar som var födda med dövblindhet. Ett särskilt uppdrag var att säkerställa en god teckenspråkig miljö, men också att svara för likvärdighet och kvalitetsutveckling vid specialskolorna (1995:401).

5.3.6 SIT och SPM utvecklades och Specialpedagogiska skolmyndigheten inrättades

Den 1 juli 2008 återetablerades Ekeskolan och Hällsboskolan (prop. 2007/08:112, bet. 2007/08:UbU16, rskr. 2007/08:212). Den utredning som, i enlighet med sina direktiv, lämnade detta förslag hade också i uppdrag att granska ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna när det gällde specialskolan. I betänkandet föreslogs dock inga förändringar, förutom ett ökat statligt bidrag till kommunala insatser för elever med hörselskada (SOU 2007:30).

I mars 2007, parallellt med nämnda utredning, fick en särskild utredare i uppdrag att göra en myndighetsöversyn av de statliga förvaltningsmyndigheterna inom skolområdet. Av direktivet, när det gäller specialpedagogiska frågor, framgår att utgångspunkten skulle vara att en särskild myndighet skulle ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder samt bedriva undervisning för vissa barn och unga med

funktionshinder. Utredaren skulle särskilt pröva om SPM skulle kunna bli en operativ avdelning i den nya myndigheten. Varför en förändring behövdes framgår inte av direktivet (dir. 2007:28), förutom att det klart framgår att kostnaderna skulle sänkas och myndigheterna totalt sett bli färre.

Utredaren konstaterar i sitt betänkande att mångfalden av myndigheter med uppgifter som berörde barn, ungdomar och vuxna med funktionshinder bidrog till otydliga ansvarsförhållanden och gränsdragningsproblem. Myndigheter som hade sådana uppgifter var SIT, SPM, Skolverket och MSU (SOU 2007:79). Det bedömdes att en sammanslagning av SIT och SPM, till Myndigheten för specialpedagogik, skulle innebära högre effektivitet och leda till ökad samsyn och verksamhetsmässiga fördelar som bl.a. skulle gynna elever och vårdnadshavare. Utredningen menade också att en gemensam myndighet skulle öka förutsättningarna för samverkan och erfarenhetsutbyte och främja kvaliteten i den stödjande verksamheten.

I betänkandet föreslås att ledningen för myndigheten skulle lokaliseras till Härnösand och att myndigheten skulle finnas i fem regioner, nämligen Göteborg, Malmö, Stockholm, Umeå och Örebro. Dessutom föreslogs att lokalkontor skulle inrättas i den utsträckning det behövdes. Av kommittédirektivet inför bildandet av myndigheten anger den dåvarande regeringen att det fanns behov av verksamhet på flera orter (dir. 2008:5).

Regering och riksdag följde i stort sett utredningens förslag men ändrade namnet till Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), vilket flera remissinstanser hade föreslagit (prop. 2007/08:50, bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161). Av propositionen framgår att regeringen ansåg att den nya myndigheten skulle ses som ett sätt att öka tydligheten för elever, vårdnadshavare och kommuner vad gäller vem som har ansvaret för frågor som rör utbildning, råd och stöd. Regeringen ansåg dock att en ny myndighet för elever med funktionshinder inte fick innebära att övriga myndigheter inom utbildningsområdet avhände sig sitt ansvar för dessa elever. Genom att Skolverket skulle behålla sektorsansvaret och genom att perspektivet skulle finnas med i Skolinspektionens granskningar skulle det fortfarande komma att finnas kompetens om funktionshindrade elever vid fler myndigheter än SPSM (prop. 2007/08:50).

SPSM inrättades den 1 oktober 2008 och blev den huvudsakliga myndigheten, eller åtminstone den myndighet som har det mest omfattande uppdraget, för specialpedagogiska frågor.

5.3.7 Sammanfattande kommentar – statligt specialpedagogiskt stöd och specialskolan

Från att inledningsvis ha legat i en och samma myndighet som övriga skolfrågor har statens ansvar för och stöd i specialpedagogiska frågor i hög grad separerats och lagts i egna myndigheter.

Enligt utredningens direktiv ska utredningen bl.a. utreda och föreslå hur det statliga specialpedagogiska stödet bör organiseras på ett tydligt och effektivt sätt (dir. 2017:37).

Historiken visar att frågan inte är enkel och att olika strömningar har funnits. Diskussioner om att de specialpedagogiska frågorna i stort ska hanteras i egna myndigheter eller ej har varit ständigt återkommande, men staten har under de senaste dryga 25 åren vidhållit att specialpedagogiska frågor är så specifika att de åtminstone delvis ska särskiljas från övriga skolfrågor.

Detsamma gäller specialskolorna. Sådana har funnits länge och sedan 1938 har de bedrivits i statens regi. Huvudmannaskapet har diskuterats många gånger, men specialskolorna har bedömts så specifika med ett behov av särskild kompetens att statsmakterna har ansett det lämpligast att behålla staten som huvudman, även när kommunerna blev huvudmän för den största delen av övriga skolväsendet.

Utredningen har inte funnit några studier om vilka konsekvenser olika myndighetsstrukturer har fått för eleverna eller några gedigna argument för statsmakternas ställningstaganden när det gäller specialpedagogiska frågor och huvudmannaskapet för specialskolan. Utredningen håller det för troligt att staten bedömt att attitydförändringar, synen på särskilt stöd och elever med funktionsnedsättning inte förändrats tillräckligt i riktning mot att de specialpedagogiska frågorna är en väsentlig del av skolans och förskolans *bela* uppdrag. Det skulle alltså, med ett sådant synsätt, å ena sidan kunna finnas en risk att frågorna inte skulle få tillräckligt utrymme och en tillräckligt stark ställning i förhållande till elevers och barns behov och möjligheter om frågorna skulle hanteras gemensamt med andra frågor. Eller, går det, å andra sidan, att stärka det generella

specialpedagogiska stödet från statens sida samtidigt som staten ser till att stödet kommer till nytta för varje elev eller barn som behöver det?

5.4 Uppföljning och utvärdering

De stora skolreformerna med början vid 1900-talets mitt föregicks ofta av försöksverksamhet som även utvärderades. Den tidens mest avancerade pedagogiska forskning användes i reformarbetet. Fokus låg på att så långt som möjligt i förväg säkra de beslut som fattades och sedan justera under tiden som reformerna genomfördes. Att utvärdera i efterhand var däremot inte lika högt prioriterat (SOU 2014:12).

Efter förslag i propositionerna Skolans utveckling och styrning och Ansvaret för skolan beslutade riksdagen principerna för den nuvarande ansvarsfördelningen mellan staten och skolhuvudmännen (prop. 1988/89:4, bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95, prop. 1990/91:18, bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76). Mål- och resultatstyrning infördes för skolsektorn. Det innebar ett ökat lokalt ansvar för verksamheten. Den statliga detaljstyrningen minskade samtidigt som kraven på utvärdering och resultatkontroll skärptes. Den nya myndigheten Skolverket, som inrättades 1991, fick som övergripande uppgift att hävda de nationella målen för skolväsendet. En huvuduppgift blev att utveckla och ansvara för en nationellt sammanhållen och samordnad uppföljning och utvärdering av skolväsendet.

Av propositionen om skolans utveckling och styrning framgår att traditionen att utvärdera verksamheten hade varit svag i svensk skola. Den dåvarande regeringen menade att målstyrning förutsätter att läroplanens mål närmare preciseras i det lokala planeringsarbetet. Ett styrsystem som i större utsträckning skulle bygga på målstyrning förutsatte kraftigt utökade insatser för utvärdering på alla nivåer i skolväsendet (prop. 1988/89:4). Detta upprepas sedan i ansvarspropositionen där regeringen anger att uppföljning och utvärdering måste bedrivas såväl på den enskilda skolan som på kommunal och nationell nivå (prop. 1990/91:18).

Avsikten var att riksdag och regering regelbundet skulle få en bild av tillståndet i skolan genom utvärderingar och andra rapporter. Den

då befintliga uppföljningen och utvärderingen av verksamheten i skolan betraktades av regeringen som osystematisk och fragmentarisk.

Av ansvarspropositionen framgår också att Skolöverstyrelsen vid den tiden arbetade med att ta fram riktlinjer för den nationella utvärderingen av undervisningsresultat. Regeringen ansåg att denna utvärdering skulle kompletteras av en nationell uppföljning i syfte att systematiskt kunna jämföra kommunernas prestations- och kostnadsutveckling för de olika skolformerna, dvs. för de samlade statliga och kommunala resurserna (prop. 1990/91:18).

Det nationella utvärderingsprogrammet skulle enligt regeringen utvecklas successivt. En viktig uppgift förväntades bli att planera och samordna arbetet, så att en samlad bild av skolans verksamhet skulle kunna presenteras som underlag för ställningstaganden i fråga om skolans framtida styrning och utveckling. Det borde, enligt ansvarspropositionen, ankomma på regeringen att ge riktlinjer för det fortsatta arbetet.

I slutbetänkandet Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan (SOU 2014:12) konstateras att Skolöverstyrelsens nationella utvärderingsprogram aldrig kom att fullföljas. Arbetet avslutades i samband med att Skolöverstyrelsen avvecklades och Skolverket tog över ansvaret för utvärdering.

Skolverket har på eget initiativ genomfört flera nationella utvärderingar av grundskolan. Den senaste stora utvärderingen, NU 03, genomfördes 2003 (Skolverket 2003b). Fortfarande saknas dock ett nationellt system för att mäta och jämföra elevernas kunskaper över tid (SOU 2014:12).

5.4.1 Sammanfattande kommentar – statens ansvar för uppföljning och utvärdering

Omkring ett kvarts sekel har förflutit sedan kommunerna fick helhetsansvaret för skolan och mål- och resultatstyrningen introducerades. Under årens lopp har flera offentliga utredningar och myndighetsrapporter uppmärksammat brister i den styrmodell som benämns mål- och resultatstyrning och inte minst i den viktiga uppföljning och utvärdering som är tänkt att ligga till grund för förändringar och utveckling av styrningen på olika nivåer i systemet.

Det har enligt utredningens uppfattning skett en utveckling av uppföljnings- och utvärderingssystemet efter Skolverkets bildande. Intensiteten har dock varierat över tid och fortfarande kvarstår ambitioner att infria. System- och reformutvärderingar, som rimligtvis är viktiga, har t.ex. inte alls fått särskilt stort utrymme.

Skolinspektionens tillsyner visar vidare att det för många kommuner och enskilda skolhuvudmän fortfarande finns en stor förbättringspotential när det gäller uppföljningen och utvärderingen av den egna verksamheten och i det systematiska kvalitetsarbetet i övrigt (www.skolinspektionen.se).

I uppdraget till denna utredning ingår att analysera behovet av statlig granskning av skolväsendet, t.ex. utvärdering och kvalitetsgranskning, i syfte att förbättra nyttan för huvudmän och skolor och vid behov föreslå hur en sådan verksamhet ska organiseras (dir. 2017:37). Utredningen ser det som angeläget att med utgångspunkt i en analys av hur uppföljning, utvärdering och kvalitetsgranskning har organiserats och nyttjats över tid, överväga hur framtiden bör se ut när det gäller dessa områden.

5.5 Statliga skolmyndigheters roll i kompetensutveckling

I detta avsnitt redovisas statens ansvar för kompetensutveckling för främst rektorer och lärare över tid. Kompetensutveckling för förskolechefer och förskollärare anordnad av staten förekom historiskt sett inte i så stor utsträckning. Det kan bero på att det inte fanns några författningskrav när det gäller dessa kategorier.

Utredningen har valt mellan att använda uttrycket fortbildning eller kompetensutveckling i betänkandet. Någon definition av respektive uttryck har utredningen inte funnit och dessutom har det genom samtal under utredningens gång visat sig att uttrycken tolkas på olika sätt. Kompetensutveckling är emellertid det uttryck som används i skollagen. Det fanns ett förslag om att ändra detta till fortbildning i den skollag som trädde i kraft 2011, men efter starka remissynpunkter behölls uttrycket kompetensutveckling. Bland annat ansågs kompetensutveckling vara ett bredare och mer etablerat begrepp (prop. 2009/10:165, bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370). Utredningen har därför valt att i huvudsak använda

uttrycket kompetensutveckling. Fortbildning används vid referat och liknande från äldre dokument.

5.5.1 Rektors utbildning i Skolöverstyrelsens regi eller med bidrag under 1950- och 1960-talen – fokus på regelverk och administration

När enhetsskolan (grundskolan) introducerades i slutet av 1950-talet genomfördes frivilliga skoladministrativa kurser för skolledare i Skolöverstyrelsens regi. Skolans reglering behandlades huvudsakligen i utbildningen, men även pedagogisk ledning och elevvård var centrala delar (Ekholm 2016, SOU 1964:53, SOU 2004:116).

De fackliga lärarorganisationerna och Svenska stadsförbundet tillsammans med kommunförbundet anordnade också kurser med fokus på i stort sett samma frågor. Det var stor efterfrågan och Skolöverstyrelsen lämnade så småningom statsbidrag till kurserna (SOU 1964:53, Ekholm 2016).

I mitten av 1960-talet lämnade den skoladministrativa utredningen förslag till en ny skolledarutbildning (SOU 1964:53) som kan sägas vara starten för en mer utbyggd sådan (Berg 1990). Motiven var dels att det behövdes en grundläggande utbildning för att utveckla ledarförmågan, dels en fortbildning för att skolledarna skulle bli väl skickade att leda skolans organisatoriska och pedagogiska utvecklingsarbete. Skolöverstyrelsen fick ansvar för utbildningen (prop. 1966:74, SU 1966:90, rskr. 1966:205).

Skoladministrativa utredningen nämnde även skolcheferna som en skolledarkategori i samband med statlig utbildning, men det bedömdes, trots att skolchefen då var en reglerad befattning, vara en i första hand kommunal angelägenhet att anordna utbildning för dessa (prop. 1966:74). Skolchefen var en statligt reglerad befattning under tiden 1958–1991 (1956:64, 1990:1477, se även Nihlfors 2003).

I mitten av 1960-talet bildades ett fackförbund enbart för skolledare. Förbundet ansåg att skolledare skulle betraktas som en egen profession, vilket innebar att det också ansågs särskilt angeläget med en systematisk utbildning riktad till skolledare. Berg (1990) menar att skolledarskapet enligt tradition varit en bisyssla till lärararbete, men att det sedan efterkrigstiden blivit ett mer självständigt yrke. Även Lärarnas Riksförbund talar om flera professioner inom

skolväsendet (www.lr.se), medan Lärarförbundet i stället talar om en profession (www.lararforbundet.se).

SIA-utredningen, om skolans inre arbete, föreslog sedermera en obligatorisk skolledarutbildning där vikten av kunskaper om skolans mål och regler och om utvärdering betonades (SOU 1974:53). Detta var en följd av förslag om bl.a. en friare resursfördelning och om vikten av att granska den egna verksamheten (se avsnitt 5.4).

5.5.2 En systematisk skolledarutbildning tog form under 1970-talet – fokus på lagarbete

Ett nationellt utbildningsprogram för alla rektorer lagstadgades 1976, men utbildningen blev inte obligatorisk. Regeringen ansåg dock att det med anledning av en ökad frihet för skolledarna – dvs. början till en ökad decentralisering – var angeläget med en systematisk utbildning (prop. 1975/76:39, bet. 1975/76:UbU30, rskr. 1975/76:367).

Åter hade diskussioner pågått om vem som skulle anordna utbildningen. Efter regeringens samråd med Kommunförbundet, Landstingsförbundet och Skolledarna fick Skolöverstyrelsen uppdraget (Jacobsson, Svensson & Tomson 2013).

I utbildningen betonades bl.a. skolans mål, deltagarnas självkännetdom och relationer mellan människor samt verksamhetsutveckling, demokratiska arbetssätt och lagarbete. Regeringen betonade, i tidens anda, att lagarbete skulle känneteckna alla delar av utbildningen (prop. 1975/76:39). Skolledare från en kommun eller ett rektorsområde skulle delta i utbildningen samtidigt och skolchefen och någon politiker skulle följa utbildningen. Den delades in i regioner och leddes av s.k. lagledare som var anställda av Skolöverstyrelsen.

Parallellt med den nya utbildningen startade Malmö högskola och Högskolan i Örebro kurser för skolledare. Avsikten var att högskoleutbildningen skulle kunna jämföras med den utbildning som låg under Skolöverstyrelsen och alltså inte var akademisk (Ekholm 2016).

I slutet av 1970-talet började diskussionerna om en akademisk utbildning för skolledare allt mer ta fart. Ett decennium senare bildades Skolledarhögskolan med utbildning i Örebro, Stockholm och Dalarna. En fullföljd grundutbildning gav 60 akademiska poäng

och det fanns möjlighet att studera vidare till en licentiatexamen. Detta initiativ medförde att fler högskolor, t.ex. Kristianstad och Umeå, började starta kurser för skolledare. De som ledde den reglerade statliga utbildningen var inte särskilt positiva till detta, utan menade att vad som behövdes för skolledarnas del var den mer vardagsanknutna utbildning som bedrevs. Dock ledde detta till att den fördjupningsutbildning som fanns inom ramen för den statliga utbildningen kunde leda till högskolepoäng (Ekholm 2016).

5.5.3 En ny skolledarutbildning startade i mitten av 1980-talet – målstyrningen står i fokus

Efter utvärderingar och andra granskningar av det tidigare programmet under 1980-talet, som avslutades 1986 med kunskaps-sammanställningar i OECD:s regi (Ekholm 2016), beslutade regeringen om en ny rektorsutbildning där staten och kommunerna gavs ett delat ansvar. Staten fick ansvar för det nationella rektorsutbildningsprogrammet som alla rektorer som varit anställda som sådana i två år skulle erbjudas. Återigen diskuterades om utbildningen skulle integreras i universiteten, men det bedömdes alltjämt att kopplingen till skolans vardagsverklighet var så viktig att man inte ville "riskera att det teoretiska" skulle ta över (Jacobsson, Svensson & Tomson 2013 s. 21). Innehållet i den nya utbildningen fokuserade på kunskap och förståelse för de nationella målen för skolan och på kunskap om skolans roll i samhället. Därutöver erbjöds ett antal påbyggnadsutbildningar i form av universitetskurser.

Kommunerna fick ansvar för ett rekryteringsprogram för personer som ville satsa på en skolledarkarriär och för ett introduktionsprogram som skulle underlätta för rektorer under deras första år i skolledaryrket (SOU 2004:116).

I de regioner som genomförde den statliga utbildningen fanns samrådsgrupper med företrädare för kommunerna, de fackliga organisationerna och högskolan. Man prövade sig fram i regionerna, vilket innebar att utbildningen kunde se olika ut (Ekholm 2016). I syfte att förtydliga utbildningen och se till att den blev likvärdig lades en ny ramplan fram av Skolöverstyrelsen 1989 (Nestor 2006). Utbildningen breddades och handlade nu om samhället och dess krav på skolan, det lokala organisationsperspektivet och skolan sedd ur ett undervisningsperspektiv.

I samband med en översyn av utbildningen fördes utbildningarna under en kortare tid helt över till Skolverket, men Skolverket fick 1994 åter uppgiften att göra överenskommelser med högskolor och universitet om den reviderade utbildningen som fick namnet Rektorsutbildningen (RUT). Utbildningen omfattade fyra områden: skolans mål, skolans styrning, den pedagogiska utvecklingen samt uppföljning och utvärdering. Samrådsgrupper knöts liksom tidigare till utbildningarna, nu med representanter för fackliga organisationer, lärosäten, kommuner och näringsliv. Det blev också en starkare knytning till akademien där det blev möjligt att efter särskild examination få akademiska poäng för sin utbildning (Ekholm 2016).

Efter bara några år föreslog Lärarutbildningskommittén att utbildningen precis som tidigare skulle vara en befattningsutbildning för nytillträdda rektorer, men det föreslogs också att utbildningen skulle vara öppen för andra, t.ex. personer som hade en ambition att bli rektorer. Utbildningen skulle leda till 40 akademiska poäng och den som hade gått rektorsutbildningen och varit verksam som rektor i tre år skulle få en skolledarexamen (SOU 1999:63).

5.5.4 En rektorsutbildning med inriktning mot utbildningsledarskap – att leda en decentraliserad skola

Regeringen anammade i stora delar Lärarutbildningskommitténs förslag (SOU 1999:63), men framhöll att målgruppen för utbildningen även fortsättningsvis enbart skulle vara nytillträdda rektorer (prop. 1999/2000:135). Utbildningen kom heller inte att leda till någon examen. Av propositionen framgår att utbildningen skulle betona kunskap om skolans mål och uppdrag, skolans styrning för skolutveckling som ett lokalt ansvar, uppföljning, utvärdering och kvalitetsredovisning. Skolverket fortsatte att göra överenskommelser med högskolor och universitet om att genomföra utbildningen i olika regioner.

År 2004 fick MSU regeringens uppdrag att utveckla innehåll och form för skolledarutbildningen i syfte att den skulle få större effekt. Utbildningen föreslogs bestå av fem steg, från rekrytering till mastersexamen. Skolverket föreslogs anordna flertalet av stegen och högskolor och universitet skulle ansvara för det sista steget i utbildningen. MSU skulle samordna utbildningen och föra skolledningsdialoger med kommunerna (Myndigheten för skolutveckling 2006).

Regeringen gick inte vidare med förslaget, utan efter regimskiftet 2006 tillsattes en arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet som fick i uppgift att utarbeta ett nytt förslag.

Arbetsgruppen föreslog en akademisk utbildning om tre delar som skulle ge 10 högskolepoäng vardera: skoljuridik och myndighetsutövning, mål- och resultatstyrning samt skolledarskap. I förslaget betonades kursernas ordning som skulle avslutas med skolledarskap. Efter genomgången utbildning skulle skolledarna kunna få ett certifikat som skulle meddelas av Skolverket. Arbetsgruppen föreslog också en starkare statlig styrning som innebar att utbildningen skulle regleras i förordning. Här lades grunden för den nuvarande befattningsutbildningen för rektorer och andra med motsvarande ledningsfunktion (Ds 2007:34).

5.5.5 Under 1960- och 1970-talet fick lärare individriktade fortbildningsmöjligheter genom länskolnämndernas försorg

När grundskolan inrättades under 1960-talet inrättades också en statlig fortbildningsorganisation med fortbildningsledare och fortbildningskonsulenter vid länskolnämnderna (se även avsnitt 5.2.1). Förutom skolbesök och lokala utbildningar genomfördes s.k. länsstudiedagar och sommarkurser. Det utvecklades även fortbildningsinstitutioner knutna till lärarhögskolorna. Dessförinnan hade kompetensutveckling vanligen skett genom de fackliga organisationerna och lärarna hade själva stått för kostnaderna för denna. Det kan dock nämnas att redan under 1800-talet började riksdagen att anvisa medel till lärares kompetensutveckling, ofta i form av stipendier (SOU 1999:63, SOU 2014:5).

Under 1960- och 1970-talen var kompetensutveckling främst en möjlighet för den enskilde läraren att fördjupa sig i ämnen och eventuellt nå fram till en licentiatexamen eller gå en speciallärarutbildning. Tillräckliga studier kunde ge behörighet att undervisa i ytterligare ämnen eller på fler stadier än vad lärarnas grundutbildning medgav. Det fanns möjlighet att få B-avdrag på lönen under studietiden, vilket innebar att läraren fick behålla två tredjedelar av lönen. Det var länskolnämnderna som fattade beslut om vem som fick ta del av systemet med B-avdrag fram till dess att kommunerna fick bidrag till lokal skolutveckling (SOU 1999:63, 1982:608).

Under samma tid infördes fem obligatoriska studiedagar för lärare (1971:235).

5.5.6 Lokal skolutveckling blev ledande för lärares kompetensutveckling, men Skolöverstyrelsen behöll en del av ansvaret

I slutet av 1970-talet och under 1980-talet talades alltmer om lokal skolutveckling och personalutbildningen kom också att rikta sig till utbildning av lärare i lag, dvs. tillsammans med kolleger. Av prop. 1980/81:97 framgår att regeringen ansåg att det fanns ett starkt samband mellan åtgärder för skolväsendets utveckling och personalens utbildning. Regeringen uttryckte vidare att ansvaret för beslut om personalens utbildning var alltför splittrat, vilket innebar att avsatta resurser för personalutbildning inte ansågs väl använda.

I propositionen anges att staten fortsatt borde ta ett övergripande ansvar för fortbildning, men kommunerna skulle ha det huvudsakliga ansvaret och avgöra vilka utbildningar som skulle genomföras.

Länsskolnämndernas fortbildningsorganisation avvecklades i och med detta (1981–1982) och länsskolnämndernas uppgift blev fortsättningsvis att främst stödja kommunerna i deras egna prioriteringar av personalutbildning. Även högskolan framhölls som viktig för sådan utbildning. Dels utgick ett särskilt statsbidrag för anordnande av enstaka kurser för yrkesverksamma, dels förväntades högskolor och universitet ställa upp och genomföra uppdragsutbildning som utgick från lokala behov (prop. 1980/81:97, bet. 1980/81:UbU37, rskr. 1980/81:385). Under en kortare period fanns också fortbildningsnämnder vid några universitet och högskolan i Stockholm med särskilda ansvar för fortbildningen i några län vardera (1988:849). Vissa universitet fick också ansvar för särskilda frågor som t.ex. fortbildning av lärare i sameskolan och moderna språk vid utbildning i utlandet. När det gäller yrkeslärare genomfördes en stor del av kompetensutvecklingen genom branschorgan och yrkesstudier (SOU 1999:63).

Under 1980-talet fanns fortfarande möjlighet för lärare att få ta del av det s.k. B-avdraget för särskilt angelägen fortbildning om skolstyrelsen så bestämde. Endast åtta procent av tilldelat statsbidrag för lokal skolutveckling fick så småningom användas till detta. B-avdraget

avvecklades helt, efter vad utredningen funnit, när förordningen om statsbidrag till lokal skolutveckling upphävdes 1991 (1991:1060).

5.5.7 Under 1990-talet blev statens roll att tillhandahålla viss kompetensutveckling

I samband med den s.k. kommunaliseringen av skolan i början av 1990-talet försvann det särskilda statsbidraget för skolutveckling och fortbildningsnämnderna, som var reglerade i förordning, upphörde (1991:1062). Det blev helt upp till kommunerna att, med utgångspunkt i behoven i förhållande till bl.a. läroplanens mål, avgöra vilken kompetensutveckling som skulle anordnas och hur stor del av budgeten som skulle avsättas till detta (prop. 1989/90:41, bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58). Medel till kompetensutveckling blev alltså en del av det generella statsbidraget till kommunerna.

Statens roll blev att delvis tillhandahålla kompetensutveckling av god kvalitet i alla delar av landet. Den kompetensutveckling som tillhandahölls avsåg särskilt insatser med anknytning till centralt beslutade reformer.

Regionala utvecklingscentrum (RUC) inrättades vid alla universitet och högskolor med lärarutbildning genom uppdrag från regeringen i regleringsbrev (se t.ex. regleringsbrev för 2004, Öijen 2014). De regionala utvecklingscentrumen skulle främja samarbetet mellan skolväsendet och lärosätena och kompetensutveckling var en särskild uppgift. Skolhuvudmännen kunde beställa uppdragsutbildning via RUC som genomfördes lokalt och alltså utgick från de lokala behoven (se även avsnitt 5.6.4).

Kommunaliseringsutredningen pekar dock på att lärarna själva fick allt mindre inflytande över sin kompetensutveckling trots att de lokala behoven skulle ha större utrymme (SOU 2014:5). Lärarnas Riksförbund anger vidare att kompetensutvecklingen blev kraftigt eftersatt och förbundet ställer utvecklingen av elevresultat i förhållande till lärares möjligheter att uppdatera sina kunskaper (Lärarnas Riksförbund 2006).

Resurser som högskolor och universitet tidigare fått direkt från regeringen till kompetensutveckling för yrkesverksamma lärare fördelades om och överfördes till Skolverket som bl.a., genom överenskommelser med lärosäten eller efter ansökan från dessa, fördelade medel till kompetensutveckling. Det var dock inte enbart

Skolverket, högskolor och universitet som kom i fråga för att anordna kompetensutveckling, utan under 1990-talet blev det allt vanligare att skolhuvudmännen gav konsulter med skiftande kompetens i uppdrag att anordna kompetensutveckling (SOU 1999:63).

5.5.8 I början av 2000-talet började staten i allt högre grad ta initiativ till kompetensutveckling förenat med statsbidrag

Staten har under den senaste tioårsperioden i allt högre grad kommit att initiera kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare genom regeringsuppdrag till både Skolverket och SPSM. Därutöver bör nämnas att även universitet och högskolor, med RUC eller i annan form, också bidrar till kompetensutvecklingsinsatser i egen regi eller i samarbete med en skolmyndighet.

Statens ökade benägenhet till initiativ när det gäller kompetensutveckling startade straxt före den senaste myndighetsförändringen och en stor satsning var 2007 när Lärarlyftet introducerades av regeringen. Skolverket ansvarade för satsningen genom överenskommelser med universitet och högskolor som genomförde själva utbildningarna. Satsningen syftade till att bredda och fördjupa lärares ämnesteoritiska och ämnesdidaktiska kunskaper. Den riktade sig till behöriga lärare som efter godkännande av huvudmannen fick möjlighet att ta del av kompetensutvecklingen. Läraren kunde då studera med 80 procent av lönen under studietiden (U2007/03168/S, 2007:222, 2007:223). Detta påminde om det tidigare B-avdraget och var en ersättning till huvudmannen för kostnaden för lärares lön, men betraktades nu som något nytt. Det hade inte förekommit kompetensutveckling med så generösa villkor på många år. Detta var alltså inledningen på en ny era med många statliga initiativ till kompetensutveckling för verksamma i skolväsendet.

5.5.9 Sammanfattande kommentar – statens roll i kompetensutveckling

Statliga skolmyndigheter har genom tiderna haft i uppdrag att bidra till kompetensutveckling för de professionella inom skolväsendet. Som framgår av avsnitt 5.5.1 har det av fackliga organisationer förts

diskussioner om en eller flera professioner i skolväsendet. Den frågan återkommer utredningen till senare i betänkandet, men det kan redan här konstateras att olika kategorier haft olika behov av att utveckla sin professionalism över tid och att kompetensutveckling i statliga skolmyndigheters regi också har sett olika ut för olika yrkeskategorier.

Kompetensutvecklingens fokus för såväl lärare som skolledare har speglat sin tid med individinriktning, lagarbete, målstyrning och decentralisering. Det har också över tid funnits en ständig diskussion om vem som varit bäst skickad att ansvara för kompetensutveckling; universitet och högskolor eller skolmyndigheter. Ofta har det blivit en kombination när det gäller den av regeringen prioriterade kompetensutvecklingen. Exempelvis lärarutbildningarna, men också andra delar av universitet och högskolor, har medverkat i huvudsak som utförare av kompetensutveckling.

Med en ökad decentralisering under 1980- och 1990-talen minskade de statliga insatserna i syfte att huvudmännen skulle ta sitt fulla ansvar och anpassa behoven efter lokala förutsättningar. Kompetensutvecklingen ansågs dock eftersatt under ett antal år och ett antagande är att det kan ha bidragit till negativa elevresultat (jfr avsnitt 5.5.8).

En viktig utgångspunkt för att statliga skolmyndigheter ska vara involverade i de professionellas kompetensutveckling mot bakgrund av rådande ansvarsfördelning mellan stat och huvudman är, enligt utredningen, kopplingen till förbättring av verksamheterna. Det handlar alltså om elevers och barns utveckling och lärande och elevernas resultat. Det är också måluppfyllelsen som står i centrum i utredningens direktiv, när det gäller statens stöd till skolutveckling (dir. 2017:37).

En intressant iakttagelse beträffande utbildning för skolledare är att under 1970-talet var det uttalat att såväl skolchefer som politiker skulle följa rektorernas utbildning. Det fanns med andra ord en tanke om att nå hela den s.k. styrkedjan hos huvudmannen och sträva efter en ökad och gemensam förståelse för skolans uppdrag och styrning. Frågan om att staten ska erbjuda utbildning till hela styrkedjan, bl.a. även för förvaltningscheferna, dvs. för rektorernas och förskolechefernas chefer, har återkommit och även politiker har nämnts som en målgrupp (Skolverket 2011, 2016f, SOU 2015:22). Några sådana utbildningar har emellertid inte kommit till stånd,

vilket kan bero på att statsmakterna hittills bedömt att detta är huvudmannens ansvar, bl.a. beroende på att skolchefsnivån inte längre är en statligt reglerad befattning. Även frågan om en statligt reglerad rekryteringsutbildning för skollära har varit föremål för diskussion flera gånger, men aldrig förverkligats. Mot bakgrund av flera statliga utredningar under senare år är frågan emellertid ånyo på agendan (SOU 2015:22, 2017:35 och 2018:17).

Staten har sedan ett tiotal år tillbaka åter tagit initiativet till flera kompetensutvecklingsinsatser. Vem eller vilka som ska vara involverade i vilket innehåll dessa ska ha är dock inte tydligt. Vilket inflytande bör staten, huvudmännen och de professionella själva ha?

5.6 Statliga skolmyndigheters roll – forskningsfinansiering och forskningsspridning

I detta avsnitt redogörs översiktligt för statens organisation av dels uppgiften att stödja praktikinrä forskning inom skolväsendet, dels uppgiften att sprida forskningsresultat inom skolområdet.

5.6.1 Tillämpad forskning till grund för 1950- och 1960-talens stora utbildningsreformer

Under 1940-talet började vetenskaplig forskning som underlag för politiska beslut i allt högre utsträckning att efterfrågas. Olika forskningsråd inrättades för förmedlingen av statens resurser till forskning. Forskningsråden kom att delas upp i två kategorier, dels de som gav stöd till grundforskning, dvs. forskning styrd av det metodiska sökandet efter kunskap utan någon bestämd tillämpning av denna kunskap, dels de som fördelade resurser till behovsstyrd eller tillämpad forskning, dvs. forskning styrd av samhällets eller näringslivets behov (SOU 2005:31).

Sektorsmyndigheterna fick ofta särskilda budgetmedel för finansiering av tillämpad forskning med utgångspunkt i sektorns behov. Tillämpad forskning blev inte minst viktig inom utbildningsområdet. Sådan forskning användes i argumentationen för 1950- och 1960-talens stora utbildningsreformer. Under 1980- och 1990-talen växte dock kritik fram mot sektorsforskning, eftersom denna typ av

forskning inte var föremål för inomvetenskaplig granskning och bedömning på samma sätt som grundforskning (SOU 2005:31).

5.6.2 Skolverkets forskningsprogram från 1991 – utveckling av gemensam kunskapsbas snarare än problemlösare

När Skolverket bildades 1991 övertog myndigheten föregångaren Skolöverstyrelsens forskningsprogram. Programmet hade gett uttryck för tilltron till forskningen som problemlösare. Skolverket förändrade programmet så att det i stället kom att betona utvecklingen av en gemensam kunskapsbas, som inte nödvändigtvis tillhandahöll direkta föreskrifter för den praktiska tillämpningen (SOU 2005:31). Tanken var att Skolverkets forskningsprogram skulle avspegla övergången från ett centraliserat och regelstyrt system till ett målstyrt system.

Propositionen Forskning och förnyelse innebar en förstärkning av Skolverkets forskningsanslag (prop. 2000/2001:3). Avsikten var att sektorsforskningen inom området skulle bidra till att utveckla skolväsendet i överensstämmelse med samhällets behov och förse skolsystemet med en systematisk kunskapsgrund.

Som nämnts i avsnitt 5.2.4 inrättades MSU 2003, bl.a. med uppdrag att informera och sprida kunskap inom verksamhetsområdet och i det sammanhanget medverka i spridning av resultat av forskning som genomfördes vid universitet och högskolor (2002:1161). Därmed upphörde Skolverkets sektorsansvar för forskning. MSU skulle emellertid arbeta med stöd till utveckling och inte med forskning. Efter en övergångstid upphörde därför myndighetens finansiering av forskning (SOU 2005:31). Det innebar att det inte längre existerade någon sektorsforskning inom utbildningsområdet, men samtidigt hade volymen forskning inom utbildningsområdet ökat genom en satsning på ett särskilt anslag för utbildningsforskning till Vetenskapsrådet (se avsnitt 5.6.3).

5.6.3 Utbildningsvetenskapliga kommittén inrättades 2001

Genom 1997 års lärarutbildningskommitté (LUK) föreslogs att ett nytt vetenskapsområde med benämningen utbildningsvetenskap skulle inrättas. Detta bl.a. för att markera samhällets syn på lärarutbildningen som en professionsutbildning samt för att skapa förutsättningar för forskning och forskarutbildning inom lärarutbildningen och för de yrkesverksamma inom skolområdet. Genom ett eget vetenskapsområde skulle det bli möjligt att avsätta särskilda forskningsresurser för att utveckla den vetenskapliga basen för lärarutbildningarna. Fasta forskningsresurser skulle syfta till att bredda och omorientera befintlig forskning och forskarutbildning, men också till att främja ny forskning inom området. Det skulle vara varje högskolas uppgift att tillföra och säkerställa forskningsresurser till lärarutbildningarna (SOU 1999:63).

Den dåvarande regeringen hade en ambition att öka volymen av utbildningsforskning. Regeringen gick dock inte så långt som LUK föreslagit. I stället för ett vetenskapsområde inrättades Utbildningsvetenskapliga kommittén (UVK) 2001, med organisatorisk hemvist inom Vetenskapsrådet (prop. 2000/01:3, bet. 2000/01:UbU6, rskr. 2000/01:98).

Utbildningsvetenskaplig forskning kan definieras som forskning om bildning, utbildning, undervisning, fostran och lärande (Vetenskapsrådet 2011).

5.6.4 Regionala utvecklingscentrum och nationella resurscentrum

Vid flera universitet och högskolor finns Regionala utvecklingscentrum (RUC) eller motsvarande, som på olika sätt arbetar med forskningsbaserad professions- och verksamhetsutveckling. Tidigare fanns krav på att universitet och högskolor som bedrev utbildning av lärare efter sina förutsättningar skulle samverka i uppbyggnaden av regionala centrum för skolutveckling (se t.ex. regleringsbrev för universitet och högskolor 2004). Kravet togs bort i samband med att lärarutbildningen förändrades 2010, men RUC eller motsvarande lever alltså kvar på många ställen. På olika orter i landet finns även nationella resurscentrum som arbetar med att bygga broar mellan

lärare, forskning och forskare. Det första nationella resurscentrumet inrättades 1994 (Öijen 2014).

Högskoleverket (2009) har på regeringens uppdrag utvärderat RUC och nationella resurscentrum. Utvärderingen visar bl.a. att de regionala utvecklingscentrumen skiljer sig åt i olika avseenden och att ett centrum lyckas bäst när det har en stark ställning inom lärosätet, det finns en genomtänkt strategi från lärosätets ledning och en tydlig vilja från kommunernas sida. Enligt resultatet av intervjuer inom ramen för utvärderingen fanns en stor variation i kommunernas erfarenheter av RUC – några var skeptiska medan andra var översvällande. Kommunerna ansåg dock att RUC inte spelade någon stor roll för kopplingen mellan skolans verksamhet och forskningen. Företrädarna för RUC gav dock en mer positiv bild. De hoppades bl.a. att initiativ till skolutveckling som kom från en kommun skulle kunna utvecklas till forskningsprojekt. Utvärderingen visar att de nationella resurscentrumen, med undantag för Nationellt centrum för matematikutbildning (NCM), vid tidpunkten för intervjuerna var nästan helt okända för skolchefer och utvecklingsledare. Av rapporten framgår att en förklaring är att centrumen vänder sig direkt till lärare, men också att centrumen har begränsade resurser.

5.6.5 Skolforskningsinstitutet grundades 2015

Utredningen om utvärdering av utbildning pekar i sitt slutbetänkande Att nå ut och nå ända fram på att det bland verksamma inom skolväsendet finns ett behov av att få del av forskningsresultat, men att de borde vara mer konkreta och lättillgängliga och att det finns ett behov av praktisknära forskning (SOU 2009:94).

Skolforskningsinstitutet grundades 2015 med uppdraget att stärka skolväsendets vetenskapliga grund (se avsnitt 4.4).

5.6.6 Sammanfattande kommentar – statens stöd till praktiktäna forskning och arbete med kunskaps-spridning inom skolområdet

Frågeställningen om lärares och skolledares kunskapsbas och vad staten bör göra för att stödja och sprida forskning till gagn för lärares och skolledares yrkesutövning har, som framgår ovan, funnits åtminstone sedan 1940-talet.

Över tid har det emellertid konstaterats att det saknas koppling mellan utbud, efterfrågan, tillgänglighet och användning av forskning och forskningsresultat. Både utredningen om utvärdering av utbildning (SOU 2009:94) och Vetenskapsrådet (2015) har funnit att det är nödvändigt att nå fram till dem som bör ta del av och använda sig av forskningsresultat, dvs. det räcker inte med tillgång till publikationer, utan t.ex. lärare måste ges möjlighet att använda, diskutera och reflektera över forskningsresultat i den egna praktiken.

Av direktivet till denna utredning framgår att skolmyndigheternas roll och ansvar ska utredas i syfte att säkerställa en effektiv organisation av deras arbete med relevant praktiktäna forskning. Utredningen har också i uppgift att utreda och föreslå hur kunskapsspridning och spridning av forskningsresultat kan komma verksamma inom skolväsendet till del på ett effektivt och ändamålsenligt sätt (dir. 2017:37). Utredningen har alltså att överväga hur arbetet med forskning inom området bäst kan organiseras i framtiden för att resultaten faktiskt ska bli tillgängliga och användbara för de verksamma i skolväsendet.

5.7 Sameskolans huvudmän – kyrkan, Lappmarks ecklesiastikverk och Sameskolstyrelsen

Sameskolans historia har beskrivits av 1957 års nomadskolutredning (SOU 1960:41) och på liknande sätt av Sameutredningen (SOU 1975:99). Om inte annat anges är nedanstående redogörelse hämtad från dessa båda utredningars betänkanden. I texten förekommer uttryck såsom lappar, nomader och samer. De används i huvudsak i samband med referat från dokument som härrör från olika tids-epoker.

5.7.1 Den tidiga undervisningen för samer

Under 1600-talet började kyrkorna att anordna undervisning för lappar, som de då benämndes, och de ålades undervisning och förhör i kyrkans regi. Den första egentliga skolan, Skytteanska skolan i Lycksele, inrättades av kyrkan 1632 och var under ungefär ett århundrade den enda skolan i Lappmarken.

I början av 1700-talet fanns en reformvilja som inom det här området resulterade i 1723 års kungliga förordning om lappländarnes flitigare undervisning i kristendomen och skolors inrättande där i orten. Det regleras i förordningen att det skulle finnas en skola vid varje huvudkyrka i Lappmarken och att antalet skulle vara sju. En mer omfattande skolordning utfärdades 1735 och 1739 fick det lapska kyrko- och skolväsendet en central statlig ledning, direktionen för Lappmarks ecklesiastikverk. Det var en slags överstyrelse vars uppgifter så småningom togs över av andra statliga myndigheter. Själva ecklesiastikverket var en kyrklig organisation. Vid 1700-talets mitt utvecklades också ett system med kateketer, ofta utbildade ambulerande lärare, som övervakades av kyrkoherdarna.

De fasta skolorna nådde bara ett fåtal av samerna och ansågs dessutom lida av bristfällig kvalitet. Exempelvis hade lärarna bristfällig utbildning och dåliga kunskaper i samiska. Dessutom ansågs det att barnen skulle komma alltför långt bort från nomadlivet och renskötseln om de skulle få sin undervisning i fasta skolor och behöva inackorderas på skolorten. Därför beslutades genom förordning 1818 att skolorna successivt skulle läggas ned och att all undervisning skulle skötas av kateketer. Detta pågick i knappt 20 år. Ett nytt reglemente för ecklesiastikverket utfärdades 1846 då kateketerna i stort sett avskaffades och de fasta skolorna återinfördes. Dessförinnan hade också privata initiativ startat i form av missionsskolor (Henrysson & Flodin 1992). Ett seminarium för samelärare startade i Jokkmokk 1875 för att komma till rätta med lärarnas kompetens.

Den svenska folkskolan infördes 1842 genom Kongl. Maj:ts Nådiga stadga angående Folkundervisningen i riket (1842. Nr 19) och 1896 kom, genom Kongl. Maj:ts förnyade nådiga Reglemente för Lappmarks ecklesiastikverk (1896. Nr 3, regler för den samiska undervisningen som anpassades till folkskolestadgan. Av reglementet framgår att barn till samer skulle få sin undervisning antingen

i lappfolkskolor, i kateketskolor eller i allmänna folkskolor. Det fanns således en möjlighet att välja mellan dessa. Lärotiden skulle vara fem år och innehållet detsamma som i den allmänna folkskolan. Samiska fick dock vara undervisningsspråk under de första skolåren om det behövdes. I övrigt skulle undervisningen ske på det svenska språket.

Sammantaget var undervisningen splittrad och det fanns det vid 1900-talets början fem olika skolformer för undervisning av barn till samer: lappfolkskolor, kateketskolor, vinterkurser, allmänna folkskolor och ett antal enskilt grundade skolor. Det som i nutid skulle benämnas huvudmannaskapet var antingen statligt eller privat.

5.7.2 Nomadskolor inrättades

Statsmakterna hade insett att den samiska undervisningen var splittrad och riksdagen beslutade 1913 om såväl fasta som vandrande nomadskolor (1913:287) eller vistesskolor som de senare också benämndes. Eftersom skolorna ofta förlades till kåtor, blev också kåtaskola en organisatorisk benämning på skolorna.

Av SOU 1960:41 framgår att det var en utredning från 1908–1909 som låg till grund för reformeringen av samernas skolgång. Utredarens ambition för den nya ordningen anges dels vara att höja såväl kvaliteten som deltagandet i undervisningen, dels att se till att de renskötande samerna blev kvar i renskötseln och nomadlivet även efter skolan. Flera remissinstanser ansåg emellertid att de dubbla ambitionerna var svårförenliga (SOU 1960:41, Henrysson & Flodin 1992). De mer konkreta motiv som framfördes innebar att det var bra om fjällvidderna, som annars inte skulle komma till användning, utnyttjades, att nomadsamerna skulle få svårigheter att anpassa sig i skolor där de beblandades med svenska elever och att nämnda samer hade egenskaper som gjorde dem bäst skickade för nomadlivet, dvs. deras fysiska och psykiska egenskaper ansågs inte lämpade för ett liv utanför detta, t.ex. som jordbrukare (Sjögren 2010, Oscarsson 2016). Regeringen framförde samma uppfattning i den proposition som följde utredningen och menade att det var viktigt att skolan

icke drager dem bort ifrån det för dem naturliga och för deras fortvaro som ras nödvändiga nomadlivet (prop. 1913 nr 97 s. 58).

Av propositionen framgår att regeringen önskade att den ras som ensam var i stånd att utnyttja de öde fjällvidderna skulle bibehållas vid sitt levnadssätt som den till sin natur var anpassad för, men regeringen ansåg ändå att ingen medborgare skulle utestängas från grundläggande undervisning.

Härvidlag gjordes även en kategoriklyvning mellan samer där konsekvensen blev att bofasta samer skulle assimileras in i den svenska majoritetsbefolkningen, medan de nomadiserande samerna däremot skulle särskiljas från majoriteten (prop. 1913 nr 97, Oscarsson 2016).

De vandrande skolorna var till för de yngsta barnen, vilket innebar att skolorna kunde förflyttas med de renskötande samerna så att barnen fick bo med sina familjer och ta del av vardagslivet samtidigt som de fick sin skolgång. Från tioårsåldern fick barnen undervisning i fasta skolor som förlades till skogslandet där samerna vistades under vinterhalvåret. Det förekom att även yngre barn fick gå i dessa skolor. Barnen fick gå i skolan minst tre månader om året och det fanns barn som behövde vara inackorderade hos samer, svenska bönder eller hos läraren (prop. 1913 nr 94, Henrysson & Flodin 1992).

Det här innebar att staten prioriterade särlösningar för nomadiserande samer och för dessa gick ifrån möjligheten till undervisning i de allmänna folkskolorna. Beslutet föregicks dock av en debatt där det fanns förespråkare för att alla barns undervisning skulle ske i de allmänna skolorna (Henrysson 1993). Fördelen med nomadskolorna var ändå att det var först med dessa som i stort sett alla barn till samer fick undervisning.

Skolornas lokala ledning bestod från början av kyrkoherden och lokala skolråd. Dessa förmådde inte fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt och en nomadskoleinspektör tillsattes därför 1916. Skolorna ställdes då under ledning av nomadskoleinspektören och domkapitlet. Det blev alltså, under ett statligt huvudmannaskap, en regional ledning snarare än en lokal. Så småningom inrättades också nomadskolfullmäktige som skulle ta till vara och utveckla föräldraintresset för den samiska undervisningen. Fullmäktige hade ingen beslutanderätt, utan var ett rådgivande och informerande organ.

Kåtaskolorna avvecklades successivt under 1940-talet och flertalet nomadskolor kom i stället att fungera som internatskolor.

Systemet med vandrande nomadskolor fortgick dock till utgången av läsåret 1951/52 (www.samer.se, Henrysson & Flodin 1992).

5.7.3 Förslag om ett kommunalt huvudmannaskap för sameskolorna – ett närmande till övriga skolväsendet

Under 1950-talet ansågs alltjämt, mot bakgrund av nomadskoleutredningen (SOU 1960:41), att det skulle finnas särskilda skolor för samerna. Detta grundade sig bl.a. på hänsyn till bevarandet av den samiska kulturen, men även på att samerna hade "säregenskaper" (Henrysson & Flodin 1992). Det tidigare synsättet med samerna som nomader var inte längre ett skäl eftersom samerna blivit bofasta i allt högre grad. Nomadskoleutredningen föreslog att skolorna skulle stå öppna för alla barn vars föräldrar själva betraktade sig som samer. Samerna fick välja mellan att gå i nomadskola, som behöll sitt vedertagna namn men numera enbart var fasta skolor, eller i det allmänna skolväsendet. Målen var generellt desamma och undervisningen skulle vara likvärdig.

Lsåret 1936/37 hade införandet av ett sjunde skolår påbörjats i folkskolan. I nomadskolan påbörjades detta först 1950/51 och var genomfört 1959/60.

Nomadskoleutredningen föreslog att de lokala skolstyrelserna i kommunerna där skolorna var belägna skulle bli huvudmän för nomadskolorna på samma sätt som kommunerna var för folkskolorna. Staten skulle dock fortfarande bekosta nomadskolorna. För att tillvarata samernas intressen föreslogs att Svenska samernas riksförbund skulle få utse en fackrepresentant till styrelserna. Vidare föreslog utredningen att länskolnämnderna skulle utgöra en regional ledning och att den tidigare nämnda nomadskoleinspektörstjänsten skulle knytas till länskolnämnderna i de tre nordligaste länen.

Förslaget i propositionen om nomadskolväsendets organisation antogs dock inte av riksdagen med motiveringen att en grupp i så utpräglad minoritetsställning som samerna inte skulle få något inflytande i de lokala organen. I stället behölls nomadskolefullmäktige och den redan anställde nomadskoleinspektören som skulle stå till Skolöverstyrelsens förfogande. Av propositionen framgår att nomadskoleinspektören senare skulle bytas ut mot en konsulent inom Skolöverstyrelsen med ansvar för nomadskolfrågor (prop. 1962:51, SU 1962:141, rskr. 1962:319).

I nämnda proposition lades även förslag om att skolplikten skulle bli nioårig och att nomadskolan skulle bestå av årskurs 1–6. Årskurs 7–9 kom att förläggas till Gällivare och samordnas med kommunens eget högstadium. Orsaken till denna organisering var att det bedömdes att det inte skulle komma att finnas tillräckligt elevunderlag för separata lapska högstadieskolor med tanke på möjligheten att erbjuda olika inriktningar och valmöjligheter för eleverna. Grundskolans timplan skulle tillämpas i samtliga årskurser, men med vissa samiska inslag. Läsåret 1983/84 lades emellertid detta högstadium ner då elevunderlaget blev för litet även med denna samordning.

Frågan om nomadskoleinspektörens tjänst och arbete togs upp på nytt i statsverkspropositionen 1967 (prop. 1967:1) och riksdagen beslutade i enlighet med denna att tillsynen av nomadskolan från och med läsåret 1967/68 skulle genomföras av länskolnämnden i Norrbottens län. En skolinspektör skulle ha ett särskilt ansvar för detta område (SU 1967:8, rskr. 1967:8). Nomadskolan närmade sig därmed vad som gällde för folkskolan och, trots det tidigare ställningstagandet när det gällde huvudmannaskapet, menade statsmakterna att det skulle vara det bästa sättet för nomadskolorna att följa med i skolväsendets utveckling. Genom de resurser och den expertkunskap som fanns vid de regionala myndigheterna skulle nomadskolornas personal kunna ta del av kvalitativa förbättringar på skolområdet. Av instruktionen för länskolnämnderna framgår att även annan utbildningsverksamhet och kulturell verksamhet bland samerna skulle främjas (1965:741).

5.7.4 Sameskolstyrelsen inrättades – regeringen utsåg ledamöterna

Enligt bestämmelser i sameskolförordningen, som från början benämndes nomadskoleförordningen, har barn till samer rätt att fullgöra sin skolplikt i nomadskolan i stället för grundskolan (1967:216). I sameutredningen och den därpå följande propositionen om insatser för samerna (prop. 1976/77:80) började uttrycket samer användas i stället för nomader och samernas egenart betonades i form av samernas ställning som urfolk och minoritet. Det samiska språket och den samiska kulturen lyftes fram särskilt.

Regeringens förslag till riksdagen innebar att 1962 års nomadskolereform alltså skulle ligga till grund för samhällets insatser på

skolområdet. Samerna skulle således fortfarande ha möjlighet att välja mellan nomadskola, eller sameskola som regeringen nu valde att benämna skolformen, och kommunal grundskola. Såväl sameutredningen som ett antal remissinstanser hade enligt propositionen framhållit att uttrycket nomad borde tas bort i nomadskoleförordningen och ersättas med same. Förslagen innebar att sameskolan i sig skulle förbättras samtidigt som de samiska inslagen i grundskolorna skulle förstärkas.

Bland annat Skolöverstyrelsen framhöll i sitt remissvar att den ledningsform som skulle väljas för den samiska undervisningen borde kunna ge samerna och deras organisationer tillräckligt inflytande. Det fanns förslag redan i Länsskolnämndsutredningen om att en särskild styrelse skulle inrättas för ledningen av vissa berörda skolor med samma ansvar som de kommunala skolstyrelserna hade för sina skolor (SOU 1973:48). Svenska samers riksförbund ville gå ett steg längre och ge styrelsen ansvar för och insyn i all samisk undervisning och även insyn i lärarutbildningen (prop. 1976/77:80). Regeringen valde att avvakta med förslag om en sameskolstyrelse med motivet att frågan behövde sättas i ett större sammanhang och hänvisade till då pågående utredningar och reformer.

En arbetsgrupp inom Utbildningsdepartementet fick i uppgift att lägga fram förslag om den administrativa och pedagogiska ledningen av en samisk utbildningsväg. I gruppen ingick även representanter för samerna. Arbetsgruppen föreslog att en samisk utbildningsdelegation med ett kansli, en skolchef och pedagogiska konsulenter skulle inrättas (Ds U 1978:5). I propositionen om ledning och administration av sameskolorna m.m. (prop. 1979/80:82) föreslogs emellertid, i enlighet med tidigare länsskolnämndsutredning, att en särskild sameskolstyrelse skulle inrättas som inom ramen för ett statligt huvudmannaskap skulle vara styrelse för alla sameskolor i landet. En skolchef skulle enligt förslaget tillsättas vid Sameskolstyrelsens kansli. I övrigt föreslogs att det skulle inrättas en tjänst som studierektor vid högstadiet i Gällivare, som fortfarande fanns kvar, och att övriga sameskolor skulle få arvoderade tillsynslärare. Dessutom föreslogs att en tjänst som konsulent skulle inrättas vid kansliet. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 1979/80:UbU25, rskr. 1979/80:285) och Sameskolstyrelsen, som nämndmyndighet (se avsnitt 3.1), infördes 1980 i sameskolförordningen (1967:216). I Sameskolstyrelsen skulle företrädare för

samerna ingå liksom företrädare för myndigheter som har kontakt med frågor som rör undervisningen av samer. Samerna skulle vara i majoritet och regeringen skulle få utse såväl ledamöterna i styrelsen som skolchefen. När det gäller skolchefen skulle Sameskolstyrelsen lämna förslag och Skolöverstyrelsen yttra sig över förslaget innan Sametinget kunde fatta beslut.

5.7.5 Sametinget inrättades och övertog uppdraget att utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen

Sametinget är en statlig förvaltningsmyndighet och ett folkvalt organ som inrättades 1993. Sametinget har enligt sametingslagen främst i uppgift att bevaka frågor som rör samisk kultur i Sverige. Sametinget ska verka för en levande samisk kultur och vidta åtgärder som främjar denna kultur. I lagen nämns ett antal särskilda uppgifter för Sametinget, däribland anges att Sametinget ska utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen (1992:1433).

Av propositionen Om samerna och samisk kultur m.m. (prop. 1992/93:32) framgår att Sametinget borde ges ett ansvar att genomföra utbildningen inom sameskolan inom ramen för de föreskrifter som statsmakterna meddelar. Sametinget föreslogs också få uppgiften att utse ledamöterna i Sameskolstyrelsen och att tillsätta tjänsten som skolchef. I propositionen framhålls dock att det inte behövde tas för självklart att samiska skolor måste ha staten som huvudman, utan att man skulle kunna tänka sig att samerna själva skulle vilja driva sameskolor i form av fristående skolor för att få bättre möjligheter att självständigt värna och utveckla den samiska kulturen. Något förslag i den riktningen lades inte vid det tillfället, utan regeringen ansåg att ett sådant initiativ i så fall måste komma från samerna själva. Däremot återkom 1999 års skollagskommitté till detta och menade att samma bestämmelser skulle gälla för samtliga huvudmän, vilket innebar att kommittén föreslog att även sameskolor, efter godkännande från Statens skolverk, skulle kunna ha enskilda huvudmän (SOU 2002:121). En senare departementspromemoria, som utgick från skollagskommitténs betänkande, kom till samma slutsats (Ds 2009:25). Förslaget blev emellertid inte verklighet då regeringen i propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet bedömde att sameskolan, och även specialskolan, var skolformer med specifika särdrag där ett statligt

huvudmannaskap var motiverat (prop. 2009/10:165). Dock ansåg regeringen att frågan om enskild huvudman för sameskola skulle övervägas ytterligare. Riksdagen hade ingen annan uppfattning än regeringen utan beslutade i enlighet med förslaget, dvs. staten blev kvar som enda huvudman för sameskolan (Sameskolstyrelsen) och Sametinget skulle, i stället för regeringen, utse nämndens ledamöter och kanslichefen (bet. 2009/10:UbU21, rskr. 2009/10:370).

Det bör nämnas att Skolmyndighetsutredningen, som 2007 lämnade förslag om en ny myndighetsstruktur på skolområdet, föreslog att Sameskolstyrelsens uppgifter skulle inordnas i Sametinget. Syftet var att samla ansvaret för de frågor som är av särskild betydelse för det samiska folket. Skolmyndighetsutredningen konstaterade att organisationen med Sameskolstyrelsen inte var problemfri och att ansvarsfördelningen mellan två olika myndigheter var onödig. Sametinget utsåg ledamöterna i styrelsen, men hade i övrigt inget reellt inflytande över Sameskolstyrelsen eftersom den inte lyder under Sametinget, utan under regeringen (SOU 2007:79). Sametinget hade enligt nämnda utredning, liksom Sameskolstyrelsen, uttalat en önskan om att slå ihop Sameskolstyrelsen och Sametinget. Detta förslag processades vid den här tidpunkten inte vidare i regering och riksdag. I stället menade regeringen att det fanns behov av att utreda Sameskolstyrelsens framtida organisatoriska utformning ytterligare, bl.a. i syfte att säkerställa en hög kvalitet i verksamheten (prop. 2007/08:50).

5.7.6 Sammanfattande kommentar – sameskolans historik

Staten har i stort sett alltid varit huvudman för samisk undervisning, oavsett om det avser sentida nomad- eller sameskola eller tidigare verksamhetsformer som t.ex. de ambulerande undervisningsformer som förekom fram till 1950-talet. En kortare period under 1800-talet var det också möjligt för enskilda huvudmän att bedriva sameskolor. En diskussion om denna möjlighet, med tanke på lika villkor med andra skolformer, har senare återkommit och fanns på regeringens agenda så sent som inför 2010 års skollag. Det fanns också i slutet av 1950-talet ett förslag om att kommunerna skulle överta huvudmannaskapet för sameskolorna, på samma sätt som kommunerna ansvarade för folkskolorna, men förslaget blev aldrig genomfört.

Lednings- och kontrollfunktioner har prövats på olika sätt och på olika nivåer, centralt, regionalt och lokalt.

I utredningens direktiv (2017:37) anger regeringen att det över tid har funnits en otydlighet i den övergripande styrningen av Sameskolstyrelsen och huvudmannskapet för myndigheten och dess verksamheter. Detsamma konstateras i avsnitt 4.5.9.

Historiskt sett har staten på olika sätt haft ambitionen att tillförsäkra samerna inflytande över skolfrågorna. Det har skett genom t.ex. inrättande av nomadskolefullmäktige, nomadskoleråd och numera en av Sametinget politiskt sammansatt Sameskolstyrelse. Detta är en given ambition eftersom samernas har särskilda rättigheter, vilka framgår av en mängd dokument på såväl internationell som nationell nivå (se t.ex. Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk (SÖ 2000:3), Europarådets ramkonvention till skydd för nationella minoriteter (SÖ 2000:2), FN:s (2007) deklARATION om urfolkens rättigheter).

Det som redovisas ovan tyder sammantaget på att det hittills har varit problematiskt att hitta en ändamålsenlig ledningsform för sameskolan. Det handlar dels om möjligheterna för samerna att få tillräckligt inflytande och därmed bevara sin ställning som urfolk och rätten till självbestämmande, dels om elevernas rätt till en likvärdig utbildning enligt skollagen.

6 Andra statliga utredningar att förhålla sig till

Som framgår av kap. 2 finns det flera statliga utredningar som pågår parallellt med 2017 års Skolmyndighetsutredning eller nyligen har avslutats och som utredningen har att förhålla sig till. I detta kapitel redovisas uppdrag eller, om möjligt, förslag från dessa utredningar och i de fall remissvar finns redovisas också delar av remissinstansernas synpunkter i syfte att ge en så rättvisande bild som möjligt av de synpunkter som sammantaget har getts på förslagen från utredningarna.

Utredningen redovisar att en instans är positiv eller inte har något att invända i förhållande till ett visst förslag. Det senare innebär att instansen har uttalat sig generellt positiv till förslagen som helhet, men utan att beröra det aktuella förslaget. Vidare redovisas de som inte tagit ställning till ett visst förslag, dvs. de som explicit anger att de avstått från att ta ställning eller de som inte alls har berört ett visst förslag och inte heller uttalat sig generellt positiva. Vidare redovisas de som motsätter sig enskilda förslag. För att ta del av samtliga remissvar hänvisas till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet).

6.1 2015 års skolkommision

Skolkommisionen lämnar flera förslag och bedömningar med hänvisning till denna utredning och det finns ytterligare förslag som på något sätt rör myndighetsöversynen (SOU 2017:35).

Utredningen har begärt att få de remissyttranden som kommit in till Regeringskansliet. Det är 110 remissinstanser som lämnat synpunkter på betänkandet och därutöver har 45 spontana yttranden

lämnats. Ytterligare 31 har beretts tillfälle att yttra sig, men har avstått.

6.1.1 Stödjande skolgranskningar och en förändrad tillsyn

Skolkommissionen föreslår att en skolmyndighet med regionala kontor ska ha i uppdrag att regelbundet genomföra resultatdialoger med varje skolhuvudman och rektorerna vid huvudmannens samtliga skolor. Resultatdialogerna kan enligt kommissionen ligga till grund för eventuell samverkan mellan stat och huvudman i utvecklingssyfte eller vid behov, när allvarliga brister uppmärksammas och inte åtgärdats av huvudmannen, gå vidare till en skarp tillsyn. Stödjande skolgranskningar kan enligt kommissionens bedömning vara en del av det statliga utvecklingsstödet till huvudmän och skolor och läggas på regional nivå. Granskningarna ska enligt kommissionen balanseras mot behovet av en ändamålsenlig kontroll.

Vidare bedömer kommissionen att den framtida tillsynens roll bör vara att ur ett medborgarperspektiv hävda elevers rätt och grundläggande statliga krav på huvudmännen.

Tillsynen kan, som nämns ovan, dels aktiveras av resultatdialoger och skolgranskningar, dels genom nationell statistik, nationella utvärderingar, uppgifter från de regionala myndighetskontoren, anmälningar eller andra signaler. Hur tillsynen ska inriktas och utövas bör enligt kommissionen analyseras inom ramen för denna utredning.

Skolkommissionen anser att såväl tillsyn som tillståndsprövning i framtiden ska vara en mer distanserad och centraliserad verksamhet.

Skolkommissionen framför att stora resurser som läggs på produktion av rapporter från tillsyn och kvalitetsgranskning i stället kan läggas på professionellt stöd för att höja kvaliteten i undervisningen och stärka skolledningen.

Remissinstanserna om tillsyn och granskning

Cirka hälften av remissinstanserna är positiva eller har inget att invända mot bedömningarna om tillsyn och granskning.

Exempelvis *Läraryförbundet* välkomnar en omprioritering som innebär att tillsynen minskar i omfattning, medan resurser i högre

grad läggs på stödande verksamhet. *Eskilstuna kommun* har samma uppfattning och framför att ett ändrat fokus i tillsynen är något som länge efterfrågats, då forskning visar att det är mer framgångsrikt att arbeta främjande än att leta fel och brister.

Läraryrket anger vidare att den statliga myndighet som handhar tillsyn också bör ha tillsyn över fristående förskolor. Uppfattningen delas av bl.a. *Friskolornas riksförbund*.

Cirka hälften av remissinstanserna har avstått eller har inte alls berört frågan om tillsyn och granskning.

Endast ett fåtal är negativa. *Statens skolinspektion* (Skolinspektionen) anger att granskning inte bör följas av ett konsultativt stöd och menar att en oberoende inspektion är viktig. *Barn- och elevombudsmannen* anser att regionalt stöd inte får riskera tillsynens oberoende och menar att tillsyn har potential att åstadkomma förbättringar genom att hävda elevs rätt.

Svenskt Näringsliv lyfter fram att stödande respektive granskande uppgifter ska vara i två olika myndigheter.

6.1.2 En statlig myndighet med regionala kontor

Skolkommissionen bedömer att en nationell skolmyndighet ska ha i uppgift att stödja och stärka huvudmännen och att denna myndighet ska ha dels en central del, dels regionala kontor i olika delar av landet. Ett överordnat uppdrag bedöms vara att främja förutsättningarna för goda kunskapsresultat i skolorna samt följa och stödja arbetet med att förbättra likvärdigheten i skolsystemet.

De regionala kontoren ska, enligt Skolkommissionen, ha i uppgift att genomföra resultatdialoger med huvudmännen liksom stödjande skolgranskningar. Det bedöms också att kontoren ska främja en vetenskapligt förankrad kompetensutveckling.

Regionkontoren ska vidare skapa starka utvecklingsmiljöer genom samverkan med huvudmän, lärosäten och arbetsliv. Dessutom bedöms att den regionala planeringen av gymnasieskolan ska stödjas.

Skolkommissionen anger också att det bör prövas om det är ändamålsenligt att i en framtida myndighetsstruktur behålla Specialpedagogiska skolmyndighetens (SPSM) regionala organisation för rådgivning och stöd när det gäller elever med funktionsnedsättning. Kommissionen menar att det kan vara en fördel att ha

en sammanhållen statlig regional myndighetsnärvaro där SPSM:s specialistresurser ingår.

Remissinstanserna om regionala kontor

Cirka hälften av remissinstanserna är positiva eller har inget att invända mot bedömningarna om en regional närvaro av en statlig skolmyndighet.

Lapplands kommunalförbund menar t.ex. att förslaget bör innebära att Skolinspektionens arbete förändras till att mer likna det uppdrag som den tidigare Myndigheten för skolutveckling hade. Förbundet anser också att en regional närvaro bör leda till djupare kunskaper om regionala förutsättningar och skillnader. *Regionförbundet Skåne* ser likaså positivt på en skolmyndighet regionalt och anger att regionala utvecklingscentra (RUC) inte finns överallt och om de finns, menar förbundet, erbjuds sådana aktiviteter som det egna lärosätet kan erbjuda.

Kalmar kommun framhåller att regional nivå måste innebära länsnivå för att avsikten med bedömningen ska kunna omsättas i praktiken och *Eskilstuna kommun* anser att det är viktigt att de regionala enheterna får en rimlig omfattning geografiskt.

Sveriges skolchefer framför att statens uppgift att stödja kvalitetsarbete och kompetensförsörjning behöver stärkas i första hand för kommuner. Föreningen påpekar dock att det är viktigt att ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna upprätthålls.

Funktionsrätt Sverige pekar på vikten av att tydligheten om var ansvar för kunskap och stöd när det gäller elever med funktionsnedsättning ska finnas. Funktionsrätt Sverige framför att ambitionen måste vara att stödet ska stärkas och utvecklas samt att de resurser som i dag ges till SPSM för råd och stöd inte får minska. SPSM lyfter fram att en ny myndighetsstruktur måste ha fokus på att kunna stödja i arbetet med förebyggande och åtgärdande insatser när det gäller elever som riskerar att inte nå eller inte når kunskapsmålen för sin utbildning. *Hörselskadades riksförbund* anser att hörselpedagoger bör knytas till regionala nav (se nedan) eller den regionala struktur som kommissionen föreslår. Hörselskadades riksförbund framhåller att det måste byggas strukturer och förutsättningar för ett elevnära stöd till de elever som behöver det.

SPSM delar kommissionens bedömning om att det tidiga stödet till elever i grundskolan behöver byggas ut och förbättras, men betonar att generella insatser i form av specialpedagogiskt stöd i allmänhet inte får ske på bekostnad av det specifika stödet till elever med funktionsnedsättning.

Arbetsförmedlingen ställer sig positiv till att staten ger stöd till regional samverkan beträffande gymnasieskolans utbildningsutbud.

Cirka en tredjedel av remissinstanserna berör inte eller tar inte ställning till bedömningen om regional närvaro, medan ett mindre antal är negativa till bedömningen.

Uppsala universitet anser, liksom flera andra universitet, att stöd till huvudmän är bra, men kan bygga vidare på samarbete mellan lärosäten och huvudmän.

Friskolornas riksförbund anser att en regional skolmyndighet inte underlättar huvudmannens ansvar för den egna verksamheten, utan att det i stället finns risk att huvudmannen "lutar sig tillbaka". Förbundet anser däremot att det bör införas en ny typ av upplysningstjänst som kan bistå med en betydligt mer utökad och kvalificerad rådgivning i pedagogiska frågor.

6.1.3 Stärkt forskningskapacitet och forskningsspridning

Skolkommissionen bedömer att den generella forskningskapaciteten behöver stärkas för att kunna möta bl.a. skolväsendets behov. Detta innefattar långsiktig satsning på uppbyggnad av grundforskning såväl som stöd för uppbyggnad av praktisknära forskning. Kommissionen bedömer vidare att det behöver skapas ett system för stöd till utveckling av praktisknära forskning och forskningsförsörjning som svarar mot direkta kunskapsbehov emanerande ur lärares och skolledares praktiska yrkesutövning.

När det gäller forskningsspridning bedömer kommissionen att denna måste utvecklas så att relevant forskning i ökad utsträckning kan göras tillgänglig för skolledare, lärare och andra yrkesgrupper som är verksamma i skolan för att därmed bidra till skol- och undervisningsutveckling.

Skolkommissionen redovisar att Skolforskningsinstitutet grundades 2015 med myndighetsuppdraget att sammanställa och sprida forskningsresultat som kan bidra till ökad kunskap om vetenskapligt väl underbyggda och effektiva metoder och arbets sätt i skolväsendet (2014:1578). Kommissionen menar att det ännu är för tidigt att bedöma i vilken mån Skolforskningsinstitutets verksamhet kommer att bidra till att fylla behovet bland de verksamma i skolan.

Gränsdragningen mellan Skolforskningsinstitutets, Statens skolverks (Skolverket) och Vetenskapsrådets uppdrag när det gäller spridning av forskningsresultat är vidare oklar enligt Skolkommissionen.

Remissinstanserna om forskning

Cirka hälften av remissinstanserna är positiva till eller har inget att invända mot bedömningarna om stärkt forskning och forsknings-spridning.

Bland annat *Skolforskningsinstitutet* betonar att det är den praktikknära forskningen som är i störst behov av utveckling. Institutet delar bedömningen att det behövs en översyn av ansvarsförhållandet mellan olika forskningsfinansiärer. *Friskolornas riksförbund* framhåller att Skolforskningsinstitutet kan ha ett stort värde för forskning inom det pedagogiska området. *Idéburna skolors riksförbund* framför att det saknas praktikknära forskning och anser att det behövs en successiv plan för utökade resurser till Skolforskningsinstitutet. *Idéburna skolors riksförbund* framför att det saknas praktikknära forskning och anser att det behövs en successiv plan för utökade resurser till Skolforskningsinstitutet.

Göteborgs kommun instämmer i Skolkommissionens bedömning att spridningen av forskning behöver utvecklas och påtalar betydelsen av att den praktikknära forskningen utgår från verksamhetens behov. Göteborgs kommun anser att det alltför många gånger är akademien som styr forskningsfrågorna.

Ytterst få är negativa eller tveksamma till bedömningarna om forskning och övriga berör inte frågan.

6.1.4 Organiseringen av en funktion för professionsfrågor

Skolkommissionen föreslår att en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling ska inrättas. Att lämna förslag till hur funktionen ska se ut är enligt Skolkommissionen en uppgift för denna utredning. Skolkommissionen föreslår dock att funktionen ska regleras i skollagen och i en instruktion som beslutas av regeringen. Funktionen ska, enligt kommissionen, ha en bred sammansättning och ledamöter ska utses av regeringen. Kommissionen lyfter fram att det är viktigt att säkerställa ett reellt lärar- och skolledarinflytande för att säkra funktionens legitimitet.

Skolkommissionen föreslår att funktionen ska ha beredande, beställande, beslutande och utvärderande uppgifter. Avsikten är att funktionen ska utgöra ett institutionellt nav i den struktur för kompetensförsörjning till skolektorn som kommissionen ser framför sig och funktionen ska ha ett starkt mandat att driva utvecklingsarbete när det gäller lärares och skolledares kompetensfrågor, på basis av forskning och beprövad erfarenhet.

Skolkommissionen anser att en tänkbar form för funktionen är en nämnd, likt Lärarnas ansvarsnämnd, med koppling till relevant skolmyndighet. Funktionen ska enligt kommissionens förslag innehålla ett professionsprogram.

Remissinstanserna om en funktion för professionsfrågor

Cirka hälften av remissinstanserna är positiva till eller har i huvudsak inget att invända mot Skolkommissionens förslag om en funktion för professionsfrågor.

Universitetskanslersämbetet ställer sig positiv till en nationell funktion, men menar att den kan ingå i en befintlig myndighet.

Skolinspektionen tillstyrker i stort förslaget om ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare och bedömer att det kan skapas bättre förutsättningar för strategisk kompetensutveckling genom att bygga upp en stödstruktur för lärares och skolledares kompetensutveckling.

Bollnäs och *Göteborgs kommun* m.fl. kommuner instämmer i förslaget om en nationell funktion

Lunds universitet invänder inte mot förslaget, men menar att inrättandet av en nationell funktion behöver utredas grundligt så att

lärosätenas ansvar tydliggörs. *Malmö högskola* har samma synpunkt och anser dessutom att lärosätenas medverkan i en nationell funktion behöver säkras.

Cirka en tredjedel har avstått eller inte berört förslaget och en minoritet är negativ eller tveksam till förslaget, däribland *Skolforskningsinstitutet* som anser att det är möjligt att uppnå professionsprogrammets ambitioner inom ramen för befintliga strukturer. *Uppsala universitet* m.fl. universitet är också negativa till förslaget. Uppsala universitet anser att funktionen riskerar att leda till ytterligare detaljstyrning av lärarprofessionen. *Kommunförbundet Skåne* ställer sig undrande till hur förslaget förhåller sig till det som är arbetsgivarens och parternas ansvar. *Friskolornas riksförbund* avstyrker förslaget och framför att det som föreslås är högskoleutbildning utan koppling till lärosätena och en uppgift som innebär att funktionen ska sammanställa och värdera forskning, en uppgift som i dag ligger på Skolforskningsinstitutet.

6.1.5 Ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem

Skolkommissionen bedömer att det nationella uppföljnings- och utvärderingssystemet måste kompletteras på viktiga punkter. Exempelvis menar kommissionen att det behövs uppgifter om elever i behov av stöd, stödinsatser och insatsernas effekter. Kommissionen menar också att tillförlitliga mått på elevernas kunskapsutveckling behöver utvecklas.

Förslagen berör i allra högsta grad skolmyndigheter, men bedöms inte i sak ha bäring på denna utrednings arbete, då det är komplicerade sakfrågor där det krävs ytterligare diskussion och politiska ställningstaganden. Utredningen väljer därför att endast översiktligt beröra kommissionens bedömning.

Remissinstanserna om ett sammanhållet uppföljnings- och utvärderingssystem

En mindre andel av remissinstanserna är uttryckligen positiva till Skolkommissionens bedömningar om uppföljning och utvärdering.

En övervägande del har avstått eller inte berört bedömningarna, medan ett fåtal är negativa eller tveksamma. Synpunkterna utvecklas inte närmare här, mot bakgrund av vad som sagts ovan.

6.1.6 Kontinuerlig läroplansutveckling

Skolkommissionen bedömer att utvecklingen av kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav bör ske i en kontinuerlig process med stark förankring hos lärosäten och bland lärare och rektorer. Utredningen kan konstatera att regeringen med anledning av detta har ändrat Skolverkets instruktion (2015:1047) så att det framgår att myndigheten ska utforma och kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om. Utredningen avstår därmed från att hantera den frågan i förhållande till myndigheternas uppgifter i sak.

6.1.7 Berörda myndigheters ansvar för elevhälsan bör förtydligas

Skolkommissionen bedömer att berörda myndigheters ansvar och samverkan när det gäller elevhälsan bör förtydligas. Frågan bör enligt Skolkommissionen hänvisas till myndighetsöversynen.

Remissinstanserna om elevhälsan

Knappt hälften av remissinstanserna är positiva till eller har inget att invända mot bedömningen Däribland *Socialstyrelsen*, *SPSM*, *Myndigheten för delaktighet*, *Barnombudsmannen* och flertalet kommuner.

Drygt hälften har avstått eller har inte berört frågan, däribland *Skolverket* och *Skolinspektionen* då de inte tar ställning till de frågor myndighetsöversynen har fått i uppdrag att hantera och som rör myndighetsstrukturen.

Ytterst få är negativa eller tveksamma till förslaget.

En annan utredning tar hand om elevhälsan

Regeringen tillsatte den 20 juli 2017 en utredning som har i uppgift att bl.a. kartlägga och analysera hur elevhälsoarbetet kan utvecklas och föreslå insatser som kan bidra till att skapa ett mer aktivt och väl fungerande elevhälsoarbete och därmed stärka elevhälsans kompensatoriska roll. Frågan om ansvar och samverkan när det gäller elevhälsan kommer, enligt uppgift, att hanteras av den utredningen.

6.1.8 Åtgärder för rättelse

Skolkommissionen föreslår att bestämmelserna i skollagen om statliga åtgärder för rättelse ska ändras så att det tydliggörs att sådana åtgärder bör aktualiseras i motsvarande situationer som ett återkallande av ett godkännande för enskild huvudman. Statliga åtgärder för rättelse ska kunna aktualiseras om ett föreläggande från tillsynsmyndigheten inte följts och missförhållandet är allvarligt. Vidare föreslår kommissionen att det ska anges i skollagen att statliga åtgärder för rättelse endast får vidtas om åtgärderna är proportionella till sitt syfte och övriga omständigheter. Uppgiften är en fråga för en skolmyndighet, men regeringen har redan hanterat frågan i sak då den behandlas i regeringens proposition Samling för skolan (2017/18:182). Utredningen gör därför endast en bedömning i fråga om vilken myndighet som i framtiden bör hantera åtgärder för rättelse.

6.2 Praktiknära skolforskning i samverkan

Utredningen Praktiknära skolforskning i samverkan (U 2017:03) har regeringens uppdrag att lämna förslag som innebär att universitet och högskolor som bedriver lärarutbildning och huvudmän inom skolväsendet ska kunna skapa långsiktig samverkan kring praktiknära forskning för att stärka den vetenskapliga grund som utbildningen enligt skollagen (2010:800) ska vila på (dir. 2017:27, 2017:82). I det först nämnda direktivet nämns såväl Skolforskningsinstitutet som Skolverket och deras uppdrag som rör forskning (se kap. 4).

Uppdraget redovisades i mars 2018 (SOU 2018:19). Av betänkandet framgår att den processnära forskningen ses ur ett processperspektiv och ett antal steg karakteriserar den praktiktäna forskningsprocessen: formulering av forskningsfrågan, forskningens finansiering, genomförande, delning, spridning och användning. Det framgår också att praktiktäna forskning bör ligga till grund för arbetet med att utveckla och förbättra undervisningen i skolan och i lärar- och förskollärarytbildningarna så att barns, elevers och studenters lärande stärks. Utredaren anser att förbättringsarbetet, med t.ex. implementering av forskning, blir en del av forskningsmetoden om forskningsfrågorna kopplas direkt till identifierade behov för förbättring och om verksamhetens olika aktörer involveras i forskningen.

Utredningen riktar ett antal rekommendationer till huvudmän, lärar- och förskollärarytbildningar och till regeringen. Dessa är sammantaget att

- stärka huvudmannens medverkan i praktiktäna forskning
- stärka lärosätenas roll i utbildningssystemet
- stärka stödet för en skola på vetenskaplig grund genom ett utökat uppdrag till Skolforskningsinstitutet
- öka medelstillsdelningen för praktikutvecklande forskning på sikt
- skapa utrymmer för samverkan i det dagliga arbetet.

Regeringen rekommenderas också att på ett antal områden förtydliga uppdraget till den pågående försöksverksamheten om praktiktäna forskning mellan universitet eller högskolor och skolhuvudmän, vilken pågår 2017–2021.

Det är inte möjligt att beakta remissinstansernas synpunkter då utredningen Praktiktäna skolforskning i samverkan fick förlängd tid för uppdraget och remisstiden har inte gått ut vid denna utrednings redovisningstidpunkt.

6.3 Indelningskommittén

Den 2 juli 2015 fick Indelningskommittén (Fi 2015:09) i uppdrag av regeringen att bl.a. föreslå en ny läns- och landstingsindelning som skulle innebära att Sverige delas in i väsentligt färre län och landsting. Kommittén fick även i uppdrag att analysera behovet av en samordnad regionindelning avseende vissa statliga myndigheter och, om ett sådant behov finns, identifiera de statliga myndigheter för vilka en geografisk samordning kan vara relevant för både staten som helhet och kommunsektorn (dir. 2015:77). Av kommitténs direktiv framgår att för vissa nationella myndigheter är den geografiska organisationen helt eller delvis reglerad av riksdag och regering, men flertalet myndigheter bestämmer själva sin regionala indelning. Regeringen anger att hur centrala statliga myndigheter organiserar sin lokala närvaro och service är av stor vikt för den regionala utvecklingen, medborgarnas tillgång till statlig service och tillgången till kvalificerade arbetstillfällen i alla delar av landet.

Utredningen har identifierat dessa båda delar av uppdraget som relevanta för arbetet, eftersom utredningen har i uppdrag att vid behov föreslå en organisering av skolmyndigheter som innefattar en regional närvaro (dir. 2017:37).

I juni 2016 lämnade kommittén ett delbetänkande till regeringen med förslaget att tre nya län och landsting skulle bildas (SOU 2016:48). Den 22 juni 2017 fick emellertid kommittén ett tilläggsuppdrag där uppdraget om att föreslå en ny läns- och landstingsindelning utgick och regeringen framför att den inte avser att fortsätta bereda förslagen i delbetänkandet (dir. 2017:72). Uppdraget om statliga myndigheters regionala indelning kvarstod och är således fortsatt intressant för utredningen. Indelningskommittén lämnade sitt betänkande till regeringen den 28 februari 2018 (SOU 2018:10).

Av betänkandet framgår att Indelningskommittén gjort bedömningen att följande myndigheter har en sådan betydelse för regional samverkan att de ska ha en samordnad geografisk indelning: Arbetsförmedlingen, Försvarsmakten, Kriminalvården, Migrationsverket, Polismyndigheten, Rådet för Europeiska socialfonden i Sverige, Tillväxtverket, Trafikverket, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Myndigheter inom skolområdet har undantagits med hänvisning till den pågående myndighetsöversynen.

Indelningskommittén anger att en av de grundläggande utgångspunkterna varit att inte bryta några läns- eller landstingsgränser. Vidare har kommittén försökt lämna förslag som innebär så liten omställning som möjligt. Kommittén har därför utgått från befintliga strukturer och menar dessutom att en helt ny struktur skulle innebära ytterligare en struktur lagd till den redan mångfacetterade förvaltningskartan.

Indelningskommittén föreslår en indelning som överensstämmer med de sex sjukvårdsregionerna, nämligen

- Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
- Dalarna, Gävleborg, Södermanland, Uppsala, Värmland, Västmanland, Örebro
- Gotland, Stockholm
- Jönköping, Kalmar, Östergötland
- Halland, Västra Götaland
- Blekinge, Kronoberg, Skåne.

Kommittén konstaterar dock att det även finns andra samarbetskonstellationer, men menar att det finns mycket som talar för att samtliga landsting från och med den 1 januari 2019 har ett regionalt utvecklingsansvar.

En alternativ lösning som presenteras är en regional indelning som motsvarar Polismyndighetens sju regioner. Alternativet motiveras av den nyligt genomförda och genomgripande organisationsförändringen av Polismyndigheten och kommittén pekar på att Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten har samma indelning. Mot denna indelning talar, enligt kommittén, att flera av ovan nämnda myndigheter resursmässigt har svårt att bära fler än sex regioner och att det inte finns någon motsvarighet inom kommunsektorn. De alternativa regionerna är

- Jämtland, Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland
- Dalarna, Värmland, Örebro
- Stockholm, Gotland
- Jönköping, Södermanland, Östergötland

- Halland, Västra Götaland
- Blekinge, Kalmar, Kronoberg, Skåne.

Utredningen vill uppmärksamma på att båda alternativen kombineras med möjligheten att inrätta lokalkontor.

Inledningskommittén fick, i likhet med utredningen Praktisknära forskning i samverkan, genom tilläggsdirektiv förlängd utredningstid. Därför är det inte heller här möjligt att beakta remissinstansernas synpunkter.

6.4 Tillitsdelegationen

Utredningen ska enligt direktiven (dir. 2017:37) hålla sig informerad om Tillitsdelegationens (Fi 2006:03) arbete i relevanta delar.

Tillitsdelegationen ska enligt sina direktiv (dir. 2016:51) bl.a. föreslå modeller för hur en styrning baserad på tillit och kvalitativa mål kan utformas och föreslå försöksverksamheter inom områden där det finns ett nära samarbete mellan kommuner eller landsting och statliga myndigheter och tillsammans med berörda aktörer inventera s.k. tidstjuvar, dvs. åtgärder inom olika arbetsprocesser som skapar onödig administration och som tar tid från verksamheten och, om möjligt, föreslå hur dessa kan tas bort.

Delegationen ska vidare, tillsammans med berörda, analysera och redovisa hur den statliga tillsynen påverkar kommunal verksamhetsutveckling och identifiera och redovisa eventuella hinder för genomförande av utvecklingsinsatser inom kommuner och landsting och utreda och om möjligt föreslå hur den statliga tillsynen över kommunal verksamhet kan bidra till verksamhetsutveckling. Av delegationens direktiv framgår att vissa tillsynsmyndigheter, t.ex. Skolinspektionen, arbetar med att utveckla återföringen av tillsynsresultaten till de granskade verksamheterna för att dessa och även andra verksamheter ska kunna ha nytta av och lära sig av tillsynen.

Inom ramen för Tillitsdelegationen genomförs flera studier, bl.a. en studie vid Malmö högskola som fokuserar på dels den styrning skolinspektionen är föremål för genom ansvarigt departements styrning, dels den styrning som skolinspektionen själv, via sitt tillsynsupdrag, utövar över svenska skolor.

Delegationen följer också Inspektion 2018, Skolinspektionens pilotverksamhet, som är ny form av regelbunden granskning som bl.a. syftar till en bättre återföring till huvudmän och skolor.

Denna utredning har i uppdrag att analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras och organiseras så att nyttan för huvudmän, skolor och förskolor ökar (dir. 2017:37). Det är således av stor vikt att följa delegationens arbete, för att så långt möjligt förvissa sig om att inga onödiga överlappningar eller skillnader uppstår.

Delegationen ska lämna sin slutredovisning till regeringen den 18 juni 2018, dvs. efter det att denna utredning har lämnat sitt betänkande.

6.5 Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner

Den 15 september 2016 fick en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag. Utredaren fick också i uppdrag att bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna (U 2016:06, dir. 2016:76).

Utredaren ska enligt sina direktiv informera sig om annat pågående utredningsarbete som kan vara av betydelse för uppdragets genomförande t.ex. 2015 års skolkommision (SOU 2017:35).

Som nämnts ovan föreslår Skolkommisionen att en nationell funktion för professionsutveckling bör inrättas och frågan hänvisas i betänkandet till denna utredning. Dessutom föreslås att ett nationellt professionsprogram för lärare bör införas och att kompetensutvecklingen av lärare och rektorer ska systematiseras och göras mer likvärdig. Det senare anges även i direktiven till utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, liksom att utredaren vid behov ska lämna kompletterande förslag som bidrar till att säkerställa att huvudmannen tar sitt ansvar för kompetensutveckling. Professionsprogrammet kopplas i skolkommisionens betänkande till den nationella funktionen.

Utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner slutredovisade sitt uppdrag till regeringen den 12 mars 2018 (SOU 2018:17). I betänkandet föreslås ett professionsprogram som bygger

på tre antaganden vilka kan sammanfattas med att det behövs en kompetensutvecklande del, tydliga beskrivningar av lärar- och rektorskompetens från grundläggande till mycket avancerad nivå – kompetenserkännanden – och att det behövs mer utvecklade modeller för att använda kompetens så att identifierad och erkänd kompetens kan användas mer strategiskt. Utredaren framför att programmet ska genomföras nationellt och å ena sidan innehålla en tydlig systematik för att likvärdighet ska kunna nås och å andra sidan en variation av metoder och innehåll beroende på huvudmäns och skol- enheters olika förutsättningar och behov. Programmet stödjer utveckling och är enligt förslaget inte enbart ett utbildningsprogram. I betänkandet betonas att lärare och rektorer ska vara drivande aktörer för utvecklingen.

Det föreslås vidare att den nuvarande karriärstegsreformen ska kopplas till professionsprogrammet och principen om tydliga beskrivningar av lärarkompetens.

Betänkandet gick ut på remiss i april 2018 och synpunkter ska ha lämnats senast den 29 juni 2018, dvs. efter det att denna utredning slutfört arbetet.

6.6 Samordning, ansvar och kommunikation

En av regeringen utsedd nationell samordnare i frågor som rör specialskolans målgrupp lämnade i juni 2016 sitt betänkande till regeringen (SOU 2016:46). Den nationella samordnaren fann bl.a. att det specialpedagogiska stödet behöver utvecklas och att många aktörer har efterlyst en bättre samordning av de resurser som finns.

I betänkandet föreslås att SPSM ska inrätta tio till femton s.k. regionala nav som innebär att det i regionerna ska inrättas ett kansli med en regional samordnare för elever med dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning. Det ska enligt förslaget finnas kompetens för varje målgrupp och insatser mellan kommun, landsting och stat ska samordnas för att eleverna ska nå bättre målfyllelse.

Av betänkandet framförs vidare att SPSM:s rådgivare behöver komma närmare klassrummet och att det i dagens system oftast är en specialpedagog som får kompetensutveckling via en rådgivare, medan det blir flera led innan stödet når eleven. I betänkandet anges

att rådgivaren inte ska ta över undervisningen, men kunna ge stöd direkt till de lärare och specialpedagoger som berörs. Dessutom pekar den nationella samordnaren på att kompetenserna behöver kompletteras och att rådgivningen behöver bli mer aktiv gentemot huvudmännen i syfte att möta enskilda elevers behov.

Remissinstanserna om regionala nav

Regeringen remitterade betänkandet Samordning, ansvar och kommunikation till 85 instanser varav 43, enligt uppgift från Utbildningsdepartementet, har lämnat synpunkter på betänkandet. Utredningen har efterfrågat synpunkter på frågan om regionala nav och har tagit del av de 35 remissvar som rör förslaget.

Av dessa är 27 i huvudsak positiva eller har inget att invända mot förslaget, medan åtta är negativa eller tveksamma till hela eller stora delar av förslaget.

Skolverket ställer sig positiv till förslaget, men bedömer att det är svårt att få en bild av hur omfattande verksamheten kan förväntas bli och vilka resultat som kan komma att uppnås. Skolverket bedömer att det är viktigt med kontinuerliga uppföljningar och utvärderingar av de regionala navens verksamhet och resultat.

Skolinspektionen är i princip positiv, men vill framhålla vikten av att förslaget samordnas med andra förslag om statlig regional närvaro inom utbildningsområdet. Även andra instanser, t.ex. *Östersunds kommun* och *SPSM*, som är positiva i sak, betonar vikten av att det blir tillräckligt antal nav i syfte att uppnå likvärdighet för barn- och elevgruppen. *SPSM* menar att antalet nav bör anpassas efter läns- eller regionindelning. *Hörselskadades riksförbund* anser att *SPSM:s* regionala organisation bör ses över så att den överensstämmer med de regionala naven. *Riksförbundet Attention* anser vidare att det finns stora fördelar med decentraliserad kompetens om språkstörning.

SPSM som tillstyrker förslaget betonar att det behövs ett reglerat åliggande för deltagande i navet. Om inte det finns menar *SPSM* att det finns risk för stora regionala skillnader. Ett alternativ som lyfts fram är att deltagande i naven ska vara en förutsättning för att kunna få statliga bidrag. *Karlskrona kommun* anser att det är viktigt att den

kommunala huvudmannen får möjlighet att utveckla ett gott samarbete med kunskapsnavet. Detta är särskilt viktigt, menar kommunen för att minska sårbarheten när det gäller kompetensfrågor.

SPSM noterar vidare, i likhet med t.ex. *Socialstyrelsen*, *Riksförbundet Attention* och *Svenska Förbundet för Specialpedagogik*, att även elever med andra funktionsnedsättningar än dövhet, hörselnedsättning och grav språkstörning kan ha motsvarande behov av samordning. Även *Autism- och Aspergerförbundet*, som är negativt till förslaget, pekar på att problembilden är generell för de allra flesta barn med funktionsnedsättningar. Förbundet menar bl.a. att ett samordningsansvar för förbundets målgrupp helst ska utgå från kommunen då varje individ främst är kommunmedborgare och skolan är kommunens ansvar.

Några kommuner är också negativa till förslaget. *Linköpings kommun* anser att uppdraget bör kunna rymmas inom SPSM:s nuvarande regionkontor och *Malmö kommun* anser att befintliga strukturer som SPSM kan nyttjas och stärkas utifrån den ansvarsfördelning som följer av skollagen. *Södertälje kommun* är kritisk till lösningen då den frångår den princip om styrning på statlig och kommunal nivå som gäller i övrigt inom skolväsendet.

6.7 Arbetsmarknadsutredningen

Arbetsmarknadsutredningen (A 2016:03) ska enligt sina direktiv (dir. 2016:56) analysera hur väl samspelet och ansvarsfördelningen fungerar mellan aktörer som påverkar arbetsmarknadernas funktionsätt, med särskilt fokus på statliga myndigheters och kommunernas profil. Utredaren ska vidare lämna förslag som kan göra det statliga åtagandet för arbetsmarknadspolitiken mer effektivt och tydligt. Genom tilläggsdirektiv (2017:71) fick utredningen bl.a. i uppdrag att lämna förslag om hur arbetsförmedlingens samarbete med andra relevanta aktörer, t.ex. utbildningsaktörer, kan förbättras, hur kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken bör förtydligas, och hur enskilda kommuner, i de fall det är effektivt, i högre grad ska kunna medverka i genomförandet av arbetsmarknadspolitiken, arbetsmarknadspolitiken i större utsträckning ska kunna samverka med relevanta aktörer på regional och nationell nivå i syfte att stärka kompetensförsörjningen och hur arbetsmarknadsutbildningen kan

svara mot arbetsmarknadens behov samt i vilken form och av vilka aktörer arbetsmarknadsutbildningar ska tillhandahållas.

Av tilläggsdirektiven framgår att Arbetsmarknadsutredningen ska ha kontakt med denna utredning. En dialog har hållits och den föranledde ingen fråga att ta särskild hänsyn till för denna utredning.

6.8 Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning

Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (U 2018:01) ska utreda hur utbildning inom gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna bättre kan planeras och dimensioneras utifrån regionala och nationella kompetensbehov. Utredningen ska bl.a. föreslå en regionalt baserad modell för utformningen och dimensioneringen (dir. 2018:17). Syftet är att trygga den regionala och nationella kompetensförsörjningen, effektivisera resursutnyttjandet och förbättra tillgången till ett allsidigt brett urval av utbildningar av hög kvalitet. Syftet är även att främja en likvärdig utbildning och minska segregationen inom gymnasieskolan.

Av direktiven framgår att den utredningen i relevanta delar ska hålla sig informerad om arbetet i Utredningen organisationsöversyn över de statliga myndigheterna inom skolväsendet.

En dialog har hållits där det bl.a. konstaterades att 2017 års Skolmyndighetsutrednings fråga om att utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen så att den bättre ska svara mot behoven på den regionala arbetsmarknaden (dir. 2017:37) lämpligtvis bör hanteras tillsammans med övriga frågor som rör gymnasieskolans planering och dimensionering. Frågan tas således om hand av Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning.

6.9 Sammanfattande kommentar – andra utredningar

Utredningen måste förhålla sig till ett flertal särskilda utredningar, kommittéer eller delegationer som haft eller har uppdrag som på något sätt berör denna utrednings uppdrag om att se över skolmyndigheterna. Flera av de näraliggande uppdragen berörs redan i direktiven (2017:37), men utredningen har också själv identifierat några.

Utredningens avsikt är att undvika överlappningar eller skillnader i närliggande frågor i redovisningarna till regeringen, i den mån det ter sig möjligt och rimligt, eftersom det i onödan skulle kunna försvåra och förlänga regeringens fortsatta beredning. Det är också av det skälet två frågor, om elevhälsa respektive gymnasieskola, efter överenskommelse har lämnats över till andra utredningar.

Utredningar kan emellertid komma till olika slutsatser även om uppdragen tangerar varandra. Det kan t.ex. vara vid tillfällen då en utredning haft möjlighet att ta del av remissynpunkter på en annan utrednings betänkande, om utredningar har olika syften med respektive uppdrag eller om utredningar av andra välgrundade skäl gör olika bedömningar.

7 Skolmyndigheter eller motsvarande i ett urval länder

I detta kapitel beskrivs översiktligt hur uppgifter som motsvarar svenska skolmyndigheters uppdrag organiseras i 14 länder eller delstater.

Utredningen vill redan inledningsvis klargöra att t.ex. inspektion, tillsyn eller stöd inte är exakt samma sak eller har samma definition i olika länder och verksamheterna tar självfallet sin utgångspunkt i olika regelverk och olika typer av uppdrag från statsmakterna. De jämförelser som görs med Sverige ska läsas med detta i beaktande.

Flertalet länder eller delstater är valda med hänsyn till att de i ett eller annat avseende har skolsystem som liknar det svenska skolsystemet. I något fall har ett land valts för att det uppvisar goda resultat i internationella kunskapsmätningar eller för att det finns enskilda inslag i organiseringen av landets skolmyndigheter eller motsvarande organisationer som är av intresse. Det kan exempelvis gälla organiseringen av tillsyn och stöd till förbättringsåtgärder generellt, stöd inom det specialpedagogiska området eller frågor som rör professionerna och deras kompetensutveckling. Skolsystemet i Singapore har t.ex. tilldragit sig internationellt intresse under senare år på grund av goda resultat i internationella kunskapsmätningar. Singapore ingår därför i materialet, trots att landets skolsystem i många avseenden inte kan jämföras med motsvarande system i Sverige.

Beskrivningarna baseras i huvudsak på en promemoria som på utredningens uppdrag har tagits fram av Statsvetenskapliga institutionen vid Umeå Universitet, som i sin tur anlitat ett antal skribenter från respektive land (Ärlestig & Johansson 2018).

Där namn på myndigheter och organisationer av de flesta kan förstås på originalspråket används dessa och i övrigt används namnen översatta till engelska i enlighet med nämnda promemoria.

I ett eget avsnitt beskrivs hur sameskolan eller motsvarande undervisning för samer är organiserad i Norge och Finland. Den delen baserar sig på uppgifter från forskaren Ylva Jannok Nutti.

7.1 Australien

Om inte annat anges baseras avsnittet på en sammanställning av Gurr (2018).

I Australien finns utöver samväldesregeringen sex delstatsregeringar och två territorier med egna regeringar. Ansvar för elevernas skolgång inom det offentliga skolsystemet har traditionellt varit en fråga för delstaterna och territorierna. Successivt har samväldesregeringen dock ökat sitt inflytande bl.a. genom statsbidrag både till delstatens egna skolor och till skolor med annan huvudman, genom utvecklingen av nationella läroplaner och via ett nationellt utvärderingssystem.

År 2016 gick 65,4 procent av alla elever i delstatens skolor, medan 20,2 procent gick i skolor inom det katolska skolsystemet och 14,4 procent i oberoende skolor. Andelen elever som går i icke-statliga skolor varierar mellan delstaterna.

Delstatens skolor får merparten av sin finansiering från delstaten eller territoriet, men samväldesregeringen ger kompletterande bidrag. Icke-statliga skolor får merparten av sin finansiering från samväldesregeringen och kompletterande bidrag från delstaten eller territoriet men är även beroende av privat finansiering.

I alla delstater och territorier finns såväl centrala som regionala organisationer för att styra skolorna. Det är dock relativt stora variationer mellan delstaterna vad gäller styrning och administration av skolsystemen. Det finns t.ex. skillnader när det gäller graden av lokal bestämmanderätt. I vissa delstater finns obligatoriska lokala skolstyrelser, medan sådana saknas i andra delstater. Alla delstater och territorier har system för självvärdering av skolor med någon typ av verifikation av självvärderingarnas kvalitet.

På nationell nivå är det ministeriet Federal Department of Education and Training som ansvarar för utbildningsfrågorna. Samväldesregeringen samarbetar med samtliga utbildningsministrar för delstater och territorier.

The Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority (ACARA) är en styrelsemyndighet som hanterar prov och bedömning samt uppföljning och utvärdering. Som exempel kan nämnas att i ett utvärderingsprogram för språk och matematik testas elevernas kunskaper när de är 3, 5, 7 och 9 år. ACARA ansvarar också bl.a. för en hemsida där skolorna kan jämföras t.ex. när det gäller elevernas studieresultat och socioekonomiska sammansättning.

Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL) är ett statligt institut som arbetar med att utveckla kriterier för ledarskap i klassrummet. AITSL:s kriterier ligger till grund för delstaternas och territoriernas registrering av lärare (jfr. svensk legitimation). AITSL har även utvecklat kriterier för skolledarskap som används i allt större utsträckning av delstaterna och territorierna. AITSL leds av en styrelse som utses av ministeriet (www.aitsl.edu.au).

Det katolska skolsystemet har dessutom sin egen organisering med 33 s.k. Catholic Diocese som kontrollerar skolorna. Det katolska skolsystemet liknar det statliga när det gäller läroplaner, undervisning och bedömning.

Det finns även flera intresse- och serviceorganisationer som är verksamma inom skolområdet.

Internationella kunskapsmätningar har gett upphov till ett större fokus på elevernas studieresultat i Australien. Olika program har tagits fram på ministeriets initiativ, men även på delstaternas och territoriernas initiativ. Programmen utgör särskilda satsningar för att öka kunskaperna i matematik och naturvetenskap samt för att minska skillnaderna i skolprestationer mellan olika grupper av elever.

Systemet för finansiering av skolorna har förändrats under senare år och utvecklingen går mot en högre grad av differentiering efter behov i resurstilldelningen.

En ny ledarskapsstandard för rektorer togs fram 2011. För närvarande diskuteras dock behovet av att öka kvaliteten i både lärarnas

undervisning och i rektorernas ledarskap. Det finns även en diskussion om behovet av att öka skolornas autonomi, vilket i sin tur sätter fokus på behovet av att utveckla skolstyrelsernas eller rektorernas ledarskap. Möjligheterna för vårdnadshavare och elever att välja skola är etablerad i skolsystemet, men frågan är föremål för politisk debatt. Det finns även vissa spänningar mellan den federala nivån och delstatsnivån när det gäller styrningen av skolan.

7.2 Kanada

Nedan redovisas utbildningssektorns organisationsstruktur i Alberta och Ontario, som är två av delstaterna i Kanada.

7.2.1 Alberta

Detta delavsnitt baseras på en sammanställning av Webber & Nickel (2018).

I Kanada finns ingen federal utbildningspolitik. Kanada har ett decentraliserat system inom alla provinser och territorium. Provenserna är ansvariga för att anordna, bekosta och administrera utbildning från förskola till gymnasieskola. Undantaget är barn i militärfamiljer och ursprungsbefolkningens barn där myndigheter på nationell nivå har ett ansvar.

I Alberta ansvarar delstatsparlamentet för utbildningen i provinsen. Ministeriet, Alberta Education, ansvarar för den lagstiftning som beslutats av delstatsparlamentet när det gäller finansiering av lokala skolstyrelser och skolor, läroplansfrågor, undervisningstid, uppföljning m.m.

Ministeriet ansvarar även för registrering av behöriga lärare. En nyexaminerad lärare blir först tillfälligt registrerad. Efter två års väl vitsordad tjänstgöring ersätts den tillfälliga registreringen av en permanent sådan. Rektorerna måste vara registrerade lärare, men därutöver finns inga formella kvalifikationskrav på rektorer. Ett informellt krav är dock en examen på mastersnivå och allt fler rektorer har disputerat.

Ansvaret för elevernas studieresultat delas mellan ministeriet, skoldistriktet och skolorna. Skoldistriktet och skolorna måste ta fram en flerårsplan som inkluderar olika resultatmått. Ministeriet tar

årligen fram en resultatredovisning för delstatens skolor som innehåller olika resultatmått, bl.a. elevernas studieresultat och elevernas, lärarnas och föräldrarnas upplevelser av kvaliteten i skolorna.

Lokala skolstyrelser inom skoldistrikt som är valda för fyraåriga mandatperioder har det direkta ansvaret för skolorna. Under skolstyrelsen finns en skoldirektör och ett kansli. I Alberta är flertalet skolor delstatliga, varav en del är katolska. Det finns även inom ramen för det delstatliga skolsystemet oberoende skolor, så kallade Charter Schools. I Alberta finns också privata skolor och hemundervisning.

Skolorna finansieras via ett författningsreglerat bidrag per elev från provinsregeringen. De oberoende och privata skolorna får mellan 50 och 70 procent av bidraget. En del av bidraget är riktat, men överlag har skoldistriktet stort inflytande över hur medlen används.

The Alberta Teacher Association (ATA) är en facklig organisation och ett professionsorgan för lärare och skolledare som har särskilda författningsreglerade uppdrag. ATA erbjuder bl.a. program för professionell utveckling för lärare och skolledare på uppdrag av provinsregeringen. ATA samarbetar med olika universitet.

Nya riktlinjer för kvalitet i lärarnas undervisning är under utarbetande (Teaching Quality Standard). De nya riktlinjerna befäster tidigare kriterier för lärarnas kunskaper och färdigheter, men ger också större prioritet till tre områden nämligen kunskaper om ursprungsbefolkningarna, användningen av digitala hjälpmedel och inkluderande lärmiljöer.

The College of Alberta School Superintendents (CASS) är en förening för skolchefer som får bidrag från ministeriet. CASS har bl.a. tagit fram kriterier och etiska riktlinjer för skolchefer.

Alberta Regional Consortia är sammanslutningar i olika delar av Alberta, för närvarande sju till antalet, som finansieras av ministeriet. Sammanslutningarna understödjer utbildningsanordnare i arbetet med att utveckla skolorna. Sammanslutningarna styrs av en styrelse med representanter för ministeriet, ATA, CASS och andra intressenter inom skolans område.

En prioriterad fråga för närvarande är att förbättra skolprestationerna bland ursprungsbefolkningen för att därigenom åstadkomma en ökad likvärdighet i skolsystemet. En aktuell fråga i övrigt är att ATA riktar kritik mot användningen av standardiserade tester.

Rankninglistor över skolor som baseras på sådana testresultat är omdiskuterade.

7.2.2 Ontario

Detta delavsnitt baseras om inte annat anges på en sammanställning av Paulson (2018).

Delstatsparlamentet i Ontario har ett övergripande ansvar för att anordna, bekosta och administrera utbildning från förskola till gymnasieskola i provinsen Ontario. Ministeriet, The Ministry of Education (MOE) reglerar bl.a. de lokala skolstyrelsernas verksamhet och planering av undervisningen. Under ministeriet finns olika organ med ansvar för kvaliteten i utbildningen, specialpedagogik och språkfrågor.

Det är 76 skoldistrikt som har det direkta ansvaret för de statliga skolorna, under ledning av lokala skolstyrelser som är valda för fyra-åriga mandatperioder. Det finns skolor för engelskspråkiga elever och för franskspråkiga elever. Det finns även en uppdelning bl.a. i katolska och protestantiska skolor. Styrelserna utvecklar även egna riktlinjer för utbildningen som stödjer självvärdering och bedömning i de statliga skolorna inom ett givet geografiskt område. Till sin hjälp har styrelserna en skoldirektör och dennes personal. Kommunala myndigheter har vissa uppgifter i skolsystemet, t.ex. när det gäller valet av skolstyrelser.

De resurser som ges till skolstyrelserna bestäms av delstatsparlamentet och bygger på en given ersättning per elev där den lokala skolstyrelsen har möjlighet att använda medlen efter lokala förhållanden. Det finns ingen offentlig finansiering av privata skolor.

Ontario College of Teachers (OCT) är en organisation med författningsreglerade uppgifter som bl.a. har i uppgift att registrera behöriga lärare, styra och reglera lärarprofessionen. OCT kan även efter prövning avregistrera enskilda lärare.

OCT ackrediterar kurser som genomförs av universitet eller andra utbildningsanordnare. När lärare har gått behörighetsgivande kurser godkänns dessa av OCT och förs in i registret.

OCT leds av en styrelse där 23 medlemmar utses av lärarnas egna organisationer och 14 ledamöter utses av provinsregeringen (www.oct.ca).

The Education Quality and Accountability Office (EQAO) är en myndighet som arbetar med att mäta elevernas resultat i läsning, skrivning och matematik. Resultaten offentliggörs i syfte att ligga till grund för arbetet att förbättra skolresultaten.

Ministeriet bedömde 2012 att orsakerna till vissa av skillnaderna i studieresultat mellan elever var bristande kvalitet i undervisningen, ineffektiv resursanvändning eller bristande fokus på elevernas studieresultat. Ministeriet ansåg också att det kollegiala samarbetet måste förbättras och att föräldrar och omgivande samhälle i större utsträckning måste engageras för att stödja elever i skolarbetet.

År 2014 publicerade ministeriet en rapport med rekommendationer om färre återrapporteringskrav för att minska lärarnas administrativa börda, men återrapporteringskrav på skolstyrelsernas prestationer. Dessutom rekommenderades att utsatta elever skulle prioriteras, liksom arbetet med ökad likvärdighet. Rapporten var ett svar på administrativt och finansiellt motiverade krav på reformer. På senare tid har sammanslagningar av skoldistrikt skett i Ontario i syfte att skapa en stabilare grund för skolornas finansiering.

Det finns för närvarande en diskussion om behovet av att generellt förbättra elevernas skolresultat i läsning och matematik. Särskilda ansträngningar görs för att förbättra kunskaperna i engelska för elever som migrerat till Ontario. Det finns även kritik från forskare och allmänhet som går ut på att styrningen av skolan i Ontario är alltför centraliserad.

7.3 Danmark

Detta avsnitt baseras om inte annat anges på en sammanställning av Moos (2018).

Inom den danska regeringen ansvarar utbildningsministern med stöd av Undervisningsministeriet för skolfrågorna.

I Danmark är omkring två tredjedelar av grundskolorna kommunala, medan omkring en tredjedel är fristående. Gymnasieskolorna har en regional offentlig huvudman.

Parlamentet beslutar om styrdokumentet för skolan och därefter är det Undervisningsministeriet som ansvarar för dessa. Det finns två styrelser inom ministeriet (www.uvm.dk).

Styrelsen for Undervisning og Kvalitet arbetar med utvärdering och tillsyn av skolornas ekonomi, administration och styrning när det gäller såväl kommunala som fristående skolor. Styrelsen granskar utbildningens kvalitet, testresultat och regelefterlevnad i de kommunala skolorna. Tillsynen är förenad med sanktionsmöjligheter. Styrelsen identifierar skolor med stora utmaningar via testresultat eller kommunernas kvalitetsrapporter. Därefter lämnar styrelsen åtgärdsförslag till berörda kommuner och skolor. Dessutom har myndigheten en rådgivande verksamhet som är skild från tillsynen (www.stukvm.dk).

Styrelsen for It og Læring arbetar med frågor om utveckling och användning av it i undervisningen. Styrelsen bildar nätverk med forskare och praktiker, ger råd och vägledning samt utvecklar lärverktyg. Styrelsen ansvarar även för bl.a. nationella prov.

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) är en självständig utvärderingsmyndighet under ministeriet. EVA har ambitionen att resultaten av utvärderingarna ska komma till nytta för såväl ministeriet som lokala myndigheter och verksamheter i skolan.

Dansk Center for Undervisningsmiljø, (DCUM) är en oberoende statlig centrubildning som utvecklar miljöer för lärande och undervisning i utbildningssystemet genom att vara en länk mellan forskning och praktik. Centrumet producerar, bearbetar och förmedlar forskning om barns, elevers och studenters trivsel och lärande (www.dcum.dk).

Under lång tid verkar skolpolitiken ha gått ut på att hitta rätt balans mellan central styrning och lokalt inflytande. Samtidigt har strävan varit att skapa autonoma enheter som har uppgifter inom skolområdet på nationell, regional, kommunal och skolenhetsnivå. Inslag av konkurrens- och marknadstänkande har införts.

Det finns för närvarande inte någon större diskussion i Danmark som rör myndighetsorganisationen på skolområdet. Däremot är den mål- och resultatstyrningsmodell som tillämpas föremål för diskussion. Kritiker menar bl.a. att modellen leder till omfattande dokumentationskrav som stjälar tid från kärnverksamheten i skolan.

7.4 England

Detta avsnitt baseras om inte annat anges på en sammanställning av Woods (2018).

Ministeriet, Department for Education (DfE), ansvarar för det engelska skolsystemet. På lokal nivå är det myndigheter, motsvarande kommuner, som styr verksamheten. Det finns 150 sådana lokala myndigheter i England. Makten i Storbritannien är starkt centraliserad och regeringen i London har ett stort inflytande även på den lokala politiken. De lokala myndigheterna får omkring hälften av sina pengar från staten (www.ui.se). Generellt sett och även inom skolans område har det lokala inflytandet minskat gradvis sedan 1980-talet.

Det centrala kontrollorganet är The Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted).

Enligt Skolinspektionen (2017b) ansvarar Ofsted för granskning av utbildning inom både statliga och privata skolor från förskola upp till det som i Sveriges motsvaras av gymnasieskolan. Ofsted har specificerat fem bedömningsområden för sin huvudinspektion:

- skolans sammantagna effektivitet
- effektivitet i ledarskap och styrning
- kvalitet i undervisning och bedömning
- elevers personliga utveckling, beteende och hälsa
- elevers kunskapsresultat och måluppfyllelse.

Ofsted ger ett samlat omdöme för vart och ett av de olika bedömningsområdena i en fyrgradig skala. Ofsted avslutar sina inspektioner genom att avge ett helhetsomdöme om den granskade verksamheten.

Education and Skills Funding Agency (ESFA) arbetar inom ministeriet med olika former av finansiering av utbildning för barn, unga och vuxna personer.

National College for Teaching and Leadership (NCTL) arbetar inom ministeriet med generella frågor som rör rekrytering och utveckling av lärare. NCTL arbetar också med belöning av framgångsrika lärare och även med disciplinärenden som rör lärare. En annan uppgift är att medverka till nätverk mellan skolor och att bidra

till att erfarna skolledare får möjlighet att biträda skolor med att förbättra skolresultaten. En ny myndighet, Teaching Regulation Agency, inrättades våren 2018 med uppgift att arbeta med reglering av lärarprofessionen.

Standards and Testing Agency (STA) har till uppgift att skapa ett effektivt och robust system för olika former av testning.

På nationell nivå finns en skolkommissionär som utbildningsministern har utsett. Kommissionären samarbetar med åtta regionala skolkommissionärer. Kommissionärerna har till uppgift att stödja lokala beslutsfattare, skolledare och lärare i syfte att åstadkomma bästa möjliga skola för alla elever. Ofsted är som nämnts ansvarigt för inspektion av skolornas kvalitet. De regionala skolkommissionärerna tillhandahåller stödjande insatser efter beslut på basis av resultaten från de inspektioner och värderingar av skolresultat som Ofsted utför. Ofsted har en regional organisation som samarbetar med motsvarande regionala skolkommissionär (www.gov.uk).

Sedan 1980-talet har gradvis centraliserad kvalitetskontroll införts över skolan. Viktiga verktyg för staten har varit tillsyn över skolorna, utveckling av läroplanen och olika kunskapstester. En annan del av den nationella skolpolitiken har varit att understödja framväxten av skolor som har en större autonomi. Ett stort antal sådana skolor har vuxit fram under de senare årtiondena. De står dock fortfarande under myndigheternas beskydd. Dessa skolor benämns akademier och är sponsrade av exempelvis näringslivet, trossamfund, universitet eller välgörenhetsorganisationer. Flera av dessa skolor har grupperats i organiserade samarbeten med syfte att förbättra skolresultaten (academy chains).

Nyligen har en ny form av samarbete mellan skolor introducerats. Inom ramen för The teaching school alliance (TSA) har en särskild övningsskola i uppgift att inom en allians av ett givet antal skolor tillhandahålla introduktion för nytexaminerade lärare, sprida goda exempel och svara för professionell utveckling i undervisning och ledarskap inom alliansens skolor. Från nationell nivå har uttryckts förhoppningen att de flesta skolorna inom 5–6 år ska vara akademier och sammankopplade i s.k. academy chains.

7.5 Finland

Detta avsnitt baseras om inte annat anges på en sammanställning av Risku & Tian (2018).

I Finland ansvarar Undervisnings- och kulturministeriet för utbildningsfrågorna med utgångspunkt i riksdagens beslut. Det finns nationell reglering bl.a. om övergripande mål för utbildningen, undervisningsämnen, behörighetsregler för lärare och undervisningstid.

Kommunerna ansvarar för att driva skolor och att anställa lärare, skolledare och annan personal. Kommunerna tar också fram en lokal läroplan och utvärderar verksamheten inom ramen för det regler som ministeriet bestämt.

Utbildningsstyrelsen är en myndighet som beslutar om de övergripande läroplanerna för den grundläggande utbildningen och för gymnasieskolan, grunderna för yrkesexamina och fristående examina samt ger stöd till olika former av skolutveckling. Myndigheten medverkar alltså i arbetet med att förbättra utbildningens resultat.

Utbildningsstyrelsen koordinerar även utbildningens datanät och datatjänster, producerar utbildningsindikatorer och olika prognoser, samlar uppgifter om utbildningens finansiering och publicerar utbildningsguider. Myndigheten upprätthåller vidare elevvalsregister för andra stadiets läroanstalter och yrkeshögskolorna, ordnar språkexamina samt ordnar och finansierar fortbildning för lärare och annan personal inom utbildningssektorn. Dessutom ansvarar Utbildningsstyrelsen för jämförelse av utländska examina samt utvecklar och producerar läromedel. Utbildningsstyrelsen är också utbildningsanordnare och ansvarar för sex statliga läroanstalter, bl.a. för specialskolor (www.oph.fi).

Nationella centrumet för utbildningsutvärdering (NCU) är en fristående myndighet för utbildningsutvärdering. Centrumet genomför utvärderingar av utbildningen och av den verksamhet som bedrivs av utbildningsanordnarna, allt från vad som benämns småbarnspedagogik till högskoleutbildning. Centrumet har även till uppgift att stödja utbildningsanordnarna och högskolorna i ärenden som gäller utvärdering och kvalitetshantering. Syftet med utvärderingarna är att utveckla utbildningen, stödja lärandet och säkerställa utbildningens kvalitet. Utvärderingarna ger också information som kan användas för beslutsfattande på lokal, regional och nationell

nivå samt för utvecklingsarbete och internationella jämförelser (karvi.fi).

Pedagogiska forskningsinstitutet är ett nationellt centrum för utbildningsforskning som arbetar tvärvetenskapligt med att undersöka, bedöma och utveckla det finländska utbildningssystemet.

Regionförvaltningsverket (RFV) ansvarar i sex regioner för vissa uppgifter som är underställda undervisnings- och kulturministeriet. RFV ansvarar bl.a. för informationsstyrning och kortvarig fortbildning av personalen inom undervisnings- och småbarnspedagogik. RFV ansvarar även för vissa statsbidrag (www.avi.fi).

Under 1990-talet genomfördes en decentralisering och avreglering inom skolans område som innebär att kommunerna fick ett större inflytande. Som exempel kan nämnas att den statliga läromedelsgranskningen upphörde 1983, ett system med en övergripande läroplan och lokala läroplaner infördes 1985 och Skolinspektionen, som bedrevs från regional nivå, upphörde 1988. Inspektionen ersattes först av uppföljning och utvärdering och senare även av resultatstyrning.

Från 2000-talet och framåt har besparingar genomförts både i den statliga skoladministrationen och kommunernas skolverksamhet. En pågående utveckling är att skolor i allt större utsträckning ingår i nätverk med andra skolor och med universitet. Även skolornas huvudmän bildar nätverk i allt större utsträckning, särskilt kommunala huvudmän.

7.6 Tyskland

Detta avsnitt baseras på en sammanställning av Huber (2018).

Tyskland är en federal republik med 16 delstater. Den federala principen bygger på att varje delstat har sin egen utbildnings- och kulturpolitik. Detta betyder att det finns 16 olika skolsystem med vissa skillnader relaterade till utbildningspolitiken och dess målsättningar.

I varje delstat finns statliga skolor, men också skolor som drivs av kyrkor, andra organisationer eller privatpersoner. I de statliga skolorna svarar ministeriet för finansieringen av bl.a. lärarlöner, medan en kommunal styrelse ansvarar för skolbyggnader, material och de personalgrupper som inte är lärare eller skolledare.

På nationell nivå finns en så kallad Stående konferens, Kultusministerkonferens (KFK), för ministrar inom utbildning och kultur. Den arbetar med att föreslå rekommendationer i utbildningsfrågor som sedan ska godkännas av delstatsdepartementen. Inom konferensens ram förhandlas konsensus fram i många utbildningsfrågor och utbildningssatsningar med syfte att förbättra verksamheten. Skillnaderna mellan skolsystemen är därmed inte särskilt stora.

Inom delstaterna är de högsta beslutande myndigheterna utbildningsministerierna. De arbetar på uppdrag av regeringarna med styrning, administrativa uppgifter och strategiska frågor för delstaterna. På denna nivå finns i de flesta delstaterna en särskild skolmyndighet som lämnar stöd till ministerierna i olika strategiska frågor och har ett speciellt fokus på implementering av delstatliga riktlinjer och program.

Inspektionen av såväl statliga som icke-statliga skolor sker via en särskild regional myndighet (Schulämter). Inspektionen sker mot ett regelverk som reglerar kvaliteten i skolorna, men lärarens undervisning är inte i sig föremål för inspektion. Myndigheten ger även råd och support till skolorna. Inspektionen ser olika ut i olika delstater, men det är vanligt att det efter en inspektion sammanställs en rapport som skickas till bl.a. huvudmannen och den berörda skolan. Även representanter för elever och föräldrar får del av rapporten. Vid behov innehåller rapporten rekommendationer om förbättringsåtgärder till rektorn för skolan. Vid allvarigare brister åläggs rektorn att ta kontakt med en överordnad myndighet. Under senare år har en ny form av inspektion i kombination med självvärdering införts inom samtliga delstater. Inspektörerna ger numera även stöd till förbättringsarbetet i skolorna med utgångspunkt från resultatet av inspektionerna.

I varje delstat finns en statlig lärarutbildning som även ansvarar för fortbildning av lärare.

Tysklands resultat i PISA-undersökningen 2000 ansågs vara mediokert i jämförelse med resultaten från många andra länder. Med anledning av detta har en rad politiska initiativ tagits i syfte att förbättra skolresultaten och KFK har fått ett större inflytande över delstaternas utbildningspolitik. Exempelvis har nya regler införts när det gäller kvalitetsrapporter och storskaliga bedömningstester.

Det finns för närvarande en diskussion om hur staten på bästa sätt bör stödja skolor. Många som arbetar med sådana uppgifter

inom den statliga administrationen uppger att de är överlastade med administrativa arbetsuppgifter och därför inte hinner stödja skolor i den utsträckning som är önskvärd. Ett annat arbetssätt från myndigheterna sida efterfrågas dessutom, som i större utsträckning än för närvarande kan identifiera och stödja skolors professionella kultur.

7.7 Island

Detta avsnitt baseras på en sammanställning av Sigurdadóttir m.fl. (2018).

Ett särskilt ministerium, Ministry of Education, Science and Culture ansvarar för frågor om utbildning, kultur och vetenskap. Ministeriet ansvarar för övergripande läroplansfrågor och andra styrdokument för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan. Ministeriet ansvarar också för kompetensutveckling inom gymnasieskolan. Kommunerna har motsvarande ansvar när det gäller grundskolan och förskolan.

Island anses ha ett av de mest decentraliserade skolsystemen inom OECD. Kommunerna är huvudmän för det stora flertalet skolor. Endast 2–3 procent av eleverna går i privata skolor. Skolorna leds av politiskt valda skolstyrelser på kommunal nivå. För gymnasieskolorna utnämns dock skolstyrelserna av ministeriet. Författningsregleringen ger rektorerna ett stort självständigt ansvar för ledningen av skolan.

Det finns en myndighet under ministeriet, The Directorate of Education, som är indelad i tre avdelningar. The Assessment and Evaluation Department bevakar nationella examinationer, analyserar och presenterar resultaten av dessa samt handhar internationella studier. The Dissemination Department producerar och distribuerar läromedel, såväl tryckt som digitalt material och anvisningar för lärare. The Service Department utför olika administrativa uppgifter, såsom validering av studieprogram, intagning till gymnasieskolan och godkännande av privata skolor.

Kommunerna på Island är organiserade i ett förbund, Icelandic Association of Local Authorities. Förbundet har lagreglerade uppgifter inom utbildningsområdet. Förbundet arbetar tillsammans

med ministeriet med att utforma författningar och med att tillhandahålla information och material som stöd för kommunerna i deras skoluppdrag.

Det finns ett råd för fortbildning av lärare, The Council of Continuous Professional Development of Teachers. Rådet som inrättades 2012 fungerar som ett forum för ministeriet, kommunförbundet, lärarnas fackliga organisation och de tre universitet som utbildar lärare. Rådet har till uppgift att arbeta med lärarnas professionella utveckling och att tillhandahålla information om dessa frågor på rådets webbplats.

En decentralisering inom skolväsendet tog sin början 1994. Kommunerna övertog ansvaret för lärares och vissa andra yrkesgruppers kompetensutveckling 1996. Det har uppstått stora skillnader mellan kommunerna vad gäller stödet till kompetensutveckling, bl.a. beroende på kommunernas skilda ekonomiska förutsättningar och skillnader i kapacitet i övrigt. I mitten av 1990-talet introducerades självvärdering i skolorna och ett nationellt system för insamling av resultatinformation från skolorna. År 2008 fick kommunerna ett större ansvar för utvärdering av skolorna.

Regeringen tog 2014 fram en handlingsplan för att bl.a. förbättra elevernas läsförmåga och minska avhoppet från gymnasieskolan. Detta ansågs vara ett trendbrott som markerade ett större statligt inflytande över skolan. Initiativet från regeringen kom som ett svar på försämrade resultat i PISA-undersökningen.

Regeringen tar även i övrigt olika initiativ inom skolområdet för att komma till rätta med brister och för att förbättra skolresultaten. Det gäller exempelvis åtgärder för att komma till rätta med lärarbristen. Det finns dock kritik mot att regeringens olika initiativ inte alltid är förankrade bland skolans huvudmän och att det finns en brist på tillit mellan de olika nivåerna i skolsystemet.

7.8 Irland

Detta avsnitt baseras om inte annat anges på en sammanställning av MacRuaire (2018).

Skolsystemet i Irland är statligt finansierat och i hög grad centralstyrt. Ministeriet, Departement of Education and Skills (DES),

ansvarar för att tillhandahålla utbildning för alla barn. Ministeriet bestämmer personalstyrkan vid varje skola baserat på antalet elever och finansieringen av skolan i övrigt baseras på ett belopp per elev. Skolor i socioekonomiskt utsatta områden tilldelas större resurser.

Det finns ett fåtal privata skolor i de större städerna. Dessa skolor får också del av den statliga finansieringen, men finansieras därutöver även av elevavgifter.

En stor majoritet av alla skolor i Irland styrs av ett trossamfund, vanligen katolska kyrkan. En skolchef som ofta är den lokala biskopen svarar för styrningen av skolan. Till sin hjälp har skolchefen en lekmanastyrelse. Rektorn har en stark ställning.

The National Council for Curriculum and Assessment (NCCA) är en organisation inom ministeriet som utvecklar och reviderar läroplaner. Organisationen utvärderar även skolornas implementering av läroplanen och stödjer skolornas arbete med att själva värdera undervisningen och efterlevnaden av läroplanen.

The National Council for Special Education (NCSE) är en annan organisation inom ministeriet som bl.a. arbetar med stöd till skolor i specialpedagogiska frågor.

The Inspectorate är också en organisation inom ministeriet med uppgift att utvärdera, inspektera och ge stöd till skolstyrelser, rektorer och lärare. The Inspectorate har även regionala kontor. Inspektionen delar ut betyg i fyra steg efter genomförd inspektion. Skolor som får låga betyg kan erbjudas stöd.

The State Examinations Commission är en myndighet under ledning av ministeriet som ansvarar för examinationer inom skolväsendet.

The Teaching Council of Ireland är en organisation som sedan 2006 har författningsreglerade uppgifter om reglering av lärarprofessionen och utveckling av de krav som lärarna måste uppfylla för att bli registrerade som behöriga. Organisationen utvecklar även karriärvägar för lärare. Organisationen styrs av ett råd som består av 37 personer, där lärarnas fackliga organisationer utser en majoritet av personerna, medan en minoritet utses av bl.a. ministeriet och lärarutbildningarna (www.teachingcouncil.ie).

Resultaten från PISA-undersökningen 2009 väckte stor uppmärksamhet och gav upphov till ett ökat fokus på kunskaperna i läsning och matematik, vilket ledde till obligatoriska och standardiserade tester av eleverna kunskaper.

Migrationen till Irland och en tilltagande sekularisering har gradvis påverkat skolsystemet och lett till framväxten av fler skolor som inte är knutna till katolska kyrkan. En större transparens om skolornas resultat i kombination med rätten att välja skola har också lett till en tendens till att skolor väljs eller väljs bort beroende av skolornas resultat.

7.9 Nederländerna

Detta avsnitt baseras på en sammanställning av Geijssel m.fl. (2018).

I Nederländerna beslutar regering och parlamentet om lagar och andra regleringar för all utbildning. Det finns ett utbildningsministerium (MoE), som stöds av en grupp högre chefer från olika utbildningssektorer. Utbildning i Nederländerna är obligatorisk för alla barn och ungdomar mellan 5 och 18 år och bekostas av staten.

Skolsystemet i Nederländerna är mycket decentraliserat. Staten har ett överordnat ansvar och har formulerat uppnåendemål som varje skola måste precisera i egna läroplaner. Vid sidan av de statliga skolorna finns många privata skolor som dock är statligt finansierade. Flertalet statliga skolor drivs av särskilda styrelser som arbetar på kommunens uppdrag. Även privata skolor drivs av styrelser. Styrelserna är ansvariga för utbildningens kvalitet och för att de nationella målen uppnås. Styrelserna och de enskilda skolorna har stor frihet att utveckla läroplaner och undervisning. Detta innebär att skolorna har stor autonomi, men den balanseras genom kontroll som nationella tester och nationell skolinspektion.

The Netherlands Inspectorate of Education är en statlig myndighet med ansvar för bl.a. att styra och kontrollera kvaliteten i utbildningen och bevaka att skolor följer styrdokumentet och får tillräckliga resurser. Ytterst kan ministeriet dra in finansieringen för en skola som missköter sig. Myndigheten bildades 2011 genom en sammanslagning av två tidigare myndigheter, Learning and Teaching Scotland (LTS), som arbetade med råd, stöd och kompetensutveckling i läroplansfrågor och Her Majesty's Inspectorate of Education (HMIE), som var en inspektionsmyndighet.

The Netherlands Inspectorate arbetar med riskbaserad tillsyn. Med inspiration från inspektionsmyndigheten i Skottland har inspektionen i Nederländerna från 2016 blivit mer pedagogisk

orienterad i sin inspektion och stimulerar en dialog om kvaliteten i undervisningen. Efter inspektionen betygsätter inspektionen skolorna i kategorierna mycket svag, godkänd och bra.

The Educational Council är en statlig myndighet som har rådgivande uppgifter i skolsystemet, baserat på en årlig verksamhetsplan som godkänns av ministeriet. Myndigheten ger råd till ministeriet, parlamentet och i vissa specifika fall till lokala myndigheter.

Regeringen finansierar ett antal organisationer, exempelvis oberoende konsulter eller tillfälliga organisationer som regeringen inrättat, för att t.ex. implementera politiska reformer, stödja processer och utveckla användningen av informations- och kommunikationsteknologi. Dessa organisationer utgör i praktiken ett viktigt medel för regeringen att påverka utvecklingen i det decentraliserade skolsystemet.

Skolsystemet kännetecknas av en tidig selektion av eleverna. I slutet av den åttaåriga grundskolan genomför eleverna ett nationellt test som tillsammans med rekommendationer från elevens grundskola avgör elevens gymnasieprogram. Det finns en pågående debatt om hur avgörande testet ska vara. Från 2015 har skolans rekommendationer tillmätts större betydelse och det nationella testet mindre. Det finns dock forskning som indikerar att detta varit till nackdel för elever med svagare socioekonomisk bakgrund eller med utländsk bakgrund.

Det råder lärarbrist i Nederländerna. Frågor om hur lärarbristen kan åtgärdas står därför högt på dagordningen.

7.10 Nya Zeeland

Detta delavsnitt baseras på en sammanställning av Wylie (2018).

Utbildningsministeriet ansvarar för att följa skolverksamheten och tar fram styrdokument och underlag för resursfördelning, såsom personalresurser och resurser i övrigt, skolskjuts samt nationella riktlinjer för introduktion av informations- och kommunikationsteknologi. Ministeriet administrerar också ett särskilt supportsystem inom det specialpedagogiska området. Ministeriet har därutöver ett allmänt ansvar för att skolorna bedrivs på det sätt som de nationella styrdokumenterna föreskriver.

Nya Zeeland har ett av världens mest decentraliserade skol-system. Alla statliga skolor är självstyrande, genom skolstyrelse-ledamöter som är valda av skolans föräldrar. Det saknas en styrande myndighetsnivå mellan ministeriet och de enskilda skolorna. I skolstyrelsen ingår också representanter för personalen. Rektorn, som är tillsatt av skolstyrelsen, är självskriven medlem. Kommunerna har alltså inget inflytande över skolorna. Systemet med självstyrande skolor har funnits sedan 1989.

Skolstyrelserna bedriver sin verksamhet med utgångspunkt från nationell lagstiftning som är fastställd av Nya Zeelands parlament. Skolorna måste följa dessa nationella bestämmelser, men bestämmelserna lämnar utrymme för lokalt beslutsfattande och varje skola förväntas utveckla en lokal läroplan. Varje skola ska dessutom utveckla en strategisk plan för verksamheten och göra en självvärdering varje år. Dessa aktiviteter ska sammanställas i en rapport till ministeriet och invånarna i skolans upptagningsområde.

Skolstyrelserna har ansvar för rektorernas rekrytering av lärare. Antalet lärare per skola är fastställt centralt av ministeriet som också förhandlar om lärarnas löner med lärarnas fackliga organisation. Skolorna finansieras av statliga medel som i huvudsak baseras på ett fastställt belopp per elev, med tillägg för skolor i socioekonomiskt utsatta områden.

År 2014 introducerades en modell med frivilliga samarbeten mellan skolor inom givna geografiska områden, The Community of Learning, där skolorna under en rektors ledarskap samverkar för att förbättra undervisningen och elevernas studieresultat, utan att den enskilda skolans beslutsutrymme påverkas.

Ministeriet har tio regionala kontor. Personalen vid dessa kontor har som huvudsaklig uppgift att ge råd till skolorna, särskilt i anslutning till implementering av nya bestämmelser eller program. Vid kontoren analyseras även bl.a. skolornas årliga rapporter. Skolor som behöver särskilt stöd eller en särskild åtgärd identifieras i samarbete med Nya Zeelands granskningsmyndighet (se nedan). I viss utsträckning finns stödinsatser att sätta in vid behov.

The Education Review Office (ERO) är en statlig myndighet med ansvar att granska alla skolor. Myndigheten granskar skolor med olika intervall, baserat på en bedömning av skolornas kvalitet. Vidare använder ERO data från granskningarna till grund för utvärderingsrapporter som behandlar skolornas kvalitet ur olika

aspekter och implementeringen av nationella styrdokument. ERO sprider också goda exempel genom rapporter och videor på myndighetens hemsida. ERO har även utvecklat forskningsbaserade indikatorer som kan användas av skolorna för självvärdering.

The New Zealand Qualifications Authority (NZQA) är en myndighet med ansvar för kvalitetskrav för skolornas arbete med prov och bedömning som är kopplade till inträdesbestämmelser för högre utbildning.

The Education Council är en fristående organisation med författningsreglerade uppgifter som delvis finansieras via registreringsavgifter från lärare. Några medlemmar är valda av lärare och rektorer, men majoriteten är utsedda av ministeriet. Organisationens huvuduppgifter är att registrera lärare och deras kvalifikationer för arbetet och förvalta läraryrkets koder och standarder. Organisationen säkerställer även att det finns sätt att utvärdera lärarnas arbete. Arbetet påverkar hur lärarutbildningarna utvecklas. Organisationen har vidare nyligen utvecklat en nationell ledarskapsstrategi.

Ministeriet har via avtal gett The NZ School Trustees Association, en organisation som representerar skolstyrelserna, i uppdrag att ge råd till skolstyrelserna och att i samarbete med ministeriet identifiera skolor där särskilda insatser behöver sättas in.

I Nya Zeeland finns en oro för att systemet med självstyrande skolor utan en nivå mellan ministeriet och de enskilda skolorna är för fragmenterat för att skolsystemet ska kunna leva upp till högt satta nationella målsättningar. Det finns stora skillnader mellan skolor vad gäller elevernas studieresultat, ofta kopplat till elevernas socioekonomiska bakgrund. De regionala myndigheternas stöd till skolorna har inte alltid fallit väl ut, bl.a. har skolor som bedömts vara i behov av stöd känt sig utpekade.

Den nya regering som tillträdde i oktober 2017 har förklarat att den vill etablera stödfunktioner för lärare och skolledare inom ministeriet, i stället för att finansiera stöd till skolor som genomförs via avtal mellan skolor och externa utförare.

7.11 Norge

Detta avsnitt baseras på en sammanställning av Sivesind (2018).

I Norge ansvarar kommunerna för att tillhandahålla grundskola och förskola, medan den regionala nivån (fylkeskommunerna) ansvarar för utbildning på gymnasial nivå.

På regeringsnivå är Kunnskapsdepartementet (KD) det ministerium som ansvarar för skolfrågorna. En viktig organisation under ministeriet är Utdanningsdirektoratet som har till huvuduppgift att styra och utveckla skolor och förskolor så att de utvecklas i enlighet med de nationella styrdokumenterna. En av organisationens kärnuppgifter är att svara för kompetensutveckling för lärare, genom att utveckla olika program, där universitet och högskolor tillhandahåller själva utbildningen. Den 1 januari 2018 fusionerades Utdanningsdirektoratet med Senter for IKT i utdanningen, en myndighet med ansvar för information och kommunikationsteknologi (ICT).

Statped är en organisation som arbetar med stöd till skolhuvudmän i specialpedagogiska frågor.

På regional nivå finns 17 organisationer (Fylkesmannen) som fungerar som statens representanter på regional nivå. En särskild avdelning inom varje sådan organisation har till uppgift att inspektera skolor och förskolor. Inspektionen sker i allmänhet i form av fallstudier, där ansvariga för skolan eller förskolan får svara på frågor som rör efterlevnaden av de nationella styrdokumenterna. Inspektionen har nyligen förändrat sitt arbetssätt och blivit mer stödjande i sina kontakter med ansvariga för skolor och förskolor och deras personal.

Den nyligen ombildade myndigheten Utdanningsdirektoratet ska ses som uttryck för en ambition att förbättra resultaten mot bakgrund av resultat i internationella kunskapsmätningar som upplevts vara mediokra. Det finns en ambition att skapa en sammanhållen strategi för att förbättra elevernas resultat där riktlinjer för läroplanen, tester, bedömningar och internationella standarder ingår som delar i strategin. Tanken är att en ökad digitalisering ska bidra till denna strategi. Exempelvis ska den regionala inspektionen via it-lösningar kunna få enkel tillgång till resultatinformation från den lokala nivån.

7.12 Skottland

Detta delavsnitt baseras på en sammanställning av Hamilton (2018).

Utbildningspolitik i Skottland beslutas av det skotska parlamentet. Ministeriet har ett övergripande ansvar för skolpolitiken men verksamheten styrs av 32 lokala myndigheter. De lokala myndigheterna administrerar det offentliga skolsystemet och anställer lärare och skolledare. Merparten av skolornas resurser kommer från staten medan cirka 15 procent tas ut via lokala skatter. Endast 4 procent av eleverna går i privata skolor. Dessa får inte del av statliga bidrag men har vissa skattelättnader.

Vid varje lokal myndighet finns en särskild styrelse med ansvar för utbildningsfrågorna. Vidare finns en tjänsteman som fungerar som skolchef. Antalet lärare vid en viss skola följer till stor del centrala bestämmelser och avtal, men de lokala myndigheterna kan till viss del besluta om fördelningen av resurser mellan skolor och även bestämma över vissa andra resurser.

Education Scotland är ett statligt organ som arbetar med att utveckla läroplaner, ge stöd i läroplansfrågor och genom inspektioner och granskningar utvärdera kvaliteten i utbildningen. Education Scotland arbetar även med kapacitetsbyggande, dvs. med att understödja hög kvalitet i undervisningen och ledarskapet, stimulera innovation och ge evidensbaserade råd till regeringen.

The Scottish Qualifikations Authority (SQA) är ett självständigt statligt organ under ministeriet som ansvarar för skolans examinationssystem. SQA leds av en styrelse och det finns även ett råd där intressenterna finns representerade.

Läroplaner bedrivs vid olika universitet som även tillhandahåller vidareutbildning för lärare under hela yrkeslivet.

The Scottish College for Educational Leadership (SCEL) är en oberoende icke vinstdrivande organisation som utbildar lärare i klassrummets ledarskap. Ledarskapsutbildning ges även till lärare som fått ledaruppgifter inom skolan eller som har ambitionen att bli rektorer. Organisationen är statligt finansierad. Olika universitet erbjuder rektorsutbildning som från 2020 kommer att bli obligatoriskt för rektorerna.

The General Teaching Council for Scotland (GTCS) är en organisation där lärarprofessionen har stort inflytande, men som även

har författningsreglerade uppgifter. GTCS beslutar om professionella standarder för lärares kvalifikationer. Alla lärare måste vara registrerade av GTCS för att få undervisa. Registreringen omprövas vart femte år. GTCS leds av en styrelse där lärarnas representanter är i majoritet.

Skottlands utbildningssystem har i organisatoriskt hänseende varit relativt stabilt under en längre tid. För närvarande bereds dock förslag som kan leda till vissa organisatoriska förändringar inom skolsystemet. År 2015 publicerade OECD en rapport som ger beröm till Skottlands skolsystem men som också pekar på förbättringsområden. Men hänvisning till OECD:s rapport tog regeringen fram en handlingsplan för skolförbättringar för bl.a. ledarskapet i skolan.

Regeringen uttalade 2016 att frågan om att minska skillnaderna i skolresultat mellan skilda socioekonomiska grupper av elever är prioriterad. Regeringen har avsatt särskilda medel för att höja skolresultaten i socialt utsatta områden och skolor. Regeringen har vidare lagt förslag under 2017 som innebär att ambitionen är att i större utsträckning låta skolorna ledas av rektorn och lärarna med olika stödfunktioner kopplade till skolan. Förslagen bereds för närvarande.

7.13 Singapore

Detta delavsnitt baseras på en sammanställning av Hung & Tan (2018).

Singapores utbildningssystem har sina rötter i ett mycket centraliserat system. Utbildningsdepartementet (MOE) formulerar politiken på skolområdet och handhar också alla läroplansbeslut och utvecklingsresurser som ett sätt att upprätthålla och försäkra likvärdig kvalitet på utbildningen i hela landet. Skolorna är statliga. Sedan en tid tillbaka grupperas skolorna i kluster om 12–13 skolor. Dessa kluster av skolor utgör en ny mellannivå i systemet, som ett led i en pågående decentralisering.

Inom ministeriet finns en stor avdelning som utvecklar läroplaner, kursplaner och beslutar om resurser. Vid ministeriet finns också en enhet som arbetar med utbildningsteknologiska frågor, vilket till stor del handlar om att introducera informations- och kommunikationsteknologi i utbildningen. Där finns också The

Singapore Academy of Teachers (AST) som arbetar med professionell identitet. Det innebär bl.a. att införliva värden och normer som ska utgöra det grundläggande etos som bör känneteckna lärarprofessionen. AST arbetar också med att ta fram olika utvecklingsinitiativ som skapar möjligheter för samverkan mellan professionella lärare för att därigenom stärka lärarkulturen. AST har program som riktar sig helt till nya lärare där det finns kurser i undervisningskvalitet och mentorsinsatser med erfarna lärare. AST identifierar också excellenta lärare som belönas med olika former av priser.

Singapores nationella lärarutbildningsinstitut som benämns The National Institute of Education (NIE) tillhandahåller lärarutbildning, men också olika former av fortbildning för lärare där viss fortbildning kan leda till olika högre lärarexamina. Vid NIE finns också utbildning och fortbildning för skolledare. Förutom att vara en institution för lärarutbildning och fortbildning är NIE också en forskningsinstitution med internationellt anseende.

The Office of Educational Research (OER) är ett forskningsinstitut med uppgift att stödja praktisk forskning främst med inriktning mot förbättring av undervisningens kvalitet och elevernas lärande. Detta sker förutom via forskning också med hjälp av mentorer, kvalitetssäkring och spridning av utbildningsforskning till lärare, skolledare och den politiska nivån. OER:s ger stöd till forskning där resultaten kan användas i många skolor och därmed leda till förbättringar i hela utbildningssystemet. OER, NIE och AST arbetar tätt tillsammans med lärares professionella utveckling.

Tidigare fanns en inspektion inom ministeriet. Nu är inriktningen i stället att ge skolorna ett större eget ansvar vad gäller resursallokering och lärarnas kompetensutveckling.

Ministeriet har inlett en decentralisering av utbildningssystemet genom att gruppera skolor i kluster eller nätverk. I denna decentraliseringsprocess får skolcheferna ett större ansvar att sköta den kontinuerliga fortbildningen av lärare och skolledare inom klustren. En annan uppgift är att på klusternivå identifiera och koppla samman nya lärare med äldre erfarna lärare för att kunna utveckla deras professionella identitet och i det sammanhanget samla resurser så att expertisen kan användas vid flera skolor. Att alltid ha syftet med lärandet i fokus är viktigt om den decentraliserade modellen ska fungera och det finns farhågor hos delar av lärarkåren att den decentraliserade modellen inte blir lika effektiv som den centraliserade.

7.14 Sammanfattande kommentar – skolmyndigheter i andra länder

En fråga som bör ställas, efter genomgången av 14 länders skolmyndigheter eller motsvarande, är vad vi kan lära av dessa länder. Finns det t.ex. gemensamma drag i pågående förändringsprocesser i flera länder?

I delstaterna Alberta och Ontario samt i Skottland och Irland finns någon typ av professionsinstitut eller motsvarande för lärare eller skolledare, dvs. organisationer som har till uppgift att registrera lärare, motsvarande den svenska legitimationen, och att arbeta med kompetensutveckling för lärare och skolledare eller besluta om innehållet i kompetensutveckling som anordnas av andra aktörer. Dessa organ är varken en del av ministeriet eller självständiga myndigheter, utan är fackliga eller andra organisationer där lärar- eller skolledarprofessionerna har ett avgörande inflytande. Samtidigt har staten ett stort inflytande via lagreglering av dessa organ. I Sverige saknar vi motsvarande typ av organ inom skolområdet.

I flera av de undersökta länderna eller delstaterna bedrivs centrala myndigheters arbete med att ge stöd i specialpedagogiska frågor integrerat i ministeriet eller i en större myndighet som samtidigt även har normerande eller andra stödjande uppgifter inom skolområdet. I dessa länder finns alltså, till skillnad mot vad som gäller exempelvis i Sverige, inte ett särskilt organ som bl.a. ger stöd till huvudmännen i specialpedagogiska frågor. Det finns dock även några länder som i likhet med Sverige har en egen myndighet för specialpedagogiska frågor, exempelvis Norge.

I de länder som omfattats av undersökningen bedrivs tillsyn eller inspektionsverksamhet vanligen av en organisation som även har normerade eller någon form av stödjande funktioner inom skolväsendet och där det ofta finns ett samband mellan inspekterande och stödjande verksamhet. Detta gäller exempelvis i Skottland, Nederländerna, Tyskland och Norge. De två sistnämnda länderna har under senare år förstärkt sambandet mellan inspektion och stöd. I Sverige däremot har det under senare år ansetts viktigt att särskilja dessa.

Självvärdering av skolors undervisning eller verksamhet i övrigt förekommer i flera av de undersökta länderna eller delstaterna. Detta förekommer i t.ex. Australien, Tyskland, Ontario, Danmark, Island

och Irland. I det svenska skolsystemet ska ett systematiskt kvalitetsarbete finnas på olika nivåer och det kan ha inslag av självvärdering. Självvärdering är dock inte någon reglerad eller på annat sätt regelmässig del av det svenska systemet. Det har emellertid, enligt utredningens erfarenhet, prövats sporadiskt t.ex. i samband med inspektionsverksamhet.

I flera länder, t.ex. Finland, England och Singapore, finns ett organiserat samarbete mellan skolor, som innebär att skolorna kan stödja varandra eller att skolor med större utmaningar kan få stöd av erfarna skolledare eller lärare från andra skolor.

Flera länder, såsom t.ex. Danmark och Nya Zeeland har organisationer med utvärdering av skolsystemet som huvuduppgift, vilket Sverige saknar. Det är i stället en uppgift för Skolverket i den befintliga myndighetsstrukturen.

I många länder finns en spänning och levande diskussion med utgångspunkt från å ena sidan viljan att styra skolan och skolutvecklingen från centralmakten och å andra sidan viljan eller behovet av att ge ett lokalt inflytande över skolan. Det finns även ofta ett spänningsförhållande mellan å ena sidan extern styrning av skolan, från centralmakten eller från regionala eller lokala myndigheter, och å andra sidan professionens egen styrning och kontroll av undervisningen och arbetet i övrigt i skolan.

De internationella kunskapsmätningarna har av allt att döma i flera länder lett till att det politiska systemet på nationell nivå eller på delstatsnivå i högre grad utvecklat styrningen av skolan, exempelvis tydligare nationella läroplaner eller system för uppföljning och kvalitetskontroll. Samtidigt har i flera fall rektorerna fått ett större inflytande. De lokala skolstyrelserna eller motsvarande myndighet har däremot fått ett minskat inflytande. Balansen mellan central styrning och lokalt inflytande påverkar den nationella eller delstatliga nivåns uppgifter i skolsystemet och därmed utformningen av ministeriets eller myndigheternas organisation i respektive land.

7.15 Sameskolan i Finland och Norge

Beskrivningarna av hur sameskolan är organiserad i två av våra nordiska grannländer, Finland och Norge, baserar sig på uppgifter som lämnats av Ylva Jannok Nutti som ingick i en av utredningens referensgrupper och är forskare vid den samiska högskolan Sámi allaskuvla i Norge.

7.15.1 Sameskolan i Finland

I Finland har samiska barn och unga rätt till undervisning på samiska. Undervisningen ges vid kommunala skolor. De samiska eleverna får språkundervisning i samiska eller undervisning i och på samiska i samiska klasser. Elever som talar samiska och bor inom det samiska området har rätt att få huvuddelen av sin grundskoleutbildning på samiska. Denna reglering gäller tre samiska språk som talas i Finland. Ämnet samiska språk kan ingå i studentexamen.

Sametinget i Finland har en särskild sakkunnig-nämnd med ansvar för utbildningsfrågor. Under nämnden finns utbildnings- och läromedelsbyrån som samarbetar med bl.a. kommunerna i det samiska området och med de statliga skolmyndigheterna. Sakkunnig-nämnden och dess byrå bereder olika utbildningsfrågor som beslutas av Sametinget.

Nämnden ansvarar också för att ta fram och distribuera läromedel på samiska språk. Nämnden och byrån deltar även i samarbeten med andra samiska organ regionalt, nationellt och med andra nordiska länder. Vidare bestämmer nämnden om användningen av statsbidraget för utveckling av samiska läromedel och undervisning. Nämnden lämnar årligen en redogörelse till Sametinget och till Utbildningsstyrelsen (se avsnitt 7.5) för läromedelsituationen och användningen av statsbidraget.

7.15.2 Sameskolan i Norge

I Norge är det vanligen en kommun som är skolägare (motsvarande huvudman i Sverige) för en samisk skola. Alla grundskolor inom förvaltningsområdet för samiskt språk är samiska skolor. Dessa skolor följer den parallella samiska läroplanen. Därutöver finns

särskilda sameskolor som fylket (motsvarande länsstyrelsen) ansvarar för, t.ex. Sameskolan i Troms fylke. Staten står för driften av Sameskolan for Midt-Norge i Hattfjelldal. År 2016 beslutade Stortinget att lägga ned den statligt drivna Sameskolen i Hattfjelldal, men efter reviderad budget för 2016 fick skolan fortsätta sin verksamhet ytterligare ett läsår. Nu har regeringen beslutat att fortsätta driva skolan under statligt ägarskap, men skolan måste fortsätta utveckla distansundervisning och öka sitt elevunderlag.

Samiska elever har rätt till samisk grundutbildning, dvs. till utbildning i Norges 13-åriga skolsystem med grundskola och gymnasieskola. Samisk undervisning omfattar samisk språkundervisning och även undervisning i och på samiska som organiseras i samiska klasser. I begreppet samisk undervisning innefattas också undervisning utifrån den samiska parallella läroplanen vid samiska skolor inom det samiska förvaltningsområdet.

Rätten till undervisning i samiskt språk gäller för alla samiska barn och ungdomar var de än studerar i Norge (Opplæringslova § 6-2 og § 6-3). Därutöver är alla grundutbildningar i Norge förpliktade att ge undervisning om samer och samiska förhållanden.

Sametinget är den myndighet som har lagstadgad rätt att utveckla läroplaner i ämnet samiska och för samiskt innehåll i andra ämnen. Sametinget har också behörighet att fastställa samiskt innehåll i den samiska parallella läroplanen och ordinarie läroplaner. Sametinget ansvarar också för utveckling av samiska undervisningsmaterial (www.sametinget.no).

7.16 Sammanfattande kommentar – sameskolan i Finland och Norge

I de nordiska länderna finns sameskolor, förutom i Sverige, även i Finland och Norge. Det finns likheter mellan länderna i fråga om organisationen och uppgifterna för sameskolan, men även skillnader (sameskolan i Sverige beskrivs i kap. 4 och 5). I Finland är kommunerna huvudmän för sameskolorna. Även i Norge är det vanligen kommunerna som är huvudmän för sameskolorna, men i Norge finns även fylken, det vill säga en regional samhällsorganisation, som driver Sameskolor. Dessutom finns en statlig sameskola, som även bedriver distansundervisning.

Varken i Finland eller Norge finns någon motsvarighet till den svenska Sameskolstyrelsen. I gengäld har Sametinget i Finland respektive Norge i specifika avseenden ett större ansvar för sameskolan än vad som är fallet i Sverige. I Finland representerar Sametinget samerna i utbildningsfrågor och har även ansvar för bl.a. utveckling av läromedel med stöd av statsbidrag. I Norge har Sametinget lagstadgad rätt att utveckla läroplaner i ämnet samiska och för samiskt innehåll i andra ämnen samt ett ansvar för utveckling av samiska undervisningsmaterial.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att till skillnad från vad som gäller i Sverige är det ofta kommuner som är huvudmän för sameskolor i Norge och Finland. En annan skillnad är att sametingen i Finland och Norge har ett större ansvar för sameskolan och den samiska grundutbildningen än vad Sametinget har i Sverige. I alla tre länderna finns dock en statlig författning som reglerar sameskolan.

8 Några myndigheter på andra samhällsområden

I detta kapitel görs en genomgång av hur statliga myndigheter organiseras på några andra samhällsområden. De exempel som finns med har valts utifrån beröringspunkter med hur de statliga skolmyndigheterna är organiserade, t.ex. med avseende på uppdelningen mellan tillsyn och stöd och deras verksamhetsområden. Exempelen har också valts utifrån vilken relevans de kan ha för hur de statliga skolmyndigheterna bör organiseras i framtiden utifrån utredningens direktiv.

8.1 Vård och omsorg

Den 1 juni 2013 delades dåvarande Socialstyrelsen upp i två myndigheter, Inspektionen för vård och omsorg (IVO) samt Socialstyrelsen. IVO bildades för att regeringen såg behov av en renodlad tillsyns- och tillståndsmyndighet för hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Avsikten var att skilja tillsynen, som tidigare var en del av Socialstyrelsens uppdrag, från normering, kunskapsutveckling och bidragsgivning.

8.1.1 IVO

Uppdrag

IVO ansvarar för tillsynen över hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdspersonal, socialtjänst samt verksamheter enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS, 1993:387). IVO ansvarar också för handläggningen av anmälningar enligt lex Sarah och lex Maria, allmänhetens klagomål på vård och omsorg samt

kommunernas ej verkställda beslut. Utöver det ingår i IVO:s uppdrag att pröva alla ansökningar om tillstånd inom socialtjänsten och vissa tillstånd inom hälso- och sjukvården. Myndigheten har även tagit över ansvaret för en del register från Socialstyrelsen, exempelvis register över hem för vård och boende (HVB-hem) och vårdgivarregistret.

Av 13 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453) följer att tillsyn enligt lagen innebär granskning av att verksamheter uppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter. Enligt 13 kap. 3 § ska IVO inom ramen för sin tillsyn lämna råd och ge vägledning, kontrollera att brister och missförhållanden avhjälps, förmedla kunskap och erfarenheter från tillsynen samt informera och ge råd till allmänheten.

Myndigheten har vid konstaterade brister och missförhållanden möjlighet att rikta ett föreläggande mot berörd verksamhet. Vid allvarliga brister kan tillfälligt verksamhetsförbud, återkallande av tillstånd (tillståndspliktig verksamhet) och verksamhetsförbud bli aktuellt.

Av 2 § förordning (2013:176) med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg följer att syftet med IVO:s tillsyn är att granska att befolkningen får vård och omsorg som är säker, har god kvalitet och bedrivs i enlighet med lagar och andra föreskrifter. Av paragrafen följer också att tillsynen ska planeras och genomföras med utgångspunkt i egna riskanalyser om inte annat följer av lag, förordning eller särskilt beslut från regeringen. Tillsynen ska även innefatta kontroll av hur verksamheterna fullgör sin skyldighet att bedriva egenkontroll. Resultatet av tillsynen ska redovisas till de granskade verksamheterna och till det landsting eller den kommun som berörs.

IVO har utarbetat en policy för hur myndighetens tillsyn ska bedrivas, Inspektionen för vård och omsorgs policy för tillsyn (Inspektionen för vård och omsorg 2015). I policyn anges bl.a. att tillsynen görs ur ett brukar- och patientperspektiv och inriktas på sådant som är angeläget för enskilda och för grupper av människor. Om inte annat framgår av lag eller förordning ska tillsynen vara riskbaserad och granska det som är väsentligt för att bidra till en säker vård och omsorg av god kvalitet. Tillsynen ska bedrivas effektivt. Vidare anges i policyn att IVO använder olika verktyg i sin tillsyn, både kontrollerande och främjande. Val av verktyg görs utifrån

vilken förväntad effekt det har på tillsynsobjekten och utifrån vilka möjligheter lagstiftningen ger. Tillsynens resultat, som också kan inbegripa goda exempel, återförs till tillsynsobjekten för att åstadkomma ett lärande så att brister och missförhållanden inte upprepas. På det sättet blir tillsynen ett bidrag till utvecklingen av kvalitet och säkerhet i vården och omsorgen.

Av årsredovisningen för 2016 framgår att IVO håller på att genomföra ett program för strategiskt utvecklingsarbetet med namnet IVO 2020. Målet med utvecklingsarbetet är att åstadkomma en effektivare tillståndsprövning och tillsynsverksamhet. IVO 2020 har fyra fokusområden: organisationskultur, ledar- och medarbetarskap, utvecklad informationshantering, värdeskapande effektiva processer och tillförlitliga tjänster, exempelvis i form av digitala självbetjäningstjänster (Inspektionen för vård och omsorg 2017).

Organisation

IVO är en enrådgighetsmyndighet, som leds av en myndighetschef. Vid myndigheten finns ett insynsråd som har till uppgift att utöva insyn och att ge generaldirektören råd. Ledamöterna utses av regeringen och generaldirektören är ordförande i insynsrådet (se kap. 3).

IVO:s verksamhet bedrivs vid två myndighetsövergripande avdelningar i Stockholm, avdelningen för tillståndsprövning som också ligger i Stockholm och vid sex regionala tillsynsavdelningar runt om i landet. Tillsynsavdelningarna är placerade i Umeå (nord), Örebro (mitt), Stockholm (öst), Jönköping (sydöst), Göteborg (sydväst) och Malmö (syd).

2016 hade myndigheten cirka 630 anställda. De vanligaste yrkesgrupperna är inspektörer, utredare och jurister. År 2016 var könsfördelningen bland de anställda 82 procent kvinnor och 18 procent män, vilket främst förklaras med att myndigheten traditionellt rekryterar från områden med kvinnodominerande yrken, som hälso- och sjukvård samt socialtjänst (Inspektionen för vård och omsorg 2017).

Ekonomi

Myndighetens kostnader uppgick 2016 till cirka 599 miljoner kronor. Det var 60 miljoner kronor mindre än 2015, beroende i första hand på ett omställningsarbete med anledning av ändrade anslagsramar. Cirka 598 miljoner kronor av kostnaderna för 2016 finansierades av anslag, övrigt genom intäkter av bidrag och andra ersättningar samt finansiella intäkter (Inspektionen för vård och omsorg 2017).

8.1.2 Socialstyrelsen

Uppdrag

Socialstyrelsen är en statlig förvaltningsmyndighet som har ett brett uppdrag att verka för god hälsa och social välfärd samt för vård och omsorg av hög kvalitet (Socialstyrelsen 2017). De grundläggande bestämmelserna för verksamheten finns i förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

Myndigheten bedriver en bred nationell och internationell verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa personer med funktionsnedsättning samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Myndigheten bistår även regeringen med underlag och expertkunskap inom sitt verksamhetsområde. Enligt instruktionen är Socialstyrelsen förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör hälso- och sjukvård och annan medicinsk verksamhet, tandvård, socialtjänst, stöd och service till vissa funktionshindrade samt frågor om alkohol och missbruksmedel. Myndigheten ska samordna de statliga insatserna inom socialtjänst och hälso- och sjukvård när det gäller barn och ungdom samt inför beslut eller andra åtgärder som rör barn analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barns bästa.

Socialstyrelsen har vidare enligt instruktionen ett samlat ansvar, sektorsansvar, för genomförande av de funktionshinderspolitiska målen med anknytning till Socialstyrelsens verksamhetsområde. Socialstyrelsen ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. Myndigheten har också en rad uppgifter avseende statlig styrning

med kunskap på områdena hälso- och sjukvård samt socialtjänst, bl.a. att genom kunskapsstöd och föreskrifter bidra till att hälso- och sjukvården och socialtjänsten bedrivs enligt vetenskap och beprövad erfarenhet. Myndigheten ska också ansvara för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling inom sitt verksamhetsområde, främja utvecklingen av metoder och arbetsformer i socialt arbete genom forskning, systematisk prövning och värdering av utfall och effekter av insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade. Socialstyrelsen ska även följa forsknings- och utvecklingsarbete av särskild betydelse inom sitt verksamhetsområde och verka för att sådant arbete kommer till stånd.

Socialstyrelsen har också ansvar för förvaltningsuppgifter som prövning av sådana behörighetsfrågor som framgår av 4 kap. patient-säkerhetslagen (2010:659), t.ex. meddelande av legitimation, officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, prövning av frågor om hälsodataregister och statsbidrag.

Socialstyrelsen ansvarar också för föreskrifter och allmänna råd inom sitt verksamhetsområde och har ett samlat ansvar för att expertis utvecklas och upprätthålls samt att kunskap sprids om katastrofmedicin och krisberedskap inom myndighetens verksamhetsområde.

Vidare ska Socialstyrelsen bistå regeringen med underlag och expertkunskap för utvecklingen inom sitt verksamhetsområde.

Av Socialstyrelsens instruktion framgår också att myndigheten särskilt ska arbeta med frågor som gäller barn och ungdom, jämställdhet och främjande av lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet och könsuttryck.

Organisation

Sedan den 1 mars 2016 är Socialstyrelsen en styrelsemyndighet (se avsnitt 3.1.1). Det tidigare insynsrådet är ersatt av en styrelse som har ansvar för att leda myndigheten. Styrelsen består av åtta ledamöter. Socialstyrelsen har under 2016 varit organiserad i fem avdelningar med ansvar för var sitt verksamhetsområde: statistik och

jämförelser, kunskapsstyrning för hälso- och sjukvården, kunskapsstyrning för socialtjänsten, regler och behörighet samt utvärdering och analys.

Den 31 december 2016 var 664 personer anställda vid Socialstyrelsen. Av dessa var 611 tillsvidareanställda och 53 tidsbegränsat anställda. Av de anställda var 73 procent kvinnor och 27 procent män. Genomsnittsåldern var vid utgången av året 46,4 år. Under 2016 började 115 personer på Socialstyrelsen och 79 personer slutade. Antalet anställda ökade under året med 36 personer (Socialstyrelsen 2017).

Ekonomi

Verksamheten hade under 2016 kostnader på drygt 823 miljoner kronor, vilket till allra största delen, drygt 747 miljoner kronor, finansierades via anslag. Övriga intäkter var intäkter från avgifter och andra ersättningar på knappt 20 miljoner kronor, intäkter från bidrag på drygt 56 miljoner kronor och finansiella intäkter på 168 000 kronor. Jämfört med 2015 ökade kostnaderna med drygt 5,5 miljoner kronor. 2015 var intäkterna från bidrag betydligt högre, cirka 143 miljoner kronor, och intäkterna från anslag betydligt lägre, drygt 652 miljoner kronor. Förändringen när det gäller bidrag avser till allra största delen ett minskat bidrag från Kammarkollegiet (Socialstyrelsen 2017).

8.1.3 Statens beredning för medicinsk och social utvärdering

Uppdrag

Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) har i uppgift att utvärdera det vetenskapliga stödet för tillämpade och nya metoder i hälso- och sjukvården och i den verksamhet som bedrivs med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade.

Myndigheten ska sammanställa utvärderingarna på ett enkelt och lättfattligt sätt och sprida dem så att huvudmän (landsting och kommuner), vårdgivare och andra berörda kan tillägna sig resultaten. Myndigheten ska vidare kontinuerligt utveckla sitt arbete med att

sprida utvärderingarna så att dessa tillämpas i praktiken och leder till önskade förändringar inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Därutöver ska myndigheten systematiskt identifiera och aktivt informera om sådana metoder i hälso- och sjukvården och socialtjänsten vars effekter det saknas tillräcklig kunskap om. Myndighetens arbete med att styra med kunskap ska planeras och utföras i samverkan med andra berörda myndigheter så att den statliga styrningen med kunskap avseende hälso- och sjukvård och socialtjänst är samordnad.

Organisation

Myndigheten leds av en generaldirektör. Inom myndigheten finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Nämnden för medicinsk och social utvärdering. Nämnden har till uppgift att fastställa slutsatser i de utvärderingar som myndigheten genomför och ska bidra till utvärderingarnas tillämpbarhet för huvudmän, vårdgivare och andra berörda. Nämnden består av myndighetens chef och högst 15 andra ledamöter. Ledamöterna i nämnden utses av regeringen Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2017).

Ekonomi

Verksamheten hade för 2016 kostnader på drygt 87 miljoner kronor vilket till största delen finansierades med intäkter från anslag på 77 miljoner kronor. Myndigheten hade även intäkter av bidrag på knappt 6 miljoner kronor samt intäkter från avgifter och andra ersättningar på drygt 4 miljoner kronor. 2015 var de totala kostnaderna drygt 82 miljoner kronor. Kostnadsökningen mellan 2016 och 2017 avser främst ökade personalkostnader. Antalet årsarbetskrafter ökade från 57 2015 till 68 2016 (Statens beredning för medicinsk och social utvärdering 2017).

8.2 Arbetsmiljöverket

Uppdrag

Arbetsmiljöverkets övergripande uppdrag beskrivs i årsredovisningen för 2016 och handlar om att bidra till att skapa en säker arbetsmiljö så att kvinnor och män inte skadar sig eller blir sjuka i sitt arbete (Arbetsmiljöverket 2017). Detta sker huvudsakligen genom att se till att arbetsmiljölagen (1977:1160) efterlevs och att arbetsplatserna bedriver ett systematiskt arbetsmiljöarbete i syfte att förebygga och därigenom minska riskerna för tillbud.

De föreskrifter som styr Arbetsmiljöverkets verksamhet är i första hand arbetsmiljölagen och förordningen (2007:913) med instruktion för Arbetsmiljöverket.

Av instruktionen följer att Arbetsmiljöverket är ansvarig förvaltningsmyndighet för arbetsmiljö- och arbetstidsfrågor. Arbetsmiljöverket ska enligt instruktionen även utöva tillsyn över arbetsmiljö- och arbetstidslagstiftningen m.m. och meddela föreskrifter och allmänna råd för myndighetens verksamhetsområde. Vidare ansvarar Arbetsmiljöverket för den officiella statistiken enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Myndigheten ansvarar också bl.a. för ett informationssystem om arbetsskador. Skillnader i arbetsskador mellan kvinnor och män ska särskilt belysas i syfte att följa utvecklingen inom arbetsmiljöområdet. Arbetsmiljöverket ska också ta de initiativ som detta arbete ger anledning till, för att utarbeta och sprida information inom arbetsmiljöområdet, för att i samverkan med berörda myndigheter och organisationer följa och främja företagshälsovårdens utveckling samt för att främja samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagare på arbetsmiljöområdet.

Arbetsmiljöverkets tillsyn regleras i 7 kap. arbetsmiljölagen. Den övergripande definitionen av tillsynen anges enligt 7 kap. 1 § som att se till att arbetsmiljölagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs, vilket överensstämmer med vad som gäller för andra jämförbara tillsynsmyndigheter. Arbetsmiljöverket har ett antal sanktioner till sitt förfogande, bl.a. föreläggande med eller utan vite. Överträdelse enligt lagen kan även i vissa fall leda till straffrättsliga påföljder som fängelse eller böter. Även sanktionsavgifter kan aktualiseras i vissa situationer.

Därutöver har Arbetsmiljöverket enligt instruktionen ett samlat ansvar, sektorsansvar, för handikappfrågor inom arbetsmiljöområdet. Verket ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.

Enligt årsredovisningen utgår myndigheten från uttrycket förrättning när det handlar om möten med olika verksamheter. Med förrättning avses de olika typer av möten som en arbetsmiljöinspektör eller någon annan handläggare har på ett arbetsställe.

Förrättningen kan vara en inspektion, en uppföljningsinspektion, samverkan, en mätning eller en informationsinsats och kan leda till olika krav beroende på ärendets karaktär. Utöver att det arbetsställe som inspekteras får besked om vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbättra arbetsmiljön syftar också inspektionen till att stärka arbetsplatsens egen förmåga att systematiskt identifiera och förebygga risker. Under 2016 uppgick antalet förrättningar till drygt 20 000, vilket var en liten ökning jämfört med 2015 men en minskning jämfört med 2014 då antalet var drygt 25 000 (Arbetsmiljöverket 2017).

Organisation

Arbetsmiljöverket är en enrådighetsmyndighet (se avsnitt 3.1.1) som leds av en generaldirektör. Vid myndigheten finns ett insynsråd som består av högst sju ledamöter. Myndigheten har sju avdelningar som är direkt underställda generaldirektören, nämligen Inspektion, Juridik, Regler, Administration och analys, Kommunikation, Internationella frågor och HR.

Inspektionsavdelningen består av fem regionala kontor: Region nord med säte i Umeå, Region mitt med säte i Örebro, Region öst med säte i Stockholm, Region väst med säte i Göteborg och Region syd med säte i Malmö. Förutom regionkontoren finns filialkontor i Luleå, Sundsvall, Falun, Linköping, Jönköping och Växjö.

Myndigheten hade 596 anställda 2016, varav 356 kvinnor (cirka 60 procent) och 240 män (cirka 40 procent). Antalet anställda har ökat jämfört med 2015, då det var 546, och 2014, då det var 532 (Arbetsmiljöverket 2017).

Ekonomi

Myndighetens kostnader för 2016 uppgick till knappt 619 miljoner kronor varav drygt 609 miljoner kronor finansierades av anslag. Övriga intäkter uppgick till cirka 10 miljoner kronor. Kostnaderna har stigit jämfört med 2015 (knappt 554 miljoner kronor) och 2014 (knappt 513 miljoner kronor). Ökningen beror till största delen på ökade kostnader för inspektion men även kostnaderna för analys har ökat under dessa år (Arbetsmiljöverket 2017).

8.3 Universitets- och högskoleområdet

Den 1 januari 2013 infördes en ny myndighetsstruktur på universitets- och högskoleområdet. Myndigheterna Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret på utbildningsområdet ersattes då av de två nya myndigheterna Universitetskanslersämbetet (UKÄ) och Universitets- och högskolerådet (UHR). I förarbetena till reformen anges att skäl för förändringen främst var att skapa en mer ändamålsenlig och effektiv myndighetsstruktur samt att granskning, utvärdering och tillsyn bör skiljas från myndighetsuppgifter som är av service- eller främjandekaraktär (prop. 2011/12:133).

8.3.1 Universitetskanslersämbetet

Uppdrag

UKÄ:s verksamhet kan delas in i tre huvudområden: granskning av kvaliteten i högre utbildning och forskning, uppföljning och analys av utveckling och trender inom den svenska högskolan samt juridisk tillsyn över alla universitet och högskolor (www.uka.se).

De föreskrifter som styr UKÄ:s verksamhet är främst högskolelagen (1992:1434) och förordningen (2012:810) med instruktion för Universitetskanslersämbetet. Enligt instruktionen ska myndigheten bl.a. granska hur effektivt verksamheten bedrivs vid universitet och högskolor. Myndigheten ansvarar även för den officiella statistiken. Av instruktionen följer också att det i myndig-

hetens ansvar för kvalitetssäkring ingår att pröva frågor om examenstillstånd enligt högskolelagen och tillstånd att utfärda examen enligt 7 § lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

2016 fick UKÄ genom en ändring i sitt regleringsbrev i uppdrag att vidareutveckla och implementera ett nytt system för kvalitetssäkring av högre utbildning. Myndigheten hade redan sedan tidigare ansvar för kvalitetssäkring av utbildningar. Det nya uppdraget grundades bl.a. på de ställningstagande som gjorts i regeringens skrivelse Kvalitetssäkring av högre utbildning (skr. 2015/16:76) och de principer för kvalitetssäkring som tagits fram inom ramen för den s.k. Bolognaprocessen. I UKÄ:s redovisning av regeringsuppdraget vidareutvecklas att det nya kvalitetssäkringssystemet ska omfatta fyra olika granskningskomponenter: examenstillståndsprövningar, granskningar av universitets- och högskolors kvalitetssäkringsarbete, utbildningsutvärderingar samt tematiska utvärderingar (Universitetskanslersämbetet 2016). Pilotstudier har gjorts av universitets- och högskolegranskningar, utbildningsutvärderingar och en tematisk utvärdering. Ett flertal examenstillståndsprövningar har också genomförts utifrån det nya kvalitetssäkringssystemet. För utbildningar som inte uppfyller kraven för en viss examen kan tillståndet att utfärda examen återkallas (1 kap. 14 § högskolelagen).

I instruktionens 6 § anges att UKÄ ska utöva tillsyn över verksamheten inom sitt ansvarsområde. Till skillnad från övriga i detta betänkande beskrivna myndigheter som utövar tillsyn saknas en definition eller närmare beskrivning av tillsynen i lag. Enligt myndighetens egen beskrivning innebär tillsynen att lärosätena följer tillämpliga regler för verksamheten. Syftet med tillsynen anges vara att bidra till ökad rättssäkerhet för enskilda personer genom att utreda och ta ställning till oklarheter vid rättstillämpningen. UKÄ saknar sanktionsmöjligheter gentemot universitet och högskolor, men uppger att med stöd av väl underbyggda beslut från myndigheten så följer universiteten och högskolorna ändå de uttalanden ämbetet gör i rättsliga frågor (Universitetskanslersämbetet 2017).

Myndigheten bedriver sin tillsyn på tre olika sätt: hantering av anmälningsärenden, tillsynsbesök och tillsynsprojekt. År 2016 avgjorde myndigheten 227 tillsynsärenden, vilket är en ökning jämfört med 2015 (154) och 2014 (136). Under 2016 genomförde UKÄ fem tillsynsbesök och ett tillsynsprojekt.

Organisation

UKÄ är en enrådighetsmyndighet (se avsnitt 3.1.1) som leds av en myndighetschef. 2016 beslutades att titeln universitetskansler skulle ersättas med generaldirektör och en generaldirektör tillsattes fr.o.m. augusti 2017. Vid myndigheten finns ett insynsråd som utses av regeringen. Enligt instruktionen ska rådet ha en studentrepresentant. Rådets uppgift är att öka insynen i myndighetens verksamhet både för regeringen och för medborgarna.

Myndigheten hade 2016 cirka 90 anställda fördelade på Analysavdelningen, Avdelningen för verksamhetsstöd, Juridiska avdelningen, Kommunikationsavdelningen, Utvärderingsavdelningen och ett ledningskansli.

Myndigheten upplåter också lokaler och sköter administrativa föredragande och handläggande uppgifter åt Överklagandenämnden för högskolan och Högskolans avskiljandenämnd.

Ekonomi

UKÄ hade 2016 kostnader på totalt drygt 135 miljoner kronor, vilket var ungefär på samma nivå som 2015 men något mer än 2014. Kostnaderna fördelade sig på de olika verksamheterna enligt följande: kvalitetssäkring knappt 62 miljoner kronor, tillsyn och nämndstöd drygt 22 miljoner kronor, granskning av effektivitet och uppföljning drygt 55 miljoner kronor och chefsutveckling 443 000 kronor. Kostnadsfördelningen mellan de olika verksamheterna ser ungefär likadan ut för åren 2015 och 2014. Kostnaderna för 2016 finansierades till allra största delen, drygt 134 miljoner kronor, genom anslag, resten genom övriga intäkter (Universitetskanslersämbetet 2017).

8.3.2 Universitets- och högskolerådet

Uppdrag

De föreskrifter som styr Universitets- och högskolerådet (UHR) är på motsvarande sätt som för UKÄ främst myndighetens instruktion (förordning [2012:811] med instruktion för Universitets- och högskolerådet) och högskolelagen.

Av 1 § i instruktionen framgår att UHR ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom hela utbildningsområdet. Av instruktionen följer vidare bl.a. att myndigheten är det svenska programkontoret för de EU-program och andra internationella program inom utbildningsområdet som regeringen beslutar i ett enskilt fall. UHR ska även enligt instruktionen ansvara för uppföljning och analys av frågor inom myndighetens verksamhetsområde.

UHR beskriver själva att i deras uppdrag ingår att samordna antagning till högskolan, förmedla internationella utbyten, kompetensutveckling och praktik utomlands, ge stöd och information inför högskolestudier, utveckla och förvalta it-system åt utbildningssektorn, bedöma utländska utbildningar, arbeta för en breddad rekrytering, motverka diskriminering inom högskolan och ansvara för högskoleprovet (www.uhr.se).

Organisation

UHR är en styrelsemyndighet (se avsnitt 3.1.1) som leds av en styrelse bestående av myndighetens generaldirektör samt åtta andra ledamöter. I styrelsen ska studenter vara representerade. Regeringen utser styrelsen.

Verksamheten är organiserad i sex avdelningar: Administrativa avdelningen, Avdelningen för analys, främjande och tillträdesfrågor, Avdelningen för antagning och studentstöd, Avdelningen för bedömning av utländsk utbildning, Avdelningen för internationellt samarbete och Avdelningen för systemdrift och systemförvaltning. UHR har kontor i Stockholm och Visby.

Under 2016 var medelantalet anställda 288, vilket motsvarar 250 årsarbetskrafter. Det är en ökning på 18 procent sedan 2013 då myndigheten bildades, ökningen avser främst myndighetens arbete med att bedöma utländska utbildningar (Universitets- och högskolerådet 2017).

Ekonomi

2016 hade myndigheten kostnader om cirka 467 miljoner kronor. Kostnaderna finansierades genom intäkter i form av anslag (cirka 139 miljoner kronor), intäkter av avgifter och andra ersättningar (279 miljoner kronor), intäkter av bidrag (49 miljoner kronor) och finansiella intäkter (289 000 kronor). Kostnaderna minskade något jämfört med 2015 (472 miljoner kronor). Intäkterna av anslag ökade 2016 med cirka 20 miljoner kronor, mestadels beroende på ökade resurser till bedömning av utländska utbildningar (Universitets- och högskolerådet 2017).

8.4 Sammanfattande kommentar – några myndigheter på andra samhällsområden

Inom de områden som beskrivs i detta kapitel förekommer det myndighetsstrukturer såväl där tillsyn och annan granskning ligger tillsammans med mer stödjande uppgifter som strukturer där tillsyn och stödjande funktioner separerats mellan olika myndigheter. Arbetsmiljöverket är exempel på en myndighet där tillsyn och stödjande uppgifter finns tillsammans, medan vård- och omsorgsområdet (Socialstyrelsen och IVO) samt högskoleområdet (UKÄ och UHR) är exempel på när granskande och stödjande uppgifter delats upp mellan olika myndigheter. I myndigheterna ingår dock stödjande insatser i tillsynen i varierande grad.

För IVO och Arbetsmiljöverket gäller samma huvudsakliga definition av tillsyn som för Skolinspektionen – kontroll av att föreskrifter för området följs. Detta är en definition som utgår från de ställningstagandet som gjordes i regeringens skrivelse En tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn (skr. 2009/10:79). IVO har dock jämfört med de andra myndigheterna en bredare beskrivning av sitt tillsynsuppdrag som tydligt indikerar att tillsynen ska ha ett utvecklingsperspektiv och även kunna innehålla stödjande insatser.

Det bör observeras att för UKÄ, som är den i sammanhanget senast bildade tillsynsmyndigheten, saknas helt en definition eller annan närmare beskrivning av vad tillsynen ska innebära. Däremot har UKÄ ansvar för kvalitetssäkring av innehållet i högre utbildning och kvalitetssäkringen utgår från krav på utbildning och forskning i lag och förordning. Kvalitetssäkringen kan därmed också anses vara

en form av juridisk granskning. Det finns också sanktionsmöjligheter inom ramen för kvalitetssäkringen för de utbildningar som inte uppfyller kraven. Tillsynen innebär på detta område främst en juridisk granskning av andra regler än de som avser innehållet i utbildningen. Stödjande och främjande insatser ligger inom högskoleområdet dock på UHR.

När det gäller stödjande och främjande insatser mer generellt kan konstateras att olika myndigheter arbetar med dessa på olika sätt i olika omfattning och att begreppet stöd inte är ett lika sammanhållet begrepp som tillsyn.

9 Resultatet av intervjuerna och enkätstudien

I detta kapitel redovisas resultatet av enkät- och intervjustudien. Av resultatet framgår hur representanter för huvudmän och verksamheter inom skolväsendet uppfattar skolmyndigheterna, möten med dessa och de uppdrag som skolmyndigheterna ansvarar för. Därutöver redovisas uppfattningar om vilka förändringar av statens insatser inom skolområdet som de som deltagit i studierna ser behov av. Genom enkätstudien nådde utredningen drygt 3 000 personer, vilket är cirka 40 procent av dem som enkäten skickades till. Intervjuer genomfördes med totalt cirka 200 personer.

När det gäller huvudmannskapet för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter har frågor enbart ställts i en del av intervjuerna, eftersom inte alla huvudmän är berörda av dessa frågor. Detsamma gäller specifika frågor om specialskolan.

Resultatet från nämnda studier kopplas också till respektive myndighets egna utsagor om sin verksamhet. Utredningen har fört samtal med representanter för flertalet avdelningar i respektive myndighet. En närmare beskrivning av studierna finns i kap. 2.

Resultatredovisningen följer i huvudsak uppdraget så som det framgår av utredningens direktiv (2017:37). Utredningen har dessutom valt att redovisa resultaten inom ytterligare några specificerade områden som däremot inte specificerats i direktivet, men som är delar av myndigheternas uppgifter och därför ingår i det övergripande uppdraget att göra en bred översyn av skolmyndigheterna i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur.

Där det finns påtagliga skillnader mellan olika kategorier som besvarat enkäten eller deltagit i intervjuer och som är av betydelse för det fortsatta arbetet redovisas i huvudsak dessa.

9.1 Statens stöd till skolutveckling via Skolverket

I detta avsnitt redogörs för synpunkter som framkom när det gäller riktade statsbidrag som administreras av Statens skolverk (Skolverket), generella eller riktade stödinsatser från Skolverket och Skolverkets arbete med att ta fram och implementera styrdokument. Utredningen har i enkäten och vid intervjuerna ställt frågor om hur skolmyndigheternas arbete med olika former av stöd till skolutveckling uppfattas.

Frågor om specialpedagogiskt stöd, som utgör en del av stödet till skolutveckling, behandlas i avsnitt 9.6 och en statlig skolmyndighets stöd till kompetensutveckling behandlas i avsnitt 9.8.

9.1.1 Statens stöd till skolutveckling upplevs vara viktigt, men det finns kritik mot hur stödet bedrivs

Resultatet visar att omkring två tredjedelar av de som besvarade enkäten ansåg att statens nationella satsningar på stöd till skolutveckling i stor utsträckning är viktiga för den lokala utvecklingen av verksamheten. En majoritet av de intervjuade hade samma uppfattning och framförde att stöd som är anpassat till lokala förutsättningar är viktigt.

Resultatet av såväl intervju- som enkätstudien visar emellertid att statens samlade styrning av huvudmännens skoluppdrag, som upplevdes ha ökat i omfattning under senare år, nått till en brytpunkt. Ett fåtal av de intervjuade förtroendevalda och förvaltningscheferna uttryckte dessutom spontant, dvs. utan att frågan ställdes explicit, att ytterligare statlig styrning innebär att utrymmet för den kommunala självstyrelsen blir så kringgärdat att skolan inte längre bör ha ett kommunalt huvudmannaskap.

9.1.2 Riktade statsbidrag som administreras av Skolverket är föremål för omfattande kritik

Resultatet av intervjuerna och enkätens öppna svar visar att statsbidragen upplevs innebära tillfällig eller osäker finansiering och skapar ryckighet i planeringen. Huvudmännen uppgav att de inte alltid vågar anställa personal med stöd av statsbidragen, eftersom de inte

vet om bidragen kommer att finnas kvar kommande år. Respondenterna framförde också att bidragen inte alltid är anpassade till de behov som finns lokalt, samtidigt som det ändå skapas ett tryck på dem att söka bidragen, eftersom huvudmannen annars går miste om medlen. Flera av de intervjuade ansåg att bidragen riskerar att undergräva den skolutveckling som redan bedrivs hos huvudmannen och som är bättre anpassad till just den huvudmannens behov. Detta är särskilt framträdande bland företrädare för mindre kommuner.

Vidare visar resultatet, från alla typer av huvudmän, att statsbidragen är administrativt betungande att hantera, dels beroende på att bidragen ofta ska ansökas med kort varsel, dels beroende på att omfattande uppgifter ska redovisas i samband med ansökan och redovisning i efterhand. Det är heller inte alltid känt vid tidpunkten för ansökan vilka uppgifter som ska redovisas till Skolverket i efterhand. Särskilt i mindre kommuner framhölls att det inte finns resurser att söka alla bidrag. Till saken hör även att vissa bidrag kräver medfinansiering. Några företrädare framhöll att de gärna skulle se ett större öronmärkt statsbidrag till skolan som huvudmännen kan använda med större frihetsgrader.

Det framkom även vid intervjuerna och i enkätsvaren uppfattningar om att statsbidragen, helt i enlighet med intentionerna, bidrar till utveckling av den specifika verksamhet som bidraget avser, men då nästan alltid i kombination med ovan nämnda kritiska synpunkter. Statsbidragen ansågs även i vissa fall ge verksamma inom skolan stöd för utvecklingsarbete och argument i en prioriteringsdiskussion gentemot andra delar av den kommunala verksamheten. Några representanter för huvudmän eller verksamheter gav också uttryck för en förståelse för att regeringen behöver de riktade bidragen för att få genomslag för politiska prioriteringar i det decentraliserade skolsystemet, där huvudmännen annars har ett betydande eget ansvar för skolverksamheten.

Flera representanter för huvudmän och verksamheter gav i intervjuerna uttryck för en uppskattning av att statsbidragen bidrar till verksamhetens finansiering. Några representanter för mindre skolhuvudmän framhöll vid intervjuerna att statsbidragen svarar för en inte obetydlig del av verksamhetens finansiering. Ett fåtal framhöll särskilt att de inte önskar att de riktade statsbidragen inordnas i det allmänna bidraget till kommunerna, eftersom risken då finns att medlen inte kommer skolväsendet till del.

Inom Skolverket finns enligt vad som framgick vid samtal med företrädare för myndigheten en medvetenhet om att bidrags- hanteringen är betungande för huvudmännen. Det pågår också ett utvecklingsarbete inom myndigheten i syfte att underlätta ansök- ningsförfarande och redovisning av statsbidrag. Bland annat arbetar Skolverket med att så långt möjligt ta fram enhetliga gränssnitt och färdiga formulär för ansökan där vissa uppgifter redan är ifyllda. Det framhölls dock även att det finns ett utrymme för regeringen att förenkla för huvudmännen genom att göra vissa statsbidrags- förordningar sinsemellan mera enhetliga och slå samman vissa för- ordningar så att flera bidrag omfattas av i samma förordning.

9.1.3 Skolverkets generella stödinsatser är i allmänhet uppskattade

En majoritet av representanterna för de huvudmän som utredningen intervjuade uttryckte sin uppskattning för Skolverkets generella stöd till Skolutveckling. De webbmoduler som en stor del av det ge- nerella stödet bygger på är uppskattade. Det uppskattas i allmänhet att flera av stödinsatserna bygger på det kollegiala lärandet som arbetsform. Det påtalades dock av en del att det inte alltid finns tid att genomföra alla steg i de webbaserade utvecklingsprogrammen. Ett fåtal av de intervjuade framförde även att det generella stödet är standardiserat och därmed inte anpassat till den egna huvudmannens förutsättningar och behov. Vidare framfördes att materialet ofta inte är anpassat till alla skolformer. Det upplevdes att det saknas material som är särskilt anpassat till grundsärskolan, specialskolan, same- skolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning inklusive svenska för invandrare och särskild utbildning för vuxna.

9.1.4 Skolverkets riktade stödinsatser är i huvudsak uppskattade

Skolverkets riktade stöd när det gäller satsningarna Samverkan för bästa skola och insatser för nyanlända elever ges som analysstöd från Skolverkets personal och i vissa fall från forskare vid universitet eller högskolor. Det gäller exempelvis huvudmannens och verksamheter- nas systematiska kvalitetsarbete. Vidare finansierar stödet åtgärder

som analysen visar att det finns behov av, exempelvis insatser från forskare. Resultatet av intervjuerna visar att det riktade stödet uppskattas av en majoritet av de intervjuade företrädarna för huvudmän och verksamheter som varit föremål för insatserna. Det uppskattas att personer med ett perspektiv utifrån ger synpunkter på och för dialog om verksamheten.

Det framkom dock i enstaka intervjuer och i några öppna enkät-svar bl.a. att analysfasen ibland upplevs ta väl lång tid. Några ansåg också att de insatser man kommer överens med myndigheten om inte är tillräckligt anpassade till den egna verksamhetens behov.

Av de som deltagit i Samverkan för bästa skola ansåg fyra av tio som besvarat enkäten att deltagandet haft en positiv effekt för verksamheten. En något större andel ansåg att det är för tidigt att säga. Fyra av tio bedömde att de utvecklingsinsatser huvudmannen kommit överens med Skolverket om vid behov kan fortsätta efter att projektet avslutats och ungefär lika många bedömde att det är för tidigt att säga.

9.1.5 Skolverkets arbete med att ta fram och implementera styrdokument är i allmänhet uppskattat

Resultatet av intervjuerna visar att flertalet av representanterna för huvudmännen uppskattar de insatser som Skolverket genomfört under senare år i samband med implementering av styrdokument. De uppskattar även möjligheten att påverka utformningen av styrdokumentet. Det framfördes dock kritik mot att Skolverkets material eller insatser i övrigt i samband med framtagande och implementering inte alltid fullt ut täcker de behov som finns för alla skolformer. Det framfördes särskilt av lärare, förskollärare och fritidspedagoger som är de som direkt kommer i kontakt med Skolverkets arbete i denna del.

Vid intervjuerna framförde några företrädare för huvudmän, främst från mindre kommuner, kritik mot att Skolverkets konferenser hålls endast på ett fåtal större orter, varför konferenserna inte ansågs tillgängliga på grund av långa avstånd, höga reskostnader och behov av kostsamma hotellövernattningar.

Vid samtal med företrädare för Skolverket framgick att myndigheten identifierat ett behov av att förstärka myndighetens systematiska arbete med utveckling av läro-, kurs- och ämnesplaner. Det

framfördes att detta arbete utgör ett kärnuppdrag för Skolverket som delvis har trängts undan av de många skolutvecklingsuppdragen och avsaknad av systematiska arbetsformer i myndigheten.

9.1.6 Sammanfattande kommentar – statens stöd till skolutveckling

En majoritet av företrädarna för huvudmännen framförde att statens engagemang genom Skolmyndigheternas nationella satsningar på stöd till skolutveckling är viktig för den lokala utvecklingen av verksamheten. Däremot riktade en majoritet av representanterna för huvudmannanivån kritik mot systemet med många riktade statsbidrag, även om det också fanns röster som delvis försvarade bidragen. Även flera myndighetsföreträdare lyfte fram olika problem med statsbidragen och hanteringen av dem.

Resultatet visar vidare att en skolmyndighet behöver ge stöd till huvudmännen även framgent och stödet måste vara lättillgängligt för alla huvudmän oavsett geografiskt läge.

Utredningen anser dessutom att stödet i större utsträckning än i dag måste täcka alla skolformer. Det är vidare viktigt att stödet i högre grad anpassas till varje huvudmans specifika behov. Utredningen anser också att den omfattande kritiken mot de specialdestinerade statsbidragen måste tas på stort allvar.

9.2 En regional organisering av skolmyndigheterna

Utredningen har i den genomförda enkätundersökningen och genom intervjuer ställt frågor om behovet och utformning av en regional närvaro av skolmyndigheter. Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) nämns nedan, men myndighetens arbete med specialpedagogiskt stöd behandlas i avsnitt 9.6.

9.2.1 Rätt utformad regional organisering ger mervärde

Bland dagens statliga skolmyndigheter är det Statens Skolinspektion (Skolinspektionen) och SPSM som har en regional närvaro i form av regionala organisationer. Resultatet av enkätundersökningen visar

att det i allmänhet finns god kompetens hos tjänstemännen från regionala kontor, särskilt gäller detta för SPSM. Merparten ansåg dessutom att det finns ett behov av en regional organisation, men siffran är högre för SPSM än för Skolinspektionen. Även beträffande vilken lokal kännedom som finns hos myndigheternas tjänstemän är siffran högre för SPSM än för Skolinspektionen.

Resultatet av öppna svar i enkäten och resultatet från intervjuerna, där det gavs möjlighet att ge synpunkter på behovet av regional närvaro från statliga myndigheter, visar att de allra flesta av de huvudmän och företrädare för verksamheten som tagit ställning i frågan ser ett värde i en regional organisation med ett uppdrag att ge råd och stöd till verksamheterna. Däremot visar resultatet av intervjuerna att det inte spelar så stor roll varifrån myndigheten kommer om det handlar om inspektion. Det var inte heller alltid företrädare för huvudmän, skolor eller förskolor visste varifrån inspektörerna kom vid en tillsyn eller kvalitetsgranskning.

Resultatet från intervjuerna visar att en regional närvaro med liknande innehåll som inom ramen för Skolverkets arbete med satsningen Samverkan för bästa skola vore positivt. En stor majoritet av de företrädare för verksamheter som intervjuades menade att det skulle vara värdefullt att genom en närliggande statlig skolmyndighet få utomstående ögon på sin verksamhet och möjlighet att föra dialog om olika problem och utmaningar. Flera betonade att förutsättningarna för att en regional organisation ska medföra ett sådant mervärde är att det finns god kompetens och lokal kännedom hos medarbetarna i organisationen och att de utifrån detta kan ge aktivt och konkret stöd till huvudmän och verksamheter. Många tryckte särskilt på att det behövs kompetens inom alla skol- och verksamhetsformer inom skolväsendet och det framkom från flera håll att det vore en fördel om specialpedagogisk kompetens fanns på samma ställe. När det gäller både SPSM och Skolinspektionen, framför allt Skolinspektionen, uppgavs vid intervjuerna att den nuvarande regionala organisationen inte är tillräckligt känd eller aktiv för att åstadkomma nämnda mervärde.

Vid samtal med representanter för Skolverket framkom vidare att arbetet med Samverkan för bästa skola, som utgår från Skolverket i Stockholm, är förenat med många resor, vilket är en belastning för medarbetarna.

För främst Skolinspektionen lyftes också fram att de befintliga regionala kontoren är så få att det i vissa delar av landet är så långt till ett kontor att det inte i praktiken är fråga om någon regional närvaro. En majoritet av de intervjuade nämnde 20–30 mil som längsta tänkbara avstånd för att det ska märkas för huvudmännen att en skolmyndighet finns och verkar regionalt.

Vid enstaka intervjuer med rektorer och lärare framkom det även att det kunde vara ett mervärde om det fanns en närbelägen statlig skolmyndighet som kunde fungera som ett sätt att gå vidare i karriären inom yrket.

9.2.2 Den gymnasiala yrkesutbildningen i förhållande till arbetsmarknaden – kan staten bidra?

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur skolmyndigheterna bör organiseras för att bidra till att utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen så att den bättre ska svara mot behoven på de regionala arbetsmarknaderna. Som framgår av avsnitt 6.8 kommer dock Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning (U 2018:01) att hantera den frågan vidare. Utredningen hann dock genomföra enkätstudien och intervjuerna innan den utredningen startade.

Resultatet visar att cirka 40 procent av de som svarade på enkäten uppgav att det i deras region bedrivs gymnasial yrkesutbildning som svarar mot arbetsmarknadens behov i regionen, men över 50 procent uppgav att de inte vet om så är fallet. Drygt 35 procent uppgav att en statlig skolmyndighet skulle kunna bidra till att yrkesutbildningarna utvecklas så de bättre matchar arbetsmarknadens behov, medan ungefär 50 procent svarade vet ej på denna fråga. I enkätens fritextsvar och vid intervjuer lyftes bl.a. fram följande exempel på hur en statlig myndighet skulle kunna bidra på området: mer fokus på yrkesutbildningar, bättre samordning av insatser, ett mer övergripande perspektiv, mer kraftfulla insatser och bättre matchning mellan utbud och efterfrågan.

9.2.3 Sammanfattande kommentar – regional organisering

Enkätsvaren och resultatet av intervjuerna visar att olika aktörer ser ett mervärde i en, jämfört med i dag, utvecklad regional organisering av statliga skolmyndigheter.

I förhållande till den befintliga regionala närvaron, hos Skolinspektionen och SPSM, pekar svaren för de båda myndigheterna åt samma håll, men SPSM har generellt högre positiva värden. Skillnaden i värden mellan myndigheterna kan förmodligen delvis förklaras med att SPSM har en mer tydlig regional profil och tillhåller en mer specifik stödjande kompetens än Skolinspektionen som inte har motsvarande uppdrag.

Av svaren som handlar om en regional närvaro av en eller flera skolmyndigheter generellt framgår tydligt vikten av att en regional närvaro byggs upp på ett sådant sätt att det verkligen skapar förutsättningar för ett mervärde hos huvudmännen. Det som främst efterfrågas är god kompetens, lokalkännedom och möjligheten att kunna mötas och föra dialog när så behövs.

Här bedömer utredningen att det är centralt att staten är lyhörd för huvudmännens behov i förhållande till en utvecklad regionalt organiserad myndighetsstruktur. Utredningen håller med om att en grundläggande faktor för att en organisation ska vara framgångsrik är att det finns god och relevant kompetens i förhållande till uppdraget. Det kan också vara en fördel om denna kompetens i bredare omfattning än i befintlig myndighetsstruktur kan nå ut till huvudmän och verksamheter inom skolväsendet.

Om en regional organisering ska skapas, vara ändamålsenlig och ge så bra effekter som möjligt är det viktigt att den utgår från faktiska behov – som kan formuleras av huvudmännen men också av staten – och att det finns kompetens som kan möta dessa behov. Det handlar om en effektiv användning av statens resurser som i det här fallet ska bidra till att elever och barn får bästa möjliga förutsättningar för sitt lärande och för att komma vidare i studier och arbetsliv.

9.3 Den statliga tillsynen och kvalitetsgranskningen

I detta avsnitt redogörs för resultatet av enkät- och intervjustudien när det gäller tillsynens och kvalitetsgranskningens innehåll, metod och effekter. Dessutom redovisas uppfattningar om hur den nuvarande organiseringen av tillsyn av förskolan fungerar när det gäller såväl kommunala som fristående förskolor.

9.3.1 Tillsyn och kvalitetsgranskning

Drygt 30 procent av de som besvarade enkäten ansåg att den tillsyn de haft erfarenhet av i stor utsträckning leder till utveckling av skolverksamheten, medan nästan 40 procent ansåg att den leder till utveckling i liten utsträckning. Cirka 25 procent ansåg att tillsynen inte nämnvärt eller inte alls leder till utveckling och 2 procent svarade att de inte vet. Endast ett fåtal ansåg att tillsynen bidragit till utveckling när det gäller förskoleverksamhet och vuxenutbildning.

Vid samtal med representanter för Skolinspektionen framhölls dock att deras egna undersökningar visar att huvudmännen upplever stor nytta med Skolinspektionens tillsyn.

Enkätsvaren ger i princip samma bild för den statliga kvalitetsgranskningen som för tillsynen, men i det fallet var det färre, cirka 16 procent, som svarade inte nämnvärt eller nej på frågan och 10 procent som svarade att de inte vet om kvalitetsgranskningen bidragit till att utveckla verksamheten.

Vid intervjuerna framkom att endast ett fåtal som inte varit med vid en kvalitetsgranskning ändå tar del av sådana rapporter. Det görs möjligen om man arbetar med något visst tema och hittar någon aktuell rapport som handlar om det temat.

Drygt en femtedel av de svarande uppgav att de inte känner till skillnaden mellan tillsyn och kvalitetsgranskning. En osäkerhet och otydlighet om vad som är tillsyn och vad som är kvalitetsgranskning visade sig också genom utredningens intervjuer. Flera av Skolinspektionens medarbetare framförde dessutom att de inte anser att det är viktigt att huvudmännen och personalen i deras verksamheter kan skilja på dessa.

När det gäller tillsyn riktades i såväl enkät svar som vid många intervjuer kritik mot verksamheten för att den inte i tillräckligt hög

grad stödjer utvecklingen av en bättre skolverksamhet. Det framkom bl.a. att tillsynen upplevs för inriktad på att hitta fel, att myndigheten tittar på fel saker och att resultaten inte återförs på ett konstruktivt sätt. Det framfördes också kritik mot uppläggning och genomförande av tillsynen, där t.ex. administrationen lyftes fram som väldigt omfattande. Det framfördes också att tillsynen av fristående skolor inledningsvis är väl omfattande. Liknande kritik, dock inte i samma omfattning, finns när det gäller kvalitetsgranskning. Vid såväl intervjuer som i enkätsvar framkom också en tydlig kritik mot den bestämmelse i skollagen som innebär att Skolinspektionen vid allvarigare brister som huvudregel alltid ska använda vitesförelägganden.

Vid samtal med representanter för myndigheten framkom att det finns en medvetenhet om den kritik som riktats mot myndighetens tillsyn och Skolinspektionen arbetar aktivt, främst inom ramen för pilotprojektet Inspektion 2018, för att utveckla verksamheten. Detta sker i nuläget främst genom att satsa ökade resurser på kvalitetsgranskning där representanter för Skolinspektionen bedömer att det finns ett större utrymme att arbeta stödjande än inom tillsynen. Det har även förekommit att Skolinspektionen och SPSM samarbetat vid återföring av tillsyn i syfte att erbjuda stöd. Det framfördes emellertid vid samtal med representanter för en av myndigheterna att det upplevdes förvirrande av huvudmännen när två olika myndigheter återkom med anledning av samma ärende.

9.3.2 Bör tillsynen av förskolan förändras?

Skolinspektionens tillsyn av förskola med kommunal huvudman har till allra största delen inriktats på huvudmannanivå, till skillnad från myndighetens tillsyn av övriga skolformer som även riktar sig mot enhetsnivån. Orsaken till detta är enligt utsagor från myndigheten främst hur regeringen valt att styra myndighetens verksamhet. Även kommuners tillsyn av enskilda huvudmän för förskola, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem riktar sig mot enhetsnivån.

Drygt 22 procent av de som besvarade enkäten ansåg att Skolinspektionens regelbundna tillsyn av förskolan bör vara mer lik t.ex. tillsynen av grundskolan. Ungefär 15 procent angav att det fungerar

bra som det är medan omkring 45 procent av det totala antalet svarade ”vet ej”.

Svaren skiljer sig dock mellan olika kategorier av svarande. En mycket stor andel av rektorer och biträdande rektorer svarade vet ej på frågan. En majoritet av företrädarna på huvudmannivå, dvs. politiker och förvaltningschefer, ansåg att tillsynen av förskolan mer bör likna den för grundskolan. Bland förskolechefer och biträdande förskolechefer ansåg de flesta som svarat att det fungerar bra som det är. Vid intervjuerna framförde en majoritet av de som arbetar med förskolefrågor att tillsynen bör vara mera lik den som görs i grundskolan.

Utredningen har även i uppdrag att se över om tillsynsansvaret för förskolor m.fl. verksamheter med enskild huvudman bör föras över från lägeskommunen till den statliga tillsynsmyndigheten (dir. 2017:37). På frågan om kommunen anses ha förutsättningar att på ett rättssäkert sätt utöva tillsyn svarade cirka 25 procent av det totala antalet svarande, ja, fullt ut. Frågan avsåg både representanter för kommunala huvudmän och enskilda huvudmän där lägeskommunen utövar tillsyn. Drygt 10 procent svarade att det inte finns sådana förutsättningar i den utsträckning som skulle vara önskvärt. Över 60 procent av det totala antalet svarande på frågan har dock svarat vet ej. Bland de kategorier som arbetar med området, politiker, företrädare för enskild huvudman, förvaltningschefer och förskolechefer i fristående förskolor, ansåg dock en klar majoritet att det finns förutsättningar för en rättssäker tillsyn. Vid intervjuerna med politiker, förvaltningschefer, rektorer och förskolechefer gavs dock uttryck för att staten ändå bör ha tillsynsansvaret även över fristående förskolor.

9.3.3 Sammanfattande kommentar – tillsyn och kvalitetsgranskning

En majoritet av de som besvarade enkäten och de intervjuade ansåg att tillsyn och kvalitetsgranskning i varierande grad leder till utveckling av verksamheten i skolväsendet. Det kan noteras att för förskoleverksamhet och vuxenutbildning visar resultatet på en mindre grad av utveckling.

Den kritik som riktas mot framför allt tillsynen överensstämmer i stort med den som förekommer i den allmänna debatten, dvs. att

tillsynen på olika sätt inte är tillräckligt utvecklingsinriktad och stödjande. Något som bör noteras i sammanhanget är att cirka 20 procent av de som besvarade enkäten uttryckt att de inte känner till skillnaden mellan tillsyn och kvalitetsgranskning. Eftersom Skolinspektionens myndighetsutövning i form av t.ex. sanktioner som vitesföreläggande m.m. bara kan förekomma inom tillsynen anser utredningen att det finns en viktig rättssäkerhetsaspekt i att skillnaden mellan tillsyn och andra insatser från myndighetens sida är tydliga.

När det gäller inriktningen på Skolinspektionens tillsyn av förskolan så skiljer sig svaren mycket åt mellan olika befattningar. Det kan sannolikt till stora delar förklaras med att stora svarsgrupper som rektorer och biträdande rektorer i mycket liten utsträckning arbetar med förskolefrågor. En mycket stor andel av dessa har svarat vet ej på frågan om tillsynen av förskolan bör vara mer lik tillsynen av t.ex. grundskolan. Även bland de befattningar som arbetar med förskolan skiljer sig svaren åt. Företrädare för huvudmannanivå ansåg i större utsträckning än förskolechefer att tillsynen av förskolan bör förändras så att den blir mer lik tillsynen av övriga skolformer.

Utredningen kan här konstatera att även beträffande vuxenutbildning och fritidshem så är den regelbundna tillsynen inriktad på huvudmannanivå. Om utredningen skulle föreslå en ändrad inriktning när det gäller tillsynen av förskolan bör detta således även övervägas för vuxenutbildningen och fritidshemmet.

Även när det gäller kommuners tillsyn av fristående skolor finns en mycket stor andel ”vet ej” i enkätsvaren hos vissa befattningar som sannolikt kan förklaras med att dessa inte arbetar med denna fråga. Det överensstämmer också med resultatet av genomförda intervjuer. Bland de som arbetar i fristående förskolor eller med tillsyn av sådan verksamhet ansåg dock en klar majoritet att kommunerna har förutsättningar för att bedriva verksamheten på ett rättssäkert sätt. Det innebär dock inte att de ansåg att kommunerna även fortsättningsvis bör bedriva tillsynen av bl.a. förskolan.

9.4 Uppföljning och utvärdering

Utredningen har i enkäten och vid intervjuerna ställt frågor om hur Skolverkets arbete med uppföljning och utvärdering uppfattas. Frågor har också ställts om eventuella framtida utvecklingsområden, t.ex. ett system för nationell kunskapsutvärdering och ett nytt system för utvärdering av extra anpassningar och särskilt stöd (SOU 2017:35).

9.4.1 Skolverkets statistik används i hög utsträckning av huvudmännen

Skolverkets uppföljning och den statistik som myndigheten presenterar är förhållandevis väl känd bland representanter för huvudmännen. Resultatet visar att omkring tre fjärdedelar av de som besvarade enkäten använder myndigheternas statistik. Av särskilt intresse är den egna huvudmannens eller skolans resultat i jämförelse med andra huvudmäns resultat. Förtroendevalda framförde att de får föredragningar av tjänstemännen, där exempelvis den egna kommunens resultat redovisas och jämförs med resultaten i andra kommuner. Tjänstemän på förvaltningsnivå och rektorer tar själva fram statistik via Skolverkets hemsida alternativt har någon tjänsteman ett särskilt ansvar för att ta fram och presentera statistiken. I många fall används dock, enligt vad som framkom vid intervjuerna, Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) sammanställningar av den offentliga statistiken och det visade sig vid intervjuerna att det inte är helt klart vilka sammanställningar som egentligen används, Skolverkets eller SKL:s.

9.4.2 Skolverkets utvärderingar är delvis inte kända och det är svårt att hinna utvärdera de egna insatserna

Knappt två tredjedelar av alla som besvarade enkäten uppgav att de använder Skolverkets utvärderingsrapporter. Resultatet av intervjuerna visar dock motsatt bild, dvs. Skolverkets utvärderingar av olika delar av skolsystemet är påfallande lite kända bland företrädare för skolhuvudmän och många har svårt att hålla isär rapporter med olika syften från olika myndigheter.

Resultatet av intervjuerna visar att förtroendevalda i allmänhet får del av resultaten från utvärderingar via sammanställningar eller föredragningar från tjänstemän. Många rektorer och lärare uppgav att de får kännedom om och tar del av olika rapporter om skolväsendet på ett osystematiskt sätt via sociala medier eller olika typer av nyhetsbrev. Tidsbrist uppgavs vara ett skäl till att inte systematiskt ta del av alla rapporter. Resultatet visar också att många inte lägger märke till om rapporten i fråga är exempelvis en kvalitetsgranskning från Skolinspektionen, en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), en utvärderingsrapport eller kunskapsöversikt från Skolverket eller en rapport från SKL. (Det bör nämnas att utvärderingsrapporterna även har bl.a. Skolverkets egen verksamhet och regeringen som målgrupper och alltså inte endast huvudmännen.)

Representanter för Skolverket uppgav vid samtal med utredningen att drygt 90 procent av myndighetens uppföljning- och utvärderingsverksamhet styrs av direkta uppdrag från regeringen. Det framkom att myndigheten önskar ett större utrymme för egeninitierad utvärdering. Personal vid Skolverket skulle exempelvis gärna se att en del mindre närliggande uppdrag slogs samman till större och att detaljeringsgraden i uppdragsstyrningen minskade. De önskar också större inflytande över hur uppdragen utformas, bl.a. i syfte att göra effektiviseringar.

Vid samtalen framkom vidare att det är problematiskt att Skolverkets utvärderingsavdelning inte har möjlighet att i önskvärd utsträckning utvärdera effekterna av ändringar i styrdokument som läroplansavdelningen utför, exempelvis i anslutning till nya eller reviderade läroplaner. Representanter för myndigheten framförde att myndighetens eget kvalitetsarbete därmed blir lidande.

Vid samtalen med Skolverkets personal framgick att myndigheten inför beslut om den nya organisationen 2016 identifierade ett behov av att öka den interna och externa tillgängligheten till Skolverkets statistik.

Vid intervjuerna med representanter för Skolverket framgick att regeringens nya inriktning mot mer tillitsbaserad styrning upplevdes påverka uppföljning och utvärdering. En minskning av antalet uppdrag i regleringsbrevet har i stället föranlett en motsvarande ökning av kraven när det gäller uppföljning och utvärdering.

Representanter för Skolverket framhöll som ett problem att myndighetens utvärderingsuppdrag kan upplevas överlappa IFAU:s uppdrag. Även Skolinspektionens kvalitetsgranskningar upplevdes överlappa Skolverkets utvärderingsverksamhet.

Vid de intervjuer som genomfördes med representanter för Skolverket omnämndes att Utredningen om nationella prov (SOU 2016:25) har lämnat ett förslag om att Skolverket ska få i uppdrag att utveckla ett nytt system för nationell kunskapsutvärdering.

Vidare framgick att ett annat större utvecklingsbehov eventuellt kan komma att aktualiseras när det gäller uppföljning och utvärdering av extra anpassningar och särskilt stöd.

9.4.3 Sammanfattande kommentar – uppföljning och utvärdering

Skolverkets statistik är förhållandevis väl känd bland representanter för huvudmännen, särskilt skolresultaten i den egna verksamheten. Representanter för huvudmän tar även del av olika utvärderingsrapporter, men som det verkar, ofta relativt osystematiskt. De är ofta inte medvetna om vilken myndighet eller organisation som tagit fram rapporten. Tidsbrist uppges vara ett skäl till att utvärderingsrapporterna inte följs systematiskt inom området.

Utredningen bedömer att det även framöver finns ett stort behov av uppföljning och utvärdering inom skolområdet. Vissa områden är eftersatta. Det finns exempelvis ett behov av att mera systematiskt följa upp Skolverkets egna insatser i samband med implementeringen av styrdokument. Utvärderingarna behöver också bli mer synliga och tillgängliga för huvudmän och verksamheter.

Större utvecklingsbehov kan eventuellt komma att aktualiseras framöver exempelvis om regeringen kommer att gå vidare i frågan om ett nytt system för en nationell kunskapsutvärdering. I budgetpropositionen för 2016 anförs dock att förslaget behöver analyseras vidare innan regeringen kan ta ställning i frågan (prop. 2016/17:1, utg.omr.16). Ett annat större utvecklingsbehov kan komma att aktualiseras när det gäller uppföljning och utvärdering av extra anpassningar och särskilt stöd.

9.5 Spridning av kunskap och forskningsresultat samt arbetet med praktisk forskning

Utredningen har i enkäten och vid intervjuerna ställt frågor om hur skolmyndigheternas arbete med spridning av kunskap och forskningsresultat samt arbetet i övrigt med praktisk forskning uppfattas.

9.5.1 Spridningen av kunskap och forskningsresultat anses viktig

Resultatet av enkätundersökningen visar att nio av tio företrädare för huvudmän eller verksamheter ansåg att det finns ett behov av en statlig skolmyndighet som bidrar med att stärka den vetenskapliga grunden för utbildningen, t.ex. genom att sprida resultat från forskning och beprövad erfarenhet inom skolväsendet.

Det stora flertalet svarade också att de känner till olika myndigheter och organisationer som arbetar med att sprida forskningsresultat. Skolforskningsinstitutet är dock inte lika känt som Skolverket och SPSM, vilka alla har i uppgift att sprida forskning.

En stor majoritet uppgav att de använder resultat från forskning som sprids av Skolverket och SPSM. Resultatet av intervjuerna med företrädare för huvudmännen visar dock att även aktiviteter som inte primärt etiketteras som forskningsspridning av skolmyndigheterna ändå uppfattas som sådan. Företrädare för huvudmännen utgår ofta från att exempelvis Skolverkets insatser för nationell skolutveckling eller SPSM:s stödjande insatser inom det specialpedagogiska området vilar på vetenskaplig grund och därmed kan ses som en form av forskningsspridning.

En majoritet av representanter för huvudmännen uppfattade det inte som ett problem att det är tre myndigheter som sprider forskning och därmed delvis har överlappande uppgifter, men många har ändå svårt att på ett systematiskt sätt urskilja och ta till sig resultaten av den forskning som myndigheterna sprider.

Företrädare för Skolforskningsinstitutet framhöll vid samtal med utredningen att det inte är tillräckligt för en statlig myndighet att endast tillgängliggöra forskning. De ansåg att det även krävs aktiva insatser, i samarbete med verksamma inom skolväsendet, för att

bidra till möjligheter att omsätta forskningsresultat i undervisningen och verksamheten i övrigt.

Från myndigheterna framhölls att det är ett problem att forskningsspridningen inom skolväsendet inte sker sammanhållet från en och samma myndighet, bl.a. eftersom det bedömdes att genomslaget skulle vara större med en sammanhållen forskningsspridning. Företrädare för myndigheterna framhöll också att de berörda myndigheterna har olika inriktning och ambitionsnivåer med respektive uppdrag, vilket ytterligare kan bidra till att statliga skolmyndigheters forskningsspridning kan ge ett splittrat intryck och därmed försvåra för huvudmän och verksamma inom skolväsendet som ska ta emot, förstå och på ett eller annat sätt omsätta forskningsresultaten i praktiken.

Företrädare för skolmyndigheterna framhöll vidare att spridningen av kunskap som baseras på beprövad erfarenhet är ett eftersatt område inom skolväsendet.

9.5.2 Skolforskningsnämndens roll anses inte vara ändamålsenlig

Vid intervjuer med företrädare för Skolforskningsinstitutet framhölls att Skolforskningsnämndens roll inte är ändamålsenlig. Nämnden ska besluta vilka systematiska forskningsöversikter som institutet ska genomföra. Nämnden ska också besluta om att utlysa medel för praktisknära forskning. Samtidigt finns ett vetenskapligt råd, som bl.a. ska besluta om fördelning av medel till sådan forskning som Skolforskningsnämnden beslutat att utlysa.

Vid intervjuerna påtalades också att ledningsformen för institutet är tungrodd, särskilt när det gäller beslut som rör forskningsanslaget. Nämndens beslut uppfattas dessutom som att bli närmast en formalitet, där nämnden tar ställning till helt färdigberedda förslag.

Företrädare för institutet framhöll också att förslag om inriktning av systematiska översikter grundar sig på kvalificerade behovsinventeringar och förstudier, vilket innebär att själva besluten även här blir mer av en formalitet.

9.5.3 Finansieringen av praktikhära forskning bedöms vara angelägen

Skolforskningsinstitutet har i uppgift att finansiera praktikhära forskning inom skolväsendet. Omkring 80 procent av de som besvarade enkäten uppgav att det bidrar till utveckling av verksamheten att staten garanterar praktikhära forskning utifrån de behov som finns inom olika skolformer. Även resultatet av intervjuerna visar att praktikhära forskning anses viktig och att den bör utgå från behov inom skolväsendet. Dessutom skulle t.ex. lärare och förskollärare gärna delta som medforskare i sådana forskningsprojekt. Svaren är generella utifrån frågor om praktikhära forskning, inte specifika utifrån Skolforskningsinstitutets uppdrag. Cirka 70 procent av de som besvarade enkäten uppgav att de inte känner till institutet.

9.5.4 Sammanfattande kommentar – spridning av kunskap och forskningsresultat samt arbetet i övrigt med praktikhära forskning

Resultatet av utredningens studier visar generellt att det finns ett behov av en statlig skolmyndighet som bidrar med att stärka den vetenskapliga grunden för utbildningen och att forskningsresultat bidrar till den lokala skolutvecklingen.

Flera företrädare för myndigheterna bedömde vid samtal med utredningen att genomslaget av forskningsresultaten skulle vara större med en sammanhållen forskningsspridning från en och samma myndighet. De betonade även att spridningen av kunskap som baseras på beprövat erfarenhet är ett eftersatt område inom skolväsendet.

Det kan konstateras att Skolforskningsinstitutet inte är lika känt som Skolverket och SPSM. Det kan ses som naturligt i och med att institutet inrättades 2015 och först under den senaste tiden har nått fram till att sprida de första forskningsresultaten.

Utredningen bedömer att det även framöver finns behov av att en eller flera skolmyndigheter bidrar med att sammanställa och sprida forskning om skolväsendet och verkar för att forskningsresultat kommer till nytta och omsätts i undervisningen och verksamheten i övrigt inom skolväsendet. Det finns enligt utredningens uppfattning dessutom behov av finansiering av praktikhära forskning som explicit bygger på de behov som finns inom skolväsendet.

9.6 Specialpedagogiskt stöd

Utredningen har i enkäten och vid intervjuerna ställt frågor om hur skolmyndigheternas arbete med specialpedagogiskt stöd uppfattas. Kompetensutveckling inom området redovisas dock i avsnitt 9.8.

9.6.1 SPSM ger ofta bra stöd, men är inte känd av alla

Resultatet från enkätstudien visar att 88 procent av respondenterna vänder sig till SPSM om de behöver stöd i specialpedagogiska frågor. Resultatet från såväl enkätstudien som intervjuerna visar även att SPSM till stor del ger bra stöd och tillhandahåller användbart material på sin hemsida.

Under ett flertal av intervjuerna framkom att det finns specialistkompetens inom SPSM när det gäller vissa funktionsnedsättningar, specialistkompetens som många huvudmän inte själva har möjlighet att ha eller lyckas rekrytera, och att det är nödvändigt att staten tillhandahåller sådan kompetens.

Bilden är dock inte odelat positiv. Resultatet från en mindre del av intervjuerna tillsammans med en mindre andel av enkätsvaren visar även att SPSM är anonym för en del huvudmän och verksamma i skolväsendet, vilket stämmer överens med vad som framkom vid flertalet av de samtal utredningen förde med representanter för SPSM.

En del av de intervjuade, från samtliga grupper, upplevde att rådgivningen från SPSM inte är uppdaterad, att den håller för låg nivå och är "lite gammalmodig". Liknande synpunkter framgår även av resultatet av enkätundersökningen. Det fanns också de som upplevde att rådgivarna ibland tangerar huvudmannens ansvar och medverkar i alltför hög grad i individärenden. Detta framgick också av samtal med representanter för SPSM, även om motsatt bild också fanns, dvs. att rådgivarna ger stöd i individärenden men aldrig tenderar att ta över huvudmannens ansvar. Vidare framfördes att det verkar främst vara inom den obligatoriska skolan som kompetensen hos rådgivarna finns, trots att elever och barn med funktionsnedsättningar finns även i andra skolformer. Det framkom också samstämmt från de intervjuade inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen att kompetens om dessa skolformer verkar saknas.

Förutom den regionala och lokala delen av SPSM kan spetskompetens finnas på nationell nivå vid resurscentrum. Ingen av de intervjuade lyfte fram de senare, men företrädare för SPSM ansåg att resurscentrumen behövs för numerärt små grupper med funktionsnedsättningar och att inte minst kursverksamheten för verksamma i skolan är nödvändig.

Genom samtal med personal vid SPSM framkom det att SPSM kontaktar huvudmän i regionerna och informerar om vad myndigheten kan erbjuda. Enkätsvaren visar att hälften av respondenterna någon gång blivit kontaktade av SPSM, medan flertalet av de intervjuade uppgav att det är någon från huvudmannen, t.ex. en rektor, speciallärare eller specialpedagog som kontaktat SPSM om det har uppstått behov av hjälp från en myndighet utanför den egna organisationen. Dessa hade, såvitt de intervjuade kände till, inte kontaktats av myndigheten vid något tillfälle.

9.6.2 Organiseringen av specialpedagogiskt stöd kan förändras

En majoritet av grupperna med förvaltningschefer och andra förvaltningstjänstemän framförde vid intervjuerna att den statliga organisationen när det gäller specialpedagogiskt stöd bör förändras så att det specialpedagogiska stödet finns tillgängligt på samma ställe som annat stöd inom skolområdet. En förvaltningstjänsteman uttryckte sig så här:

Om jag hade fått önska så hade Skolverket haft regionala kontor med SPSM där – in med specialistkompetensen.

Ungefär hälften av grupperna med rektorer och förskolechefer samt med lärare, förskollärare och fritidspedagoger hade uttryckligen samma uppfattning som förvaltningscheferna m.fl. Flera framhöll att det skulle vara bra med information och material som är samlat på en hemsida oavsett om det gäller specialpedagogiska eller andra frågor inom skolområdet. Det framkom också att den information och det material som finns tillgängligt hos SPSM kan uppfattas som riktat bara till elever med vissa funktionsnedsättningar även om det egentligen är bra för fler elever. Det ligger nära utsagor från SPSM där det i många samtal med utredningen framkom uttryck som ”det som är bra för våra elever är bra för alla elever”.

I enkäten efterfrågades synpunkter på att både Skolverket och SPSM, dvs. två myndigheter, har uppdrag som rör specialpedagogiska frågor och råd och stöd i dessa frågor. I knappt 170 av 400 svar på den frågan framgår att det vore en fördel om frågorna hanterades i en myndighet, medan ett drygt 50-tal ville behålla två myndigheter. Cirka 180 tog inte ställning.

Det som av några anses tala för att behålla den befintliga organiseringen är företrädesvis den specifika kompetensen och att myndighetens rådgivare finns någorlunda nära och ställer upp och kommer till en verksamhet om det behövs.

Av de cirka 180 som inte tog ställning till om det är mest ändamålsenligt med en eller två myndigheter är det knappt 40 procent som svarade att stödet från SPSM fungerar bra och är tillgängligt och att det inte påverkas av Skolverkets uppdrag. Cirka 25 procent var uttalat negativa och uppgav t.ex. att stödet inte är uppdaterat och användbart, att det saknas kompetens om vissa skolformer och specialpedagogiskt stöd oavsett myndighet och att SPSM är alltför anonym.

Särskilt på enhetsnivå betonades vikten av specialpedagogisk spetskompetens och att det måste vara tydligt att det finns specialpedagogiskt stöd att tillgå, oavsett organisering.

Av såväl enkät- som intervjustudien framgår att många av de som deltog i studierna inte känner till att båda myndigheterna har uppdrag som rör specialpedagogiska frågor och många har heller inte reflekterat över att myndigheterna skulle kunna överlappa varandra. Från flera håll framfördes dock att det ibland är svårt att veta vart man ska vända sig och att det framstår som rörigt med de olika myndigheterna. Resultatet visar också att det förekommer att myndigheter, även Skolinspektionen inberäknad, ger olika svar på samma fråga.

Vid samtal med SPSM framkom att satsningen Samverkan för bästa skola som genomförs av Skolverket ibland kan överlappa SPSM:s insatser. När det förekommit har SPSM, enligt egen utsago, valt att dra sig tillbaka. Representanter för SPSM uppgav också att de ibland funderar över varför Skolverket och inte SPSM får uppdrag från regeringen som explicit rör specialpedagogiska frågor eller elevhälsa.

Vidare lyfte myndigheten fram att det nationella resurscentrumets uppgifter behöver moderniseras för att överensstämma med skollagen.

9.6.3 Läromedel som produceras av staten används delvis

Knappt tre fjärdedelar av de som besvarade enkäten har någon gång använt sig av läromedel som producerats eller anpassats av SPSM. Resultatet av intervjuerna visar att läromedlen behövs i förhållande till elevgrupper med vissa funktionsnedsättningar såsom t.ex. hörselskada, synskada och utvecklingsstörning, dvs. sådana som inte är så stora numerärt och där det inte finns läromedel att tillgå på den kommersiella marknaden. Detta inkluderar också digitala hjälpmedel, som vid flera intervjuer med lärare framhölls som värdefulla. Samma bild framkom vid samtal med representanter för SPSM och dessa ansåg att verksamheten fungerar och är väl utvecklad.

9.6.4 Sammanfattande kommentar – specialpedagogiskt stöd

Det sammantagna resultatet av utredningens studier visar att specialpedagogiskt stöd från en statlig skolmyndighet är värdefullt och att det finns ett stort behov av detta. Behovet finns på alla nivåer i skolväsendet, men när det gäller gymnasieskola och vuxenutbildning, och ibland också förskola, verkar kompetensen och möjligheterna att ge stöd mindre än inom de obligatoriska skolformerna.

En majoritet av de intervjuade ansåg att det skulle vara en fördel om en enda myndighet hanterar allt stöd till huvudmän och skolor, även om det också fanns ett mindre antal som ansåg att det specialpedagogiska området är så speciellt att det bör få vara som det är, inte minst när det gäller specifikt stöd utifrån funktionsnedsättningar. Av de som besvarade enkäten var det mer än tre gånger så många som ansåg att det vore en fördel med en myndighet än de som ville behålla organiseringen som den är.

I förhållande till resultatet från enkät- och intervjustudien konstaterar utredningen att det anses viktigt med ett gemensamt förhållningssätt som innebär att se och ta hänsyn till alla elever och barn och deras rätt att mötas som individer – var och en med rätt till det stöd eller särskilda stöd som behövs. Det är också utredningens

egen uppfattning och kan gälla funktionsnedsättningar och stöd i förhållande till sådana eller särskilt stöd som behövs av andra skäl.

En stor majoritet har lyft fram vikten av att staten tillhandahåller specialpedagogisk kompetens som är svår, eller omöjlig, att tillhandahålla inom den egna organisationen. Detsamma gäller läromedel för vissa målgrupper.

Utredningen håller till fullo med om vikten av tillgång till specialpedagogisk kompetens och gör bedömningen att det nationella specialpedagogiska stödet till och med måste stärkas, dels så att det alltid upplevs uppdaterat och nyttigt, dels så att det ger än bättre förutsättningar för elevers och barns lärande i alla verksamheter som omfattas av skolmyndigheters uppdrag. Det kan ibland – troligen i högre utsträckning än i dag – handla om insatser som riktas till verksamheten eller huvudmannen och kan bidra till arbetsätt, analyser eller annat som gynnar inte bara en individ, utan många elever eller barn. Det kan även handla om insatser på individnivå, vilket utredningen anser är nödvändigt att staten bidrar med även i framtiden. Det bör dock i första hand gälla till antalet små målgrupper, där huvudmannen inte klarar att rekrytera och bibehålla adekvat kompetens. Med det vill utredningen ha sagt att huvudmannen, för att följa gällande författningar, har ett långtgående ansvar för att ha den kompetens som behövs i sin organisation, men att det i vissa avseenden får bedömas orimligt att kräva.

9.7 Specialskolan – en del av SPSM

Utredningen har i enlighet med direktivet (2017:37) i uppgift att utreda hur det statliga specialpedagogiska stödet bör organiseras på ett tydligt och effektivt sätt. Detta kan, men måste inte, få konsekvenser för specialskolan som är en del av SPSM, vilken är den myndighet som i huvudsak arbetar med specialpedagogiskt stöd.

Utredningen har därför sett ett behov att vid intervjuer med berörda ställa frågor om specialskolan som en del av en skolmyndighet som dels är huvudman för specialskolan, dels har ett annat uppdrag.

9.7.1 Det finns olika meningar om specialskolan som en del av SPSM

I huvudsak framförde SPSM, som huvudman, vid intervjuerna att det är bra att specialskolorna finns inom myndigheten. Exempelvis framkom det att skolorna är så få så de måste hållas ihop. Dessutom betonades vikten av teckenspråkiga miljöer. Detta stärktes av intervjuer med rektorer i specialskolor som också ansåg att kontakten med kolleger med samma uppdrag är viktig. Dock framförde några företrädare för specialskolor att kunskapsuppdraget först på senare tid har kommit i fokus, medan omsorgs- och trygghetsperspektivet tidigare varit det primära.

Som framgår av avsnitt 4.3 ansvarar SPSM:s regionala avdelningar för specialskolorna och en av de intervjuade rektorerna menade att ”varje region blir som en huvudman”.

Det framkom vidare att det är bra att myndighet själv har tillgång till skolor där elever med funktionsnedsättning får sin undervisning då myndigheten ska vara expert på specialpedagogisk rådgivning. Å ena sidan framfördes att personal vid skolorna kan utgöra ett stöd till rådgivarna, men å andra sidan framfördes att specialskolorna inte alltid har personal med den expertkunskap som krävs för det och som därför själva anlitar SPSM:s råd- och stödverksamhet på samma sätt som en kommunal eller enskild huvudman.

Vid samtal med myndigheten framkom vidare att SPSM, som liksom andra huvudmän har svårt att rekrytera behöriga lärare, står för kostnader för att utbilda speciallärare, men att lärarna ofta lämnar SPSM till förmån för kommunala tjänster när de är klara med utbildningen.

Vidare visar resultatet av intervjuerna att det varit problematiskt att som myndighet och huvudman ha fått kritik från Skolinspektionen samtidigt som myndigheten ska framstå som expertmyndighet i specialpedagogiska frågor. Såväl rektorer som andra inom myndigheten ansåg dock att åtgärder är vidtagna och att detta förhoppningsvis inte ska ske i framtiden.

Synpunkter som framfördes av några representanter för SPSM innebär att det kan vara tid för en förändring och dessa ansåg att det är förlegat att elever med vissa funktionsnedsättningar får sin undervisning i statlig regi medan så gott som alla andra elever får sin undervisning i kommunal eller enskild regi. Dock ansågs att om en

sådan förändring ska genomföras måste staten garantera tillräckliga resurser till verksamheten. Det framkom också från ett par representanter för huvudmän och från rektorer att det delvis finns ett närmande till kommunala eller enskilda verksamheter t.ex. genom en skolbyggnad på samma gård eller genom lokalintegrering.

Resultatet av de intervjuer som genomfördes i kommuner där specialskolor är belägna visar att de intervjuade kommunala huvudmännen inte är främmande för att ansvara för specialskolorna. Representanter för ett par huvudmän framförde att familjer ibland väljer att flytta till orten när deras barn ska börja i specialskolan och menade att det skulle vara naturligt att ta hand om verksamheten. Det framfördes även att det skulle vara möjligt att som lägeskommun ansvara för verksamheten, dvs. som huvudman för en skola där elever från såväl den egna som andra kommuner får sin utbildning. Ett par av företrädarna framförde att det, om detta skulle bli aktuellt, är viktigt att se till att antagningen till utbildningen är likvärdig och det betonades av de intervjuade att det behövs statliga resurser för att en kommun ska klara av detta på ett bra sätt.

9.7.2 Sammanfattande kommentar – specialskolan som en del av SPSM

Specialskolan är en av två skolformer med statlig huvudman. Den andra är sameskolan. Utredningen konstaterar att majoriteten av verksamma inom SPSM och specialskolan har framfört att ett statligt huvudmannaskap även fortsatt behövs för att eleverna ska få en bra utbildning. Målgruppen är liten, skolorna få och det har framkommit att det är nödvändigt med erfarenhetsutbyte mellan personal på olika nivåer i skolorna.

Det finns dock exempel på närmanden till kommunala eller enskilda skolor genom någon form av lokalintegrering och representanter för kommunala lägeskommuner har uppgett att de inte är främmande för ett huvudmannaskap för specialskolan, såsom de i huvudsak är huvudmän för t.ex. grundskolan och grundsärskolan.

Utredningens avsikt är självfallet att lämna förslag till en myndighetsstruktur som ger starkt nationellt stöd till huvudmän och verksamheter och som gynnar alla elevers och barns utveckling och lärande. Det innebär att det i sammanhanget är viktigt att ta hänsyn till huvudmannastrukturen för specialskolan.

9.8 Kompetensutveckling

Utredningen har i enkäten ställt frågor om statliga skolmyndigheter som genomförare av kompetensutveckling och om vilka som bör omfattas av sådana satsningar.

Vid intervjuerna har frågor ställts dels om hur den nuvarande kompetensutveckling som bedrivs av de statliga skolmyndigheterna uppfattas, dels om hur detta skulle kunna se ut i en framtida myndighetsstruktur. I det sammanhanget har kopplingar gjorts till 2015 års skolkommissions förslag om en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling (se kap. 6).

9.8.1 Kompetensutveckling som erbjuds av Skolverket och SPSM är bra men svår att förena med arbetet – och vissa grupper saknar kompetensutveckling

Av resultatet från enkätstudien framgår att 90 procent av respondenternas verksamheter deltar i olika nationella satsningar som är förenade med statsbidrag, däribland kompetensutvecklingsinsatser. Sådana satsningar exemplifierades i enkäten med läslyftet och matematiklyftet. Det är också dessa som framhölls som bra satsningar vid intervjuerna även om flera ansåg att studietakten för att få statsbidrag är för hög och en del hade därför valt att genomföra någon av satsningarna utan statsbidrag, vilket är möjligt då de är webbaserade och genomförs i modulsystem.

En övervägande del av de intervjuade lärarna och förskollärarna framhöll också de webbaserade kurser som tillhandahålls av SPSM som ändamålsenliga och bra kurser.

Resultatet från intervjuerna visar även att lärarlyftet, där lärare kan vidareutbilda sig för att få ytterligare behörighet, i sig är en bra satsning, men svår att förena med den rådande bristen på lärare och det framkom även att satsningen inte alltid uppfattas som att den vänder sig till alla skolformer.

Befattningsutbildningen för rektorer och personer med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem, det s.k. rektorsprogrammet, lyftes också fram som en bra statlig utbildning som genom Skolverkets ansvar för utbildningen upplevdes borge för likvärdighet över landet och vara till nytta för yrkesutövandet.

När det gäller kompetensutveckling för lärare inom yrkesutbildning på gymnasial nivå framkom dock genom intervjuerna att det är svårt att hitta relevanta kurser. Det framkom att det i stället förekommer att lärare kontakter branschen och ordnar kompetensutveckling på egen hand. Även lärare i vuxenutbildning vittnade om att det utbud som bedöms som relevant för deras del är förhållandevis litet.

På en enkätfråga om det är bra att skolmyndigheterna erbjuder och genomför kompetensutveckling, ibland tillsammans med universitet och högskolor, och om det fortsatt bör ske i samma utsträckning som vid tidpunkten för enkätstudien, dvs. hösten 2017, svarade cirka 50 procent av respondenterna ja och cirka 43 procent svarade att detta till och med bör ske i högre utsträckning i framtiden. När det gäller kompetensutveckling som innefattar fysiska träffar framförde dock flera huvudmän att de ibland inte har råd att låta medarbetare delta på grund av höga resekostnader. Detta var särskilt framträdande i glesbygdskommuner.

Av resultatet från intervjuerna framgår att högskolor och universitet ibland upplevs erbjuda adekvat kompetensutveckling när den anordnas i lärosätets egen regi, men att den ibland inte upplevs anpassad efter behov utan snarare efter vad lärosätet kan erbjuda. Några framhöll att det även innebär att kompetensutvecklingen inte blir likvärdig över landet.

9.8.2 Kompetensutveckling bör erbjudas i samlad statlig regi även i framtiden

Resultatet av såväl enkätstudien som intervjuerna visar att en stor majoritet av skolhuvudmännens representanter på olika nivåer uppfattar att det finns behov av kompetensutveckling i statlig regi, via en skolmyndighet eller flera, även i framtiden. Som framgår av föregående avsnitt angav mer än 90 procent av de som besvarade enkäten att det behövs i samma eller högre utsträckning än hösten 2017, dvs. då enkätstudien genomfördes. Även så gott som alla intervjuade ansåg att det behövs ett statligt ansvar när det gäller kompetensutveckling. En majoritet av de intervjuade var också i mycket hög grad positiva till att inrätta en nationell funktion för professionsutveckling. Flera menade att det behövs en särskild funktion som

värnar om likvärdigheten över landet och ser till att kompetensutvecklingen anpassas efter behov.

Resultatet av enkätstudien visar att drygt 80 procent svarade att lärare och rektorer ska erbjudas kompetensutveckling från en statlig skolmyndighet. Därefter uppgav drygt 70 procent att även politiker bör omfattas och drygt 60 procent att skolchef eller motsvarande också bör erbjudas kompetensutveckling i statlig regi. Ungefär 70 procent svarade att förskollärare och fritidspedagoger bör omfattas, medan endast 6 procent svarade att även andra befattningar bör ingå.

Resultatet av intervjuerna visar att rektorer, förskolechefer, lärare, förskollärare och fritidspedagoger ses som självklara målgrupper, men även skolchefen lyftes fram av flera och några ansåg att politiker borde erbjudas kortare introduktionsutbildningar i förhållande till det statliga uppdraget för skolan m.fl. verksamheter.

Det framkom vidare vid intervjuerna att olika yrkeskategorier, och verksamma inom olika skolformer, har olika behov och att den kompetensutveckling som erbjuds måste anpassas till det. Det fanns även de som ansåg att kompetensutvecklingen, när den innefattar fysiska möten, måste anpassas efter regionala eller lokala förutsättningar och också förläggas regionalt så att det i framtiden blir likvärdiga förutsättningar för alla som omfattas att delta.

Med anknytning till 2015 års skolkommissions förslag (SOU 2017:35) ställdes frågan om det vore bra med ett system med olika inriktningar och steg där t.ex. läraren skulle godkännas för att gå vidare. Många svarade att det var en intressant tanke, men ansåg att ett sådant system inte fick utesluta kortare kurser i aktuella frågor, t.ex. vid förändringar i läroplaner, ämnesplaner eller kursplaner.

Vid intervjuerna ställdes också en fråga om vem som lämpligast skulle äga en nationell funktion om en sådan inrättas på statlig nivå. De allra flesta ansåg att staten bör ansvara för funktionen, men att professionerna bör ha inflytande över innehållet.

9.8.3 Sammanfattande kommentar – kompetensutveckling

Det kan konstateras att kompetensutveckling i statlig regi är viktig och fortsatt kommer att vara viktig.

Det finns flera aktörer, såväl statliga som privata inom området och det bör självfallet finnas också framgent för att huvudmän ska

kunna välja den kompetensutveckling som behövs och passar bäst lokalt.

Universitet och högskolor erbjuder kompetensutveckling i egen regi som ibland uppfattas som anpassad och bra utifrån de behov som finns inom skolväsendet, men ibland mer som erbjudanden av ”färdiga paket” som saknar anknytning till aktuella behov.

Universitet och högskolor anordnar även kompetensutveckling på uppdrag av t.ex. Skolverket. Det handlar ofta om nationella satsningar som en statlig skolmyndighet fått regeringens uppdrag att ansvara för och som ger vissa ramar som utredningen uppfattar ska garantera likvärdighet mellan alla som erbjuds kompetensutvecklingen. Denna uppfattas ofta som bra av huvudmän och verksamma inom skolväsendet, men inte heller denna upplevs alltid anpassad efter alla huvudmäns förutsättningar i praktiken eller efter vad som behövs lokalt vid det aktuella tillfället. Det anser utredningen viktigt att ta hänsyn till, liksom olika professioners möjligheter att som individer vidareutvecklas i sitt yrke. Det bör dock betonas att den kompetensutveckling som erbjuds i statlig regi naturligtvis alltid bör syfta till att elevers och barns möjligheter till lärande, utveckling och goda resultat blir allt bättre.

Utredningen ska beakta 2015 års skolkommissions förslag (SOU 2017:35, se även kap. 6) och det innebär att det bör övervägas hur den statliga kompetensutveckling inom skolområdet som erbjuds av en skolmyndighet, eller flera skolmyndigheter, ska organiseras i framtiden. Dels behöver staten värna om likvärdighet i själva kompetensutvecklingen, dels om likvärdighet i förutsättningarna för huvudmän och professioner att kunna delta i den kompetensutveckling som erbjuds.

9.9 Huvudmannaskapet för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter

För att nå fram till genomförbara förslag som svarar mot uppdraget i direktivet, att analysera och föreslå ett lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter (dir. 2017:37), har frågor ställts till berörda om vad som fungerar väl och vilka eventuella problem som finns. Frågor har också ställts om hur organisationen bör se ut i framtiden för att fungera så väl som möjligt.

9.9.1 Det finns problem i nuvarande organisering

Resultatet av intervjuerna visar att nuvarande organisering och styrning med Sameting, Sameskolstyrelse och sameskolor är problematisk ur flera aspekter.

Av resultatet från intervjuerna framgår att styrningen är otydlig och att det funnits problem över tid. En av de intervjuade uttryckte att ”det har varit lite ostyrt – oklart vem som varit ansvarig”.

Det framstår enligt de intervjuade inte som klart vem, Sameskolstyrelsen eller Sametinget, som har ansvar för olika frågor. Ett exempel som nämndes vid flera intervjutillfällen var att det länge varit oklart vem som haft ansvar för rekrytering av skolchef och arbetsgivaransvar för denne. Det bör dock nämnas att detta sedan den 1 juni 2017 har förtydligats i Sameskolstyrelsens instruktion (2011:131).

Resultatet av intervjuerna visar att det heller inte framstår som klart vilket ansvar och vilken roll Sameskolstyrelsen har gentemot Sametinget respektive Utbildningsdepartementet, då det är Sametinget som utser ledamöterna i nämnden medan riksdag och regering tilldelar medel och lämnar uppdrag genom instruktion och regleringsbrev. Vid intervjuerna framfördes också att frågan om arvode till ledamöterna i nämnden bör avgöras av Sametinget, inte av regeringen, eftersom Sametinget utser ledamöterna.

Resultatet visar också att organiseringen under flera år varit konfliktfylld och att Sameskolstyrelsen upplevt att det varit ett stort avstånd till Sametinget. Resultatet från senare intervjuer, efter det senaste valet till Sametinget och Sameskolstyrelsens nämnd, visar dock en förändring som innebär att kontakterna av båda parter upplevs som bättre och tätare.

På frågan om samarbete med kommuner där det finns sameskolor visar resultatet av intervjuerna med såväl representanter för samerna som för kommunerna att detta fungerar ibland, men att det också är svårt. Samerna upplever att en del kommuner har förståelse för samernas kulturarv och språk och viljan att bevara detta, medan förståelsen upplevs vara mindre i andra kommuner. Från kommunernas sida framfördes vid några intervjuer att ett samarbete där den samiska kulturen och det samiska språket bitvis kan interagera med kommunens verksamhet har varit svårt att få till stånd. Samerna

har i vissa fall upplevt att integrering av olika slag leder till att framför allt fokus på det samiska språket blir svårare att upprätthålla.

9.9.2 Tankar om den framtida organisationen – Sametinget kan möjligen ta över men inte kommunerna

Resultatet av intervjuerna visar dels att ansvarsfrågan mellan Utbildningsdepartementet, Sametinget och Sameskolstyrelsen behöver tydliggöras, dels att kansliet för Sameskolstyrelsen uppfattas som litet och därmed sårbart. Dessa båda delar skulle enligt flera av de intervjuade tala för att Sameskolstyrelsen antingen gick in i en större organisation som Sametinget eller fick utökade resurser. På huvudmannanivå framfördes att det bl.a. saknas juridisk expertis, att det är orimligt att skolchefen ägnar tid åt att t.ex. söka olika bidrag samt att personal- och ekonomifunktionerna är ensamma i sina roller och inte har någon att vid behov resonera med.

Resultatet visar sammantaget att det finns delade meningar om vilket som är det bästa alternativet – att behålla Sameskolstyrelsen eller låta Sametinget ta över huvudmannaskapet. Några upplevde att det inte finns något intresse för skolfrågorna hos Sametinget, vilket skulle kunna medföra svårigheter att få förståelse för arbetet utifrån skolans nationella styrdokument och uppdrag.

Andra, bl.a. representanter för huvudmannanivån och Sametinget, framhöll att det finns ett sådant intresse och det framkom också att frågorna ska lyftas fram i det nya Sametinget. Det fanns också de som ansåg att Sametinget bör ta över så småningom, men att tiden inte är mogen för det ännu. Några av de intervjuade ansåg att det under några år behöver skapas förutsättningar för ett övertagande.

Vid några intervjuer uttrycktes att det är bra att Sameskolstyrelsen ”ligger direkt under Utbildningsdepartementet” och de intervjuade framförde att det finns stora möjligheter till råd och stöd från departementet.

På frågan om det vore tänkbart med ett kommunalt huvudmannaskap för sameskolorna visar resultatet från intervjuerna entydigt att det inte uppfattas som ett lämpligt alternativ. Representanter för de kommuner där det finns sameskolor trodde inte på idén och de intervjuade samerna på olika nivåer i skolsystemet trodde inte heller på idén.

Vid intervjuerna med samer på olika nivåer i skolsystemet framfördes att sameskolorna med sin speciella karaktär riskerar att i praktiken försvinna om kommunerna blir huvudmän. Kommunerna å sin sida framförde att det är tveksamt om samerna skulle acceptera en styrning av icke samer och om inte skulle det bli problematiskt att ha huvudmannskapet för sameskolorna.

9.9.3 Sameskolstyrelsens läromedelsproduktion är liten, men det finns ett stort behov

Resultatet av intervjuerna visar att det finns ett stort behov av läromedel som är anpassade till sameskolan. Det handlar dels om de olika samiska språken och varieteterna, dels om det samiska kulturarvet. Sameskolstyrelsen framförde dock att det är svårt att lösa uppdraget i denna fråga och vid intervjuer med rektorer och lärare framkom att lärarna själva ofta måste anpassa läromedel för att de ska fungera på ett bra sätt i undervisningen. Det poängterades att det inte bara handlar om att översätta läromedel som har tagits fram för t.ex. grundskolan, utan de måste också anpassas till den samiska kontexten.

Vid intervjuerna på huvudmannnivå framfördes att Sameskolstyrelsen tidigare haft en läromedelskonsultant på kansliet, vilket egentligen fortfarande ansågs nödvändigt, men att denna tjänst dragits in av resursskäl. Det framkom också att Sameskolstyrelsen lägger ut en inbjudan att söka medel för läromedelsproduktion på sin hemsida och tjänstemän deltar också vid mässor och liknande för att knyta kontakter med läromedelsföretag. Det upplevs emellertid som svårt att hitta lämpliga läromedelsförfattare och producenter.

Det framfördes vidare att myndigheten via regleringsbrevet endast tilldelas en liten summa, 1,5 miljoner kronor årligen, för att genomföra detta uppdrag. (Det bör dock noteras att det i regleringsbrevet över tid anges att *minst* 1,5 miljoner kronor får användas för detta.) Några av de intervjuade lyfte fram att det kanske skulle gå att bygga upp ett samarbete med SPSM när det gäller läromedelsproduktion, eftersom den myndigheten också arbetar med detta även om det gäller andra målgrupper.

9.9.4 Sammanfattande kommentar – huvudmannskapet för sameskolstyrelsen eller dess verksamheter

Frågan om huvudmannskapet för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter är inte enkel. Utredningen bedömer dock att någon typ av förändring behövs. Det råder samstämmighet om att det finns problem i nuvarande organisering. Den fungerar inte optimalt som den är, vilket enligt utredningens bedömning riskerar otydlighet i ansvar och befogenheter, kanske onödiga konflikter och i sämsta fall kan det påverka elevernas utbildning. Sameskolstyrelsen med sitt kansli är också liten och därmed sårbar.

Utredningen konstaterar vidare att det vid intervjuer med huvudmannanivån framkom att man använder sig av Utbildningsdepartementet och den kompetens i olika frågor som finns där. Det är självfallet bra med en god dialog med uppdragsgivaren, men samtidigt bör huvudmannen, och i det här fallet skolmyndigheten, agera självständigt och ta ansvar utifrån gällande författningar och sitt uppdrag i övrigt samt tilldelade medel. Sameskolstyrelsens uppfattning kan dels bero på att myndigheten är liten och inte har förutsättningar att ha all den kompetens som behövs, dels på otydligheter i styrningen.

En del som är viktig att beakta i Sameskolstyrelsens arbete, förutom själva huvudmannskapet och vad det innebär, är uppdraget att anpassa och producera läromedel. Det sker, som framgår ovan, genom utlysningar på hemsidan och kontakter via mässor och liknande, men har uppgetts vara ett svårt uppdrag. Utredningen har förståelse för detta och konstaterar att läromedelsproduktionen behöver utvecklas då marknaden i sig är liten. Utredningen anser att det är av största vikt att läromedel verksamhetsnära och att t.ex. lärare i sameskolan är involverade i processen för att såväl det samiska språket som den samiska kontexten ska kunna tillgodoses, samtidigt som läromedlen självfallet också ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet.

10 Förutsättningar för förslagen

I detta kapitel identifieras och utvecklas några viktiga förutsättningar för utredningens förslag. Förutsättningarna avser i vilken kontext de statliga skolmyndigheterna ska verka och vilka utmaningar och problem myndigheterna ska hjälpa till att lösa.

Av avsnitt 2.2 framgår de grundläggande utgångspunkter som präglat hela utredningens arbete och därmed även gäller för förslagen. Sammanfattningsvis anges där att primära syften för myndigheterna är att de ska vara till för elever och barn och deras möjligheter att nå de nationella målen för utbildningen, stödja huvudmän och professionella i deras arbete och bidra med underlag till regeringen. Myndighetsstrukturen ska också vara hållbar över tid. Organiseringen av myndigheterna ska främja möjligheterna att uppnå nämnda syften.

Nedan beskrivs det svenska skolsystemet med fokus på ansvarsfördelning, dvs. det är i denna kontext där skolmyndigheterna ska verka och som utgör förutsättningen för deras arbete. Vidare diskuteras principiella problem och utmaningar i skolsystemet och i den befintliga myndighetsstrukturen. Slutligen förs ett resonemang om behovet av att tydlighet och tillit präglar styrningen på skolans område.

Utredningen avgränsar alltså kontexten till skolområdet, men myndigheter inom skolområdet verkar självfallet också i ett omgivande samhälle som i olika grad har betydelse för skolmyndigheters arbete. Det handlar t.ex. om andra utbildningsaktörer såsom universitet och högskolor eller folkhögskolor eller arbetsmarknaden med kopplingar till exempelvis gymnasieskola och vuxenutbildning.

10.1 Det svenska skolsystemet – kontexten där skolmyndigheter ska verka

Sedan början av 1990-talet har grunden i det svenska skolsystemet varit att kommunerna är huvudmän och har det övergripande ansvaret för skolväsendet inom sitt område. Statens styrning av skolväsendet har alltsedan dess vilat på principerna om mål- och resultatstyrning (prop. 1990/91:18). Mål- och resultatstyrningen kan förenklat beskrivas som att staten ska styra huvudmännen genom ganska vida ramar som ger ett avsevärt friutrymme för huvudmännen att lokalt utforma verksamheten efter lokala behov och förutsättningar, så att de nationella målen för utbildningen nås i så hög utsträckning som möjligt. Detta gäller numera såväl kommunala som enskilda huvudmän.

Mål- och resultatstyrningen kan relateras till den statliga detaljstyrning som tidigare rådde på skolans område, där staten genom regler i detalj föreskrev t.ex. vad läromedel skulle innehålla och hur undervisningen skulle organiseras.

Ansvarsfördelningen mellan stat och huvudman anses fortfarande ligga fast, även om staten på senare år återigen tagit ett flertal initiativ som inneburit ökad detaljstyrning av huvudmännen. Utredningen lämnar sina förslag inom ramen för det.

10.1.1 Alla elever och barn har rätt till en likvärdig utbildning av hög kvalitet

Likvärdigheten och huvudmännens förutsättningar att klara sitt uppdrag

En utmaning med mål- och resultatstyrningen är att kommuner och enskilda huvudmän har vitt skilda förutsättningar att uppnå de nationella målen. Stora skillnader i invånarantal, demografi, geografi och socioekonomiska faktorer skapar en situation där det är svårt att värna en nationellt sammanhållen skola där alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning av hög kvalitet. Cirka 290 kommuner har identiska uppdrag som huvudmän men fundamentalt olika förutsättningar och varierande förmåga att klara sitt uppdrag. Utöver kommunerna finns mångdubbelt fler enskilda huvudmän av olika storlek och karaktär. Resultaten från Statens Skolinspektions

(Skolinspektionen) tillsyn visar tydligt att det finns omfattande brister i verksamheterna kopplade till huvudmäns förmåga och förutsättningar att klara sitt uppdrag (www.skolinspektionen.se)

I diskussionen om hög kvalitet i den svenska skolan är likvärdighet centralt. Uttrycket likvärdighet finns i en av skollagens portalparagrafer och innebär att alla elever har rätt till en utbildning av hög kvalitet, oavsett vem som är huvudman för utbildningen och var i landet utbildningen anordnas (1 kap. 9 § skollagen, 2010:800). En likvärdig utbildning medför alltså att utbildningen, utifrån de nationella styrdokumenterna, ska utformas utifrån lokala behov och förutsättningar och den ska kunna bedrivas av såväl kommunala, enskilda som i vissa fall statliga huvudmän. Likvärdighet innebär däremot inte att all utbildning ska bedrivas på samma sätt överallt.

I rätten till en likvärdig utbildning ligger också en skyldighet för huvudmännen att anpassa utbildningen efter elevers och barns olika behov och förutsättningar (1 kap. 4 § skollagen). Det handlar t.ex. om vikten av lärmiljöer som gynnar alla elevers och barns lärande oavsett om de har en funktionsnedsättning eller ej. Det kan exempelvis behövas teckenspråkiga eller andra kommunikativa miljöer, men det kan också handla om tillgänglighet för elever med rörelsehinder eller anpassningar i förhållande till annan funktionsvariation. Det handlar också om att elever och barn utifrån sina förutsättningar ska få sådana utmaningar i sitt lärande att de kan utvecklas så långt som möjligt.

Ett antal undersökningar, nationella såväl som internationella, pekar på att likvärdigheten i den svenska skolan har försämrats över tid (Skolverket 2016a, SOU 2017:35). Undersökningarna visar också i jämförelser på ett generellt sjunkande resultat för den svenska skolan inom olika områden (OECD 2015). I de senaste undersökningarna, PISA 2015 (Skolverket 2016a) och TIMSS 2015 (Skolverket 2016b), finns tecken på att trenden vänt men resultaten behöver fortfarande förbättras för att Sverige åter ska finnas bland de främsta länderna resultatmässigt.

Kopplingen till nationella mål är en förutsättning för likvärdighet

Kopplingen till de nationella målen i myndigheters och huvudmäns arbete med att utveckla kvalitet i utbildningen är en absolut förutsättning för en hög likvärdighet i det svenska skolväsendet. Att statliga skolmyndigheternas arbete ska utgå ifrån och främja huvudmännens arbete mot nationella mål i skollag och övriga styrdokument kan till och med utläsas av 1 kap. 1 § regeringsformen där det anges att den offentliga makten ska utövas under lagarna (1974:152).

Inledningsvis i avsnitt 10.1.1 framgår skolhuvudmännens skilda förutsättningar att lösa sitt uppdrag och det finns skäl att anta att huvudmännen själva har svårt att bedöma om utbildningen är likvärdig i ett nationellt perspektiv. Det är alltså centralt att de statliga skolmyndigheternas arbete utgår ifrån att de mål som sätts upp av riksdag och regering nås i så hög utsträckning som möjligt.

10.1.2 Framväxten av fristående skolor och ökad valfrihet

Under tiden efter att kommunerna fick huvudmannaskapet för skolan har det skett en stark framväxt av fristående skolor i Sverige. Genom successiva politiska reformer har det skapats ett system med etableringsfrihet och full offentlig finansiering som innebär att fristående skolor är en självklar och etablerad del av det svenska skolväsendet. I och med 2010 års skollag gäller också i princip lika rättigheter och skyldigheter för kommunala och fristående skolor. Kommunerna har dock ett bakomliggande och övergripande ansvar för att tillgodose barns och elevers rätt till utbildning, vilket är ett ansvar som enskilda huvudmän inte har.

Under de senaste decennierna har det också, genom olika politiska reformer, skapats en valfrihet för elever och vårdnadshavare som inte funnits tidigare. Tidigare fick elever och vårdnadshavare oftast hålla till godo med den skola som kommunen anvisade dem. Numera är det däremot möjligt att i stor utsträckning välja såväl mellan kommunala skolor som mellan kommunala och fristående skolor. Det bör dock i sammanhanget understrykas att graden av valfrihet i stor utsträckning är beroende av bl.a. var i landet man bor.

I olika studier av valfriheten framhålls både positiva och negativa effekter. Valfriheten innebär ökade möjligheter för individen att

själv påverka skolvalet och konkurrensen mellan skolor kan stimulera kvalitetsutveckling (Dahl & Guttières-Aranda 2012). Samtidigt framförs att valfriheten riskerar att öka skolsegregationen, dvs. skillnaden i kvalitet mellan skolor, och därmed också skadar likvärdigheten i det svenska skolsystemet (Skolverket 2012).

10.2 Svagheter i skolsystemet – svagheter i den statliga skolmyndighetsstrukturen

Flera studier och utredningar, inklusive den här utredningen, har sammantaget funnit att det finns svagheter såväl i skolsystemet som i den statliga myndighetsstrukturen inom skolområdet. Dessa svagheter förstärker varandra och skapar sammantaget stora utmaningar i arbetet med att stärka den svenska skolan. Nedan beskrivs dessa två delar närmare.

10.2.1 Systemsvagheter i den svenska skolan

I sitt slutbetänkande konstaterar 2015 års skolkommision att den svenska skolan kännetecknas av allvarliga systemsvagheter. Enligt kommissionen har dessa brister resulterat i ett försvagat och delvis fragmentiserat skolväsende med en låg grad av samverkan, samarbete och gemensamt förbättringsarbete mellan skolor och skolhuvudmän (SOU 2017:35). Samma svagheter har också uppmärksammats i OECD:s granskning av den svenska skolan. Det gäller särskilt kapacitetsbrister, resursfördelning, läraryrkets attraktivitet, samverkan och svagheter i utvärderingssystemet (OECD 2015). Utredningen delar dessa uppfattningar om brister och svagheter i svensk skola och anser att det är mycket angeläget att vända utvecklingen så att den svenska skolan i stället framgent kan kännetecknas av styrkor.

10.2.2 Starkare statlig styrning, men svagheter i myndighetsstrukturen

Den statliga myndighetsstrukturen har, som närmare beskrivs i kap. 5, förändrats ett flertal gånger under de senaste decennierna. I takt med framväxten av fristående skolor och den kritik som generellt riktats mot kvaliteten i den svenska skolan har den statliga kontrollen av skolhuvudmän och verksamheter successivt förstärkts, först genom utbyggnad av inspektionen inom Statens skolverk (Skolverket) och sedan genom att Skolinspektionen bildades som en egen myndighet för inspektion.

Staten har också under de senaste åren vidtagit flera åtgärder som kan ses som ett uttryck för en ökad ambition till mer direkt styrning av skolan. Här kan nämnas den kraftiga ökningen av specialdestinerade statsbidrag och de olika insatserna för att höja lönen för lärare och skapa karriärvägar. I sammanhanget bör också nämnas att Skolverket under de senaste åren fått regeringsuppdrag som inneburit att myndigheten kraftigt byggt ut sitt arbete med lokalt utvecklingsstöd till huvudmän och skolor, framför allt inom ramen för arbetet med Samverkan för bästa skola (se avsnitt 4.1.5).

Den mer aktiva statliga styrningen av skolan upplevs inte odelat positiv. Som resultatet av utredningens kontakter med företrädare för huvudmän och verksamheter visar finns det både kritik mot vilka uppdrag de statliga skolmyndigheterna har och mot hur arbetet bedrivs (se kap. 9). I sitt delbetänkande konstaterar också 2015 års Skolkommision att det behövs en myndighetsöversyn på skolområdet på grund av otydligheter i skolmyndigheternas uppdrag, överlappande uppgifter, risk för dubbla normeringar och uppgifter och områden som fungerar mindre väl i den nuvarande myndighetsstrukturen (SOU 2016:38).

Utredningen delar Skolkommisionens bild av problemen i nuvarande myndighetsstruktur och kan konstatera att bilden i stort sett överensstämmer med den bild som framkommit under utredningens gång. Dessutom konstaterar utredningen att det vid samtal med huvudmän och företrädare för verksamheterna framkommit att myndigheterna i viss utsträckning har svårigheter att nå ut med sitt arbete (se kap. 9).

Efter samtal med företrädare för myndigheterna har utredningen fått en bild av att varje myndighet har en ambition att optimera sitt

uppdrag och sina uppgifter. Däremot saknas en holistisk syn som innebär att summan av skolmyndigheternas uppdrag och uppgifter är gemensamt gynnsamma och optimerade för det svenska skolväsendets bästa och ytterst för elevernas och barnens möjligheter till en bra och likvärdig utbildning.

10.3 Behov av tydlighet och tillit i styrningen

Av regeringens senaste förvaltningspolitiska proposition, som riksdagen ställt sig bakom, följer att målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete. Statsförvaltningens organisering ska vara sådan att det klart och tydligt framgår vem som är ansvarig för vad (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315).

De statliga skolmyndigheterna har ett flertal olika uppgifter, bl.a. normering, utveckling och implementering av styrdokument, inspektion med tillsyn och kvalitetsgranskning, stöd till skolutveckling, uppföljning, utvärdering och visst arbete med forskning.

För att den statliga myndighetsstrukturen ska vara så effektiv och ändamålsenlig som möjligt är det viktigt att uppgifterna är tydliga, att det är tydligt vem som gör vad och att strukturen inte bidrar till en ökad otydlighet i ansvarsfördelning mellan myndigheter och mellan stat och huvudmän.

Tillitsbaserad styrning som styrfilosofi har fått stort genomslag och stor uppmärksamhet under de senaste åren. Tillitsbaserad styrning och ledning kan ges en teoretisk definition som styrning, kultur och arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa att medarbetaren kan, vill och vågar hjälpa brukaren. Den kan också ges en praktisk definition som en samling principer som syftar till att minska onödigt kontroll och formalism i offentligt finansierad verksamhet och bättre ta tillvara brukares och brukarmötande medarbetares kompetens och engagemang, för att på så vis skapa bättre kvalitet i tjänsterna till medborgaren (Bringselius 2017).

Tillitsbaserad styrning bör enligt utredningens uppfattning implementeras även på skolans område med respekt och förståelse för hur situationen i skolväsendet ser ut. Det finns ett mycket stort antal offentliga och enskilda huvudmän som har vitt skilda förutsättningar och varierande förmåga att fullgöra det nationella uppdraget.

Tillitsbaserad styrning innefattar ett ömsesidigt förtroende mellan den som styr och den som styrs, där den som styrs måste förtjäna den tillitsbaserade styrningen (Bringselius 2017).

Enligt utredningens uppfattning är tillitsbaserad styrning i första hand ett principiellt synsätt som bör implementeras utifrån vad som kan betraktas som lämpligt givet de särskilda omständigheter som finns inom olika samhällsområden. Tillitsbaserad styrning är något relativt nytt på skolområdet och bör enligt utredningens uppfattning genomföras med hänsyn till de problem som finns både inom skolsystemet och i den nuvarande skolmyndighetsstrukturen.

10.4 Sammanfattande kommentar – förutsättningarna för förslagen

En viktig förutsättning för utredningens förslag är att statens styrning av skolan utgår från att det är kommunerna som är huvudmän. Utöver kommunerna finns ett stort antal enskilda huvudmän som numer är en självklar och etablerad del av det svenska skolväsendet.

Det svenska skolsystemet kännetecknas av allvarliga systemsvagheter, som bl.a. hänger samman med att huvudmännen har vitt skilda förutsättningar att klara sitt uppdrag. Alla elever och barn får inte den utbildning de har rätt till. Skolan ska präglas av hög likvärdighet, dvs. alla elever och barn ska ha rätt till en utbildning av hög kvalitet oavsett var i landet de bor och i vilken skola de går. Systemsvagheterna som finns inom skolsystemet har lett till en försämrad likvärdighet där många elever får otillräckliga kunskaper. För att likvärdigheten ska kunna förbättras måste arbetet med att utveckla kvaliteten i utbildningen utgå ifrån de nationella mål som finns i skollag, läroplaner och andra styrdokument.

Nuvarande myndighetsstruktur präglas av olika typer av brister som innebär att det är svårt för myndigheterna att nå fram på ett sätt

som gör att skolväsendet som helhet blir bättre. Statliga skolmyndigheter behöver därför organiseras så att de på bästa möjliga sätt kan bidra till huvudmännens arbete med att höja kvaliteten i utbildningen. Styrningen av skolmyndigheter bör också präglas av tydlighet och tillit för att sådana myndigheter ska få förutsättningar att anpassa sig efter behov och så effektivt och ändamålsenligt som möjligt bidra till ett bättre skolväsende.

11 Förslag till en ny myndighetsstruktur på skolområdet

I detta kapitel lämnas förslagen till en ny myndighetsstruktur på skolområdet. Mot bakgrund av den utredning som genomförts är den samlade bedömningen att strukturen behöver förändras och ansvarsfördelningen förtydligas.

Förslagen innebär att staten på ett effektivt och ändamålsenligt sätt ska vara en del i att lösa de problem och utmaningar som presenteras i kap. 10 och som nuvarande myndighetsstruktur enligt utredningens uppfattning inte är tillräckligt ändamålsenlig för att lösa.

Den nya myndighetsstrukturen innebär att tillsynen tydliggörs med intentionen att den i praktiken stärks och att gränsen för vad som är möjligt inom tillsyn i förhållande till styrdokumentet klargörs. Den nya myndighetsstrukturen innebär också att stödet till förbättringsåtgärder stärks och i stora delar tar sin utgångspunkt i sådana brister som måste åtgärdas för att elever och barn ska få en rättssäker och likvärdig utbildning av hög kvalitet.

I den nya myndighetsstrukturen lyfts det specialpedagogiska området och specialskolorna fram särskilt, men inte längre avskilt, i syfte att även dessa delar totalt sett ska stärkas, vara kända och nå ut bredare och effektivare än i nuvarande myndighetsstruktur.

Uppföljning och utvärdering får en tydligare plats i den nya strukturen. Uppföljning och statistik måste bli mer tillgänglig och användbar för huvudmännen och uppgifter inom utvärdering förtydligas, stärks och avgränsas mot andra aktörer.

Vidare borgar den myndighetsstruktur som föreslås för att lyfta fram professionerna inom skolväsendet och ge rektorer och förskolechefer, lärare och förskollärare goda möjligheter att påverka och utveckla sin professionalism.

Spridning av forskning och beprövad erfarenhet inom skolväsendet samt arbetet med praktisk forskning efter behov föreslås vidare få en stärkt position i en ny myndighetsstruktur.

Därutöver redovisas huvudmannaskapet för sameskolorna där utredningen föreslår en förändring i syfte att huvudmannaskapet ska bli tydligt, effektivt och ändamålsenligt.

Med en ny myndighetsstruktur kommer arbetssätten att förändras och samordnings- och effektivitetsvinster kommer att kunna göras. Kostnadsberäkningar och konsekvenser av de förslag som lämnas framgår av kap. 13.

11.1 Skolmyndigheten inrättas

Förslag: En ny myndighet, Skolmyndigheten, ska inrättas och vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet i den utsträckning något annat inte är föreskrivet. Uppgifterna ska vara

- tillsyn, godkännande och rätt till bidrag
- stöd till förbättringsåtgärder och specialpedagogiskt stöd inom skolväsendet och vissa andra verksamhetsformer
- styrdokument och prov
- uppföljning och utvärdering
- nationellt resurscentrum
- produktion och anpassning av läromedel för elever med funktionsnedsättning, elever i sameskolan och på uppdrag av regeringen för andra elever
- hantering av riktade statsbidrag
- information om verksamhetsområdet.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och Statens skolverk (Skolverket) ska upphöra som myndigheter. Om inte annat följer av övriga avsnitt i kap. 11 ska myndigheternas nuvarande uppgifter föras över oförändrade till Skolmyndigheten.

Det behövs ett helhetsperspektiv för ett bättre skolväsende

Av utredningens direktiv framgår att det, i förhållande till de utmaningar som svensk skola står inför, kan ifrågasättas om den statliga organiseringen av stöd till huvudmännen är ändamålsenlig eller om den bör förändras. Där återges också 2015 års skolkommissions bedömning att det behövs en myndighetsöversyn på grund av otydligheter i skolmyndigheternas uppdrag, överlappande uppgifter, risk för dubbla normeringar och uppgifter som fungerar mindre väl i den nuvarande myndighetsstrukturen (dir. 2017:37, SOU 2016:38, SOU 2017:35).

Det sammantagna resultatet av utredningens arbete visar också att skolmyndighetsstrukturen inte är tillräckligt ändamålsenlig och effektiv i sin nuvarande tappning. Det finns både innehållsliga och strukturella problem (se kap. 9, 10) som vare sig uppdragsgivaren eller myndigheterna själva lyckats överbrygga under de tio år som nuvarande struktur har funnits.

I utredningens egna utgångspunkter framförs att en ny myndighetsstruktur ska vara till för elever och barn och deras möjligheter till en likvärdig utbildning av hög kvalitet och till att nå de nationella målen för utbildningen. Där anges också att den ska vara till för huvudmännen och de professionella i deras arbete i denna riktning (se avsnitt 2.2).

Det är därför viktigt att organiseringen är tydlig för huvudmän och professionella, men även för elever, barn och deras vårdnadshavare. Även om ambitionen för samtliga skolmyndigheter är att bidra till skolförbättring utifrån vars och ens uppdrag, kan konstateras att avnämarna bl.a. saknar tydlighet i myndighetsstrukturen (se kap. 9).

Såväl Skolverket som Skolinspektionen har förvisso genomfört egna förändringar; Skolverket genom en omorganisation som bl.a. skulle syfta till ett bättre helhetstänkande och Skolinspektionen genom ett utvecklingsarbete i syfte att inspektionen ska bli mer stödjande i form av integrerad tillsyn och kvalitetsgranskning. Utvecklingsarbetena har genomförts parallellt. Skolmyndigheterna ska gemensamt främja att alla elever och barn får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet och också får goda förutsättningar för utveckling, lärande och goda resultat. Utredningen anser att det därför hade varit en fördel om myndigheterna hade samverkat i sina förändringsarbeten. Förändringarna har ännu

inte, av vad som framkommit under utredningens arbete, fått något genomslag i önskvärd riktning. Det ska dock sägas att Skolinspektionen är inne i en försöksverksamhet med sin förändring (se avsnitt 4.2.10), medan Skolverket förväntade sig att se vad omorganisationen lett till under senare delen av 2017 eller tidigt 2018 (se avsnitt 4.1.16).

Intervjuade huvudmän och deras personal upplever i hög grad att det är rörigt med den nuvarande myndighetsstrukturen och de vet inte alltid vart de ska vända sig i olika frågor. Det gäller många delar av skolmyndigheternas uppdrag såsom allmänna råd och stödmaterial för olika skolformer, information som rör särskilt stöd, kompetensutvecklingsinsatser och rapporter av olika slag. Dessutom framförde huvudmän och företrädare för verksamheter att de ibland får olika budskap från myndigheterna. Resultatet visar att en majoritet anser att en ingång, såväl via webb som fysiskt, hade varit att föredra (se kap. 9).

Syftet med den nuvarande myndighetsstrukturen var att uppgifterna skulle renodlas, tillsynen och kvalitetsgranskningen stärkas och stödet till skolutveckling skulle inledningsvis hållas på nationell nivå med fokus på implementering av nya reformer, viss kompetensutveckling och information. Stödet till skolutveckling har dock kommit att utvecklas i form av alltmer riktat stöd till lokal nivå. Tillsynen har börjat utvecklas alltmer mot kvalitetsgranskning och närmar sig ett stödjande uppdrag, även om det fortfarande ligger inom inspektionen. När det gäller specialpedagogiska frågor kan det antas att dessa av tradition och försiktighet, för att garantera stöd i specialpedagogiska frågor, har bibehållits i en särskild myndighet (se kap. 5).

I förarbetena till nuvarande myndighetsstruktur betonas nödvändigheten av samarbete mellan myndigheterna (se avsnitt 5.1.5, 5.3.2 och 5.3.4). Ett väl uppbyggt samarbete ansågs vara en förutsättning för att myndighetsstrukturen skulle fungera och bidra till bättre resultat i skolväsendet (prop. 2007/08:50).

Som anges i kap. 10 har varje myndighet ambitionen att få till ett så ändamålsenligt och effektivt arbete som möjligt, men samverkan mellan myndigheterna har hittills haltat (se kap. 9). Det innebär att ett holistiskt perspektiv när det gäller myndigheternas arbete och hur det svenska skolväsendet ska förbättras till stor del saknas. Hur ska t.ex. tillsyn och stöd i förhållande till uppmärksammade brister

hänga samman? Hur ska specialpedagogiskt stöd nå ut överallt och, förutom att vara specifika insatser, kunna vara ett komplement till andra insatser? Hur ska huvudmännen veta vem som normerar och hur det tar sig i uttryck – är det styrdokument eller är det inspektionsrapporter?

Det finns exempel på samverkan, med försök att överbrygga en del av de ovan ställda frågorna (se avsnitt 4.3). Ett sådant exempel är samverkan mellan Skolinspektionen vid det regionala kontoret i Umeå och SPSM som har ett lokalkontor i intilliggande lokaler. Vid samtal med de båda myndigheterna framkom att det visserligen inte förekommer något dagligt samarbete, men myndigheternas ledningar har regelbundna möten, myndigheterna har genomfört projekt tillsammans och medarbetare i SPSM har deltagit i samband med uppföljning av inspektioner – just den delen uppfattades dock som otydlig av skolhuvudmännen (se avsnitt 9.3.1). Även om det alltså finns förtjänstfulla samarbeten att redovisa saknas det systematiskt samarbete mellan myndigheterna inom skolväsendet, vilket innebär att resurserna ur ett nationellt perspektiv inte används effektivt och myndigheterna fungerar då heller inte tillräckligt ändamålsenligt gentemot huvudmän och deras verksamheter.

I andra samhällssektorer i Sverige ser det olika ut. Vård- och universitets- och högskoleområdet är exempel på sektorer där tillsyn och mer främjande och stödjande funktioner delas upp på olika myndigheter, medan Arbetsmiljöverket är ett exempel på en myndighet som har båda delarna inom sitt ansvarsområde. Inspektionen för vård- och omsorg har emellertid ett uttalat uppdrag att inta ett utvecklingsperspektiv och deras inspektionsverksamhet ska innehålla stödjande åtgärder (se kap. 8). Det verkar således inte finnas någon, över olika politikområden, enhetlig syn på vilken struktur som är mest gynnsam.

Vid en jämförelse med skolmyndigheter eller motsvarande i andra länder kan konstateras att i en stor majoritet av undersökta länder finns ett holistiskt perspektiv där inspektion och olika former av stöd som syftar till att förbättra verksamheten kombineras. Det kan vara genom något som liknar det vi benämner kvalitetsgranskning, där råd och vägledning ges i samband med denna, men också på andra sätt, t.ex. genom att stöd ges efter uppmärksammade brister. Dessa typer av arbetssätt gäller exempelvis våra grannländer Danmark och

Norge, men också t.ex. Irland, Skottland, Nederländerna och Tyskland (se kap. 7). Det är alltså numera ovanligt internationellt sett att uppgifter som enligt vår svenska terminologi kan benämnas inspektion och stöd till förbättringsåtgärder delas upp i olika myndigheter.

Utredningens uppfattning är att det är nödvändigt att granskande och stödjande uppgifter hänger samman om ambitionen är ett bättre skolväsende. Uppdelningen i olika myndigheter mellan inspektion och stöd har prövats i tio år, men fortfarande kvarstår i stort sett samma brister hos skolhuvudmännen, vilket kan utläsas av Skolinspektionens beslut (www.skolinspektionen.se) och det framstår inte heller som att den nuvarande myndighetsstrukturen i någon högre grad har bidragit till bättre elevresultat. Förändringar tar visserligen tid, men vore strukturen ändamålsenlig borde en tydlig positiv utveckling ändå ha visa sig under en tioårsperiod. Huvudmän och personal i deras verksamheter upplever förvisso att det är bra med tillsyn och ”att få en genomlysning av verksamheten”, men de saknar råd, vägledning och stöd i samband med att brister uppmärksammas (se avsnitt 9).

Specialpedagogiska frågor är i de allra flesta av de undersökta länderna samordnade med andra frågor i en myndighet eller motsvarande. Det utgår från ett synsätt där många länder tar fasta på att stöd i specialpedagogiska frågor är en självklar rättighet som inte ska organiseras helt avskilt från andra frågor. Det är ett synsätt som utredningen delar. Hur åtgärderna ska utformas måste däremot alltid avgöras i förhållande till vad som är bäst i det enskilda fallet. Det ska också särskilt betonas att det är både centralt och helt nödvändigt att specialpedagogiskt stöd är synligt, tillgängligt och ges på olika nivåer i skolväsendet.

Utredningen har övervägt om de olika myndigheternas uppdrag skulle kunna renodlas och tydliggöras, t.ex. i syfte att fortfarande ha en självständig tillsynsmyndighet som i praktiken inte har med t.ex. normering och stöd att göra. Likaså skulle myndigheten som arbetar med specialpedagogiska frågor renodlat kunna driva och utveckla just dessa frågor. Staten skulle kunna se till att myndigheterna finns lokaliserade nära varandra och betona, kanske t.o.m. reglera, samverkan ytterligare så att t.ex. huvudmän får stöd eller specialpedagogiskt stöd när brister har uppmärksammas i samband med tillsyn eller specialpedagogiskt stöd i förhållande till en elevs specifika behov. Utredningen har dock kommit fram till att renodling och

tydliggörande av nuvarande myndigheter inte löser problemen i svenskt skolväsende. Om staten skulle välja att lokalisera tre myndigheter inom skolområdet i närheten av varandra, men med olika uppdrag, skulle det, enligt utredningens uppfattning, t.o.m. riskera att bli rörigare för huvudmännen än dagens organisering. En sådan lösning skulle heller inte skapa förutsättningar för ett nödvändigt samordnat och effektivt arbete i syfte att alla elever och barn i skolväsendet ska få möjligheter att nå utbildningens mål.

Utredningen har också övervägt om det finns risk för att de specialpedagogiska frågorna skulle komma i skymundan av andra bredare frågor i en myndighet med flera uppdrag. Autism & Aspergerförbundet och FUB (2018) har framfört att förbundens inflytande och elevernas möjligheter att nå skolans mål skulle påverkas negativt med en sådan ordning. Förbunden menar att en bred specialpedagogisk kompetens bara kan utvecklas i en egen myndighet. Utredningen bedömer dock att specialpedagogiskt stöd är så viktigt för så många elever och barn samt för skolväsendet i stort att det i stället krävs en samordning där det specialpedagogiska stödet alltid är ett av flera perspektiv i arbetet. Skulle SPSM:s uppgifter även fortsatt ligga utanför de övriga uppgifterna som skolmyndigheter har skulle det specialpedagogiska stödet snarare riskera att inte komma alla som behöver det till del, det skulle riskera att även fortsatt ses som något som bara är avsett för elever och barn med vissa funktionsnedsättningar och det skulle riskera att komma i andra hand när det gäller lagstiftning, utveckling av styrdokument för vissa skolformer, stödmaterial m.m. (se avsnitt 9.1.3 och 9.1.5).

Det finns heller ingen garanti för att myndigheters samverkan skulle öka om de skulle finnas bredvid varandra. Det har inte fungerat i tidigare organiseringar och fungerar inte systematiskt i nuvarande organisering heller, trots viss samlokalisering (se avsnitt 5.3.2). Flera myndigheter lokaliserade i närheten av varandra skulle också bli dyra. Var och en skulle behöva sin administration och sina stödfunktioner. Utifrån storleken på nuvarande skolmyndigheter skulle det heller knappast vara görligt med gemensamma sådana funktioner.

Utredningen anser att en av nycklarna till att skolväsendet ska förbättras är en helhetssyn på vad som händer och bör hända hos huvudmännen och i verksamheterna, dvs. kopplingen mellan de

olika uppdragen. Utredningen bedömer därför att det behövs en nyordning för att ta tag i de problem som finns.

Utredningen föreslår därför att Skolmyndigheten ska inrättas och svara för tillsyn och tillståndsgivning, stöd till förbättringsåtgärder och specialpedagogiskt stöd inom skolväsendet och vissa andra verksamheter, styrdokument och prov, uppföljning och utvärdering, nationellt resurscentrum, produktion och anpassning av vissa läromedel samt information om verksamhetsområdet. Huvudkontoret föreslås förläggas till Stockholmsområdet. Skälet till det är att huvudkontoret behöver placeras så att det är lätt att nå från hela övriga landet.

Utredningen föreslår vidare att SPSM, Skolinspektionen och Skolverket ska upphöra som myndigheter. Skolmyndighetens organisation och uppgifter utvecklas i det följande. De uppgifter som nu finns i de befintliga myndigheterna och inte nämns i kapitlet förslås oförändrade föras över till Skolmyndigheten.

11.1.1 Regionala kontor för att bättre nå fram

Förslag: Skolmyndigheten ska ha en regional organisation. Regionindelningen ska vara

- Norrbottens län
- Västerbottens län
- Jämtlands och Västernorrlands län
- Gävleborgs, Uppsala och Västmanlands län
- Dalarnas, Värmlands och Örebro län
- Gotlands och Stockholms län
- Jönköpings, Södermanlands och Östergötlands län
- Hallands och Västra Götalands län
- Blekinge, Kalmar och Kronobergs län
- Skåne län.

Det finns behov av en regional organisation

Enligt direktiven ska utredningen dels analysera befintlig regional organisering av skolmyndigheter, dels vid behov föreslå en organisering av skolmyndigheter som innefattar en regional närvaro. I direktivet lyfter regeringen fram att en ökad regional närvaro kan bidra till ökad likvärdighet över landet (dir. 2017:37).

Utredningen har funnit att det finns fördelar med den befintliga regionala organiseringen av skolmyndigheter och det gäller SPSM i högre grad än Skolinspektionen. Resultatet av såväl enkätstudien som intervjuerna visar att det är en rådgivande och stödjande funktion som är viktig regionalt, inte bara genom en närvaro med Stockholm som utgångspunkt utan också med en regional organisation. Så länge Skolinspektionen inte i nämnvärd grad ger råd och vägledning lokalt är bedömningen att det inte spelar så stor roll varifrån en inspekterande myndighet kommer (se avsnitt 9.2.1), trots att det, när inspektionen inrättades, angavs att verksamheten kräver en sådan organisation (SOU 2007:79).

Statskontoret (2016a) anger att beslut om lokalisering av myndigheter ska utgå från de krav verksamheten ställer. En annan viktig aspekt att beakta är regional tillväxt. Det räcker alltså inte att beslut om en regional organisation bygger på att det finns ett allmänt värde i att statliga myndigheter bör vara synliga och finnas lokaliserade över hela landet. Av ett tillkännagivande från Finansutskottet till regeringen framgår att man bör pröva om myndigheter kan lokaliseras till andra delar av landet än Stockholm (bet. 2015/16:FiU25) och av budgetpropositionen för 2018 framgår att utgångspunkten för statliga myndigheter är att de ska erbjuda likvärdig tillgång till service för alla medborgare och företag (prop. 2017/18:1, utg.omr. 19).

I Skolmyndighetens uppgifter ska det enligt förslaget ingå att såväl utöva tillsyn som ge stöd i olika former. Det är enligt utredningens bedömning viktigt att tillsyn respektive stöd även fortsatt genomförs tydligt åtskilda från varandra. Därvidlag överensstämmer utredningens bedömning med den avsikt som fanns när nuvarande struktur infördes (prop. 2007/08:50). Däremot kom förutsättningarna, som byggde på ett väl utvecklat samarbete, mer eller mindre på skam. Det innebär att uppdelningen i två myndigheter inte är hållbar om statsmakterna verkligen vill att skolväsendet ska

få ökade förutsättningar att förbättras, dvs. leda till en bättre utbildning för elever och barn och stå sig bättre än för närvarande i förhållande till omvärlden. Mot detta skulle kunna sägas att en sådan variant har prövats när Skolverkets 75 kontor i mitten av 1990-talet omvandlades till ett tiotal och såväl tillsyn som stöd, som ingick i Skolverkets uppdrag, kom att läggas vid samma kontor. Det var dock en annan tid där kommunerna några år dessförinnan fått huvudmannansvaret för skolväsendet och statsmakterna ville markera den nya ordningen. En del medarbetare i myndigheten utövade i huvudsak tillsyn och huvudmannen skulle utan inblandning av staten stå för utveckling och förbättring av sina verksamheter, dvs. staten skulle inte komma alltför nära med sina stödjande insatser, utan i princip stanna vid huvudmannanivån. Stödinsatserna handlade främst om statliga insatser i samband med nya reformer. Det har hittills heller inte varit uttalat att stöd till huvudmän och verksamheter ska utgå från brister som uppmärksammats vid tillsyn (se avsnitt 5.1.6 och 5.2.2).

Att det båda uppgifterna även fortsatt föreslås genomföras åtskilda från varandra innebär för den skull inte att de som arbetar med olika uppgifter inte ska veta om varandra. Det är tvärtom avgörande att de fungerar som samverkande kärl, att medarbetarna har en nära dialog och en gemensam kunskap om och förståelse för de huvudmän och verksamheter som tillses och också kan behöva råd och stöd. Det innebär, i överensstämmelse med vad som framkommit under utredningens arbete, att det är värdefullt med särskild kunskap om t.ex. en kommun, kommunens skolor, deras styrkor och svagheter och, dessutom, regionens huvudmän och skolor med styrkor och svagheter. Det är vidare värdefullt med kunskap om andra regionala stödstrukturer, exempelvis universitet och högskolor, regionförbund, gymnasieförbund, landsting och andra aktörer. Sammantaget görs alltså bedömningen att tillsyn och stöd behöver finnas nära varandra under en gemensam övergripande ledning för att en kontinuerlig och ständigt förekommande dialog ur båda perspektiven ska bli en realitet.

Det har vidare lyfts fram att det är viktigt att statens medarbetare ser och kan anpassa olika åtgärder till varje huvudmans förutsättningar och behov (se avsnitt 9.2.1, 9.2.3). Det innebär enligt utredningens uppfattning att det är nödvändigt med för uppgiften

kompetenta medarbetare, dvs. med gedigen kunskap om skolväsendet och olika skolformer. Det behövs också erfarenhet från arbete i eller med olika landsdelar och olika typer av kommuner, så att arbetet inte riskerar att i huvudsak få ett storstadsperspektiv. Därutöver behöver det finnas tillgång till annan kompetens, exempelvis juridisk.

Utredningen föreslår därför att Skolmyndigheten ska ha en regional organisation i syfte att utbildningen inom skolväsendet ska förbättras och vara likvärdig för alla elever och barn. Fördelarna med en regional organisering i förhållande till tillsyn respektive stöd till förbättringsåtgärder och stöd i specialpedagogiska frågor utvecklas nedan. Utredningen vill även lyfta fram att om Utredningen om planering och dimensionering av gymnasial utbildning kommer fram till att en skolmyndighet bör hantera gymnasieskolan regionalt och finner det lämpligt, är det möjligt att lägga in en sådan uppgift i den här föreslagna regionala organisationen.

Utredningen vill starkt betona att förutsättningarna för samordning mellan uppgifter och samarbete mellan medarbetare och i förlängningen ett skolväsende på frammarsch ökar avsevärt om steget tas att under tydliga former låta tillsyn och stöd, inklusive stöd i specialpedagogiska frågor, verka i samma organisation och på regional nivå. Syftet med detta är att sammantaget med gedigen kunskap nå fram lokalt, få synergier regionalt och aggregerat nationellt, vilket innebär att förbättringarna blir synliga såväl i som för Sverige.

Det ska finnas tio regionala kontor i Skolmyndigheten

År 2016 arbetade 235 000 personer i statliga myndigheter. Sådana finns representerade i alla län och i 265 av landets kommuner (Statskontoret 2016a). Det innebär att det varierar stort hur regionindelningen ser ut för olika myndigheter. I regel ligger beslut om lokalisering av en regional organisation hos myndighetens ledning. Det finns dock flera undantag där t.ex. antal orter anges eller namnges av regeringen (se avsnitt 6.3).

I Skolinspektionen är det formellt sett generaldirektören som beslutar om organisationen. Av betänkandet Tre nya skolmyndigheter framgår dock att inspektionen kräver en regional organisation med god geografisk spridning och förslag lämnades om på vilka orter

Skolinspektionens verksamhet skulle bedrivas (SOU 2007:79). Det framgår också av det påföljande kommittédirektivet (dir. 2008:3), inför beslutet om att inrätta en skolinspektion, att regeringen bedömde att myndigheten skulle ha behov av verksamhet på flera orter i landet. Orterna som utan närmare motivering anges är Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå (se avsnitt 5.1.5). Hur regionerna skulle se ut framgick inte.

När det gäller SPSM framgår av direktivet inför bildandet av den myndigheten att det fanns behov av verksamhet på flera platser i landet (dir. 2008:5). Den tidigare utredningen (SOU 2007:79) hade lämnat förslag om att ledningen skulle finnas i Härnösand och att regionerna, eller orterna, skulle vara Göteborg, Malmö, Stockholm, Umeå och Örebro. Dessutom föreslogs att lokalkontor skulle inrättas i den utsträckning det behövdes (se avsnitt 5.3.6). Även i det här fallet inrättades regionala kontor på de orter som föreslagits och ett antal lokalkontor öppnades dessutom. Utredningen kan konstatera att huvudkontoret visserligen lokaliserades till Härnösand, men det medförde aldrig att ledningen utgick från huvudkontoret, utan i stället från Örebro eller Stockholm.

Utredningen anser att de båda exemplen visar en tämligen stark styrning från den dåvarande regeringens sida, även om styrningen inte medförde någon reglering av de regionala organisationerna.

Indelningskommittén har haft i uppdrag att lämna förslag om statliga myndigheters regionala indelning. Skolmyndigheterna har emellertid undantagits med hänvisning till denna utredning (se avsnitt 6.3). Det framgår av betänkandet att de flesta myndigheter som har en regional indelning har mellan fyra och åtta områden. De enda myndigheter som är länsvisa är länsstyrelserna. Däremot kan det finnas myndigheter som har valt att ha lokala kontor per län eller med någon annan indelning. Utredningen konstaterar att SPSM kan räknas till sådana myndigheter.

Indelningskommittén föreslår en regionindelning, som bygger på sjukvårdsregionerna, med sex regioner för flera statliga myndigheter. Kommittén ger också ett alternativt förslag om sju regioner som bygger på polismyndighetens regioner. Förslagen är likartade, men har några skillnader och det framgår bl.a. att vissa län tillhör en sjukvårdsregion, men samarbetar med andra i t.ex. regionala utveck-

lingsfrågor. I båda alternativen finns likheter med EU:s struktur-fondsprogram, som har åtta programområden, inom målet för investeringar för tillväxt och sysselsättning (SOU 2018:10).

Utredningen anser att det finns många fördelar med regioner för en skolmyndighet som stämmer överens med såväl andra statliga myndigheters regionindelning som kommuners naturliga samverkansområden. Det kan leda till starkare samarbetsarenor och bidra till ökad sysselsättning och i viss mån ökad tillväxt.

När det gäller en skolmyndighet anser utredningen emellertid att det finns flera andra parametrar som bör tas i beaktande.

Geografiskt avstånd är viktigt både vad gäller huvudmännens närhet till skolmyndigheten och eventuella möten eller seminarier som anordnas där, myndighetens legitimitet med tanke på region- och lokalkännedom och myndighetens avstånd till huvudmännen, så att det blir rimliga arbetsförhållanden för medarbetare vid myndigheten. Därutöver bör hänsyn tas till antal invånare i en region.

I likhet med Indelningskommittén anser utredningen att det är viktigt att hålla ihop länen. I det här avseendet gäller det t.ex. utbildning på gymnasial nivå och det samarbete med landstingen som kan behövas när det gäller elever och barn med funktionsnedsättningar eller psykisk ohälsa. Dessutom bör naturligtvis Skolinspektionens och SPSM:s lokaliseringar tas i beaktande, liksom närheten till universitet och högskolor.

Utredningen har tagit intryck av Indelningskommitténs förslag till regionindelning för vissa statliga myndigheter, men anser att regionerna är för få när det gäller skolmyndigheterna och att samverkan inom just sjukhus- eller polisområden inte är de enskilt viktigaste faktorerna för var skolmyndigheter bör vara belägna.

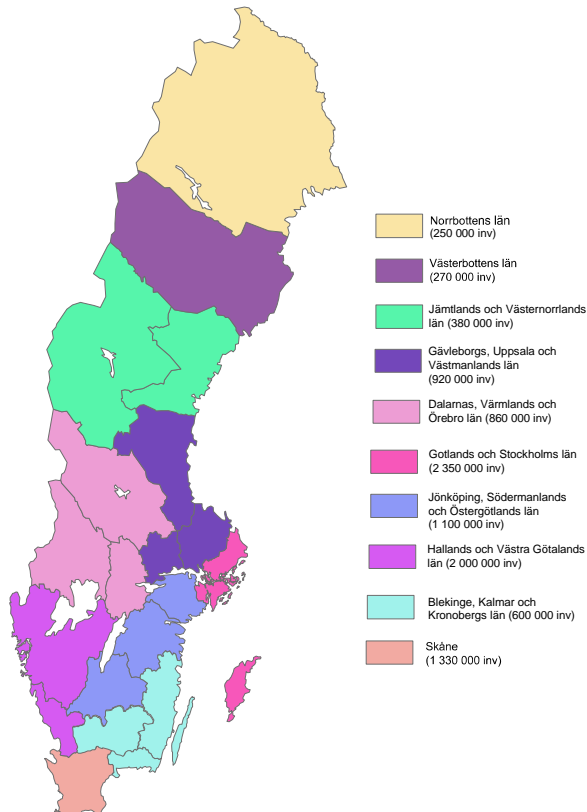
Man skulle kunna tänka sig att en länsindelning vore att föredra, då det finns många verksamheter i varje kommun och det skulle borga för en lokal närvaro med mycket god kännedom om skolväsendet och aktuella aktörer i respektive län. Utredningen bedömer dock att länsvisa kontor skulle bli sårbara. Myndighetens regionala kontor föreslås hantera flera uppgifter och det behövs enligt utredningens uppfattning ett flertal medarbetare för var och en av uppgifterna om det ska bli en hållbar verksamhet. Det bör dock vara så många kontor att det fortfarande finns möjlighet att bygga upp kunskap och hålla sig välinformerad både regionalt och lokalt när det

gäller verksamheterna inom skolväsendet och de andra relevanta aktörerna.

Utredningen har också funnit att samarbeten inom utbildningsområdet inte alltid sammanfaller med samverkan inom andra områden. Högskolor inom några geografiska områden samverkar t.ex. i vissa projekt, medan samverkan mellan gymnasieskolor ligger inom andra områden (se t.ex. SOU 2018:10). Det är alltså inte möjligt att hitta självklara regioner då det finns en mångfald av samarbeten beroende av vilken fråga det gäller.

Utredningen föreslår att Skolmyndigheten ska ha den regionindelning som framgår av kartan i figur 11.1.

Figur 11.1 Regionindelning för Skolmyndigheten



Anm: Figuren visar Skolmyndighetens tio regioner med antal invånare den 30 juni 2017, avrundat till hela 10 000-tal.

Som framgår är regionerna olika stora, men utredningen anser att det är ofrånkomligt med tanke på invånartäthet och ovan nämnda kriterier. I stället får regionkontoren bemannas med lämpligt antal personer i förhållande till regionernas storlek.

Några undantag görs när det gäller län som regioner. De två nordligaste länen har så stora geografiska avstånd att det finns särskilda skäl att ha ett kontor per län. Utredningens antaganden utgår ifrån att det kan vara rimligt att bemanna dessa kontor med knappt ett 30-tal medarbetare vardera, vilket bedöms vara ett tillräckligt antal för att kunna tillhandahålla en ändamålsenlig och effektiv verksamhet (se vidare avsnitt 13.2.1). Om behov skulle uppstå i specifika frågor är det naturligtvis också möjligt med samverkan mellan enheter i samma myndighet – vilket för övrigt även gäller kontor med fler medarbetare där det t.ex. kan saknas en viss kompetens.

Skåne län har vidare så pass stor befolkning att det bedöms lämpligt att det länet utgör en egen region, medan andra sydliga län som Blekinge, Kalmar och Kronoberg tillsammans blir en tillräckligt stor region som också har andra samarbeten sig emellan. Halland är också ett sydligt län, men utredningen har funnit att det ofta finns samarbeten med Västra Götaland och därför föreslås dessa bilda en region.

När det gäller övriga regioner finns inga särskilda ställningstaganden utöver de som redovisats ovan.

Det bör finnas regionala kontor som är lämpligt geografiskt placerade

Som framgår ovan ligger beslut om lokalisering regionalt ofta på myndighetschefer, men fastställs ibland av regeringen. Utredningen väljer att lägga förslag om regioner, men har också övervägt vilka orter som kan vara lämpliga att förlägga Skolmyndighetens regionala kontor till. Det finns naturligtvis olika möjliga placeringar, men utredningen har gjort en helhetsbedömning utifrån ett antal kriterier: avstånd till berörda inom regionen, goda eller acceptabla kommunikationer i förhållande till huvudkontoret, befintliga skolmyndigheter, antagande om goda möjligheter att rekrytera medarbetare och närhet till universitet eller högskolor.

Nedan anges de orter utredningen finner lämpliga för regionala kontor, vägvstånd till centralorten i den kommun som ligger längst

bort i regionen och om Skolinspektionen eller SPSM i dag har regionala kontor på orten. Det bör nämnas att SPSM har lokalkontor på fler orter, ofta på länsnivå, men en del av dessa har endast ett fåtal medarbetare och samtliga tillhör en region. Därför har utredningen valt att ta hänsyn till den regionala nivån. När det gäller övriga kriterier görs bedömningen att de är uppfyllda.

- Norrbottens län: Luleå (längsta avstånd är 343 km, Luleå–Kiruna.)
- Västerbottens län: Umeå (Längsta avstånd är 223 km, Umeå–Storuman. Skolinspektionen har regionalt kontor i Umeå.)
- Jämtlands och Västernorrlands län: Härnösand (Längsta avstånd är 314 km, Härnösand–Åre. SPSM har huvud- och regionkontor i Härnösand.)
- Gävleborgs, Uppsala och Västmanlands län: Uppsala (Längsta avstånd är 261 km, Uppsala–Bergsjö.)
- Dalarnas, Värmlands och Örebro län: Örebro (Längsta avstånd är 295 km, Örebro–Älvdalen. SPSM har regionkontor i Örebro.)
- Gotlands och Stockholms län: Stockholm (Längsta avstånd angivet i kilometer är ej relevant. Längsta resan är flygresa från Bromma till Visby och vidare transport inom Gotland. Skolinspektionen har huvud- och regionkontor och SPSM har regionkontor i Stockholm.)
- Jönköping, Södermanlands och Östergötlands län: Linköping (Längsta avstånd är 206 km, Linköping–Gislaved. Skolinspektionen har regionalt kontor i Linköping.)
- Hallands och Västra Götalands län: Göteborg (Längsta avstånd är 210 km, Göteborg–Gullspång. Skolinspektionen och SPSM har regionala kontor i Göteborg.)
- Blekinge, Kalmar och Kronobergs län: Kalmar (Längsta avstånd är 219 km, Kalmar–Markaryd.)
- Skåne län: Lund (Längsta avstånd är 107 km, Lund–Osby. Skolinspektionen har regionalt kontor på orten.).

Med ovanstående bedömning blir avstånden till huvudmännen som längst drygt 30 mil. I de flesta fall blir det kortare. Det längsta avståndet är i Norrbottens län, men det får enligt utredningens bedömning accepteras. Faktorer som överväger i förhållande till att avståndet blir drygt 34 mil är att behålla hela län, få så pass stora områden att ett regionkontor inte blir sårbart och övriga ovan nämnda kriterier. Placeringen av regionala kontor överensstämmer väl med de synpunkter som lämnades i samband med intervjuerna, där det framkom att 20–30 mil var det största avstånd respondenterna kunde tänka sig för att det skulle vara ett mervärde med en skolmyndighet i regionen (se avsnitt 9.2.1).

11.1.2 Skolmyndighetens arbete med tillsyn och godkännande

Förslag: Tillsyn ska bestå av behovsprövad och särskild tillsyn och samordnas nationellt.

Behovsprövad tillsyn ska genomföras regionalt. Huvudmän, skolor, förskolor, fritidshem och vuxenutbildning ska omfattas och prioriteras utifrån en risk- och väsentlighetsanalys.

Tillsynen av förskola, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem ska flyttas från lägeskommunen till Skolmyndigheten. Detsamma gäller beslut om godkännande och rätt till bidrag för dessa verksamheter.

Tillsyn av förskola, annan pedagogisk verksamhet, fritidshem och vuxenutbildning ska ske på såväl huvudmän- som verksamhetsnivå.

Särskild tillsyn ska förläggas nationellt och omfatta ärenden efter anmälan, etableringskontroll hos enskilda huvudmän och riktad tillsyn.

Statlig kvalitetsgranskning ska inte vara en uppgift för Skolmyndigheten.

Kravet på att ett föreläggande i vissa närmare angivna situationer som huvudregel ska förenas med vite ska tas bort.

Bedömning: Förstagångstillsyner bör inte längre rutinmässigt genomföras.

Definitionen av tillsyn ska vara kvar, men tillsynen ska utvecklas

Tillsyn definieras enligt 26 kap. 2 § skollagen (2010:800) som en självständig granskning som har till syfte att kontrollera om den verksamhet som granskas uppfyller de krav som följer av lagar och andra föreskrifter. Tillsynen handlar således om kontroll av att föreskrifterna följs men definitionen kan enligt utredningens uppfattning inte i övrigt anses sätta några tydliga begränsningar för hur tillsynen kan bedrivas och vilka uttalanden som tillsynsmyndigheten kan göra inom ramen för tillsynen. I sammanhanget är det viktigt att betona att läroplanerna är sådana bindande föreskrifter som tillsynen ska omfatta. Läroplanerna är inte uppbyggda som traditionella föreskrifter med paragrafer, men ingår tveklöst i det som tillsynsmyndigheten ska utöva tillsyn över enligt skollagen.

Utredningen anser att läroplanernas bestämmelser innebär en möjlighet till bredare granskning inom ramen för tillsyn än vad som vanligtvis sker utifrån skollagens bestämmelser. Detta bör vara värdefullt för huvudmän och verksamheter och bidra till att utveckla den granskade verksamheten. Tillsynsansvaret gäller hela läroplanen, dvs. såväl kursplaner och kunskapskrav som de allmänna delarna med mål och riktlinjer. Genom att tillsynen även riktas mot läroplanernas mål och riktlinjer kan den nå fram till kärnan i verksamheterna, dvs. undervisningen, och det blir möjligt att uttala sig om vad som där fungerar väl och vad som brister. Utredningen anser att en sådan inriktning av tillsynen är möjlig utan att skollagens definition av tillsynsbegreppet behöver ändras.

Det är ur effektivitetssynpunkt viktigt att tillsynen riktar sig till de huvudmän och verksamheter där det behövs. Det finns ingen anledning att genomföra någon djupare tillsyn i välfungerande verksamheter. För att uppnå ett likvärdigt skolväsende av god kvalitet är det i stället viktigt att insatserna görs där det efter en grundläggande analys kan antas att bristerna finns.

Utredningen föreslår därför att den löpande tillsyn som genomförs hos huvudmän och i deras verksamheter ska vara behovsprövad, förläggas regionalt, men samordnas nationellt tillsammans med den särskilda tillsynen som beskrivs nedan. Tillsynsverksamhet är myndighetsutövning där tillsynsmyndigheten kan använda de möjligheter till ingripande mot huvudmännen som regleras i skollagen.

Rättssäkerhetsskäl talar därför starkt för att tillsynen ska samordnas på nationell nivå, så att enhetlighet i bedömningarna säkerställs.

Den behovsprövade tillsynen ska utgå från en risk- och väsentlighetsanalys, vilket görs även i den nuvarande tillsynen, och klart prioriteras till de huvudmän och verksamheter där det bedöms finnas behov av att genomföra en tillsyn.

Som utvecklas i avsnitt 11.1.3 är det angeläget att resultaten av tillsyn i avsevärt högre utsträckning än i dag används som utgångspunkt för att stödja huvudmännen i deras arbete med att förbättra kvaliteten i verksamheterna utifrån de nationella mål som gäller för utbildningen. Utredningen slår i kap. 10 fast att en central uppgift för statliga skolmyndigheter ska vara att samordnat och effektivt bidra till att huvudmännens verksamheter utvecklas så långt möjligt mot de nationella målen. De nationella målen framgår av skollagen och andra föreskrifter inom området som läroplaner, andra förordningar och myndighetsföreskrifter.

Tillsynen som verksamhet är inriktad just på att granska hur huvudmännen uppfyller de nationella målen och det är därför en grundläggande utgångspunkt att resultaten från tillsynen används av myndigheten för att tillhandahålla förbättringsinsatser till huvudmännen. Även om ett sådant arbete pågår inom Skolinspektionen och Skolverket, genom att Skolinspektionen bidrar med underlag för urval till satsningen Samverkan för bästa skola, anser utredningen att arbetet behöver utvecklas, bli mer samordnat och effektivt och därför ska bedrivas i en och samma myndighet.

Behovet av löpande tillsyn bör på lång sikt kunna minska, eftersom arbetet med förbättringsåtgärder ska stärkas, vilket utvecklas i avsnitt 11.1.3. Utredningen föreslår därför att frekvensen i den löpande tillsynen ska bli längre än för närvarande så att tillsyn genomförs där det behövs och med femårsintervaller som riktmärke. Vid misstänkta brister i en verksamhet finns alltid möjlighet att därutöver ingripa inom ramen för den särskilda tillsynen.

Tillsyn ska bedrivas enhetligt för alla huvudmän och verksamhetsformer

Enligt 26 kap. 3 § skollagen omfattar Skolinspektionens tillsyn skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen, utbildning som leder fram till International

Baccalaureate (IB), hur kommuner uppfyller sitt ansvar för bevakning av skolplikt m.m. och hur kommuner fullgör sitt tillsynsansvar över förskolor m.fl. med enskild huvudman.

Tillsyn är en verksamhet som kan ha mycket ingripande effekter för de huvudmän som granskas, särskilt för enskilda huvudmän som kan få sitt godkännande att bedriva verksamhet återkallat. Starka rättssäkerhetsskäl talar därför för att den behovsprövade tillsyn som beskrivs i föregående delavsnitt ska bedrivas på ett enhetligt sätt och med likvärdig kvalitet över hela landet.

Tillsynen av fristående förskolor utförs av den kommun där den fristående förskolan är belägen. Kommunerna har vitt skilda förutsättningar att fullgöra detta uppdrag och resultatet av utredningens intervjuer med huvudmän och företrädare för verksamheten visar också att många kommuner inte har tillräckliga förutsättningar att utföra tillsynen på ett rättssäkert sätt. En klar majoritet av de som svarade på utredningens enkät och deltog vid intervjuer anser också att tillsynen av fristående förskolor bör utföras av en statlig tillsynsmyndighet (se avsnitt 9.3.2).

Utredningen föreslår därför att ansvaret för tillsyn av fristående förskolor ska flyttas från lägeskommunen till den statliga tillsynsmyndigheten.

Skollagens regler om tillsyn bygger på principen om att det är den myndighet som lämnar ett godkännande som också utövar tillsyn över verksamheten. Utredningen anser att denna princip bör gälla även i fortsättningen och föreslår därför att också ansvaret för att godkänna enskilda huvudmän ska flyttas från lägeskommunen till Skolmyndigheten och förläggas nationellt.

Samma sak bör, av samma skäl som för fristående förskolor, gälla pedagogisk omsorg och fritidshem med enskild huvudman, där lägeskommunerna har ansvar för att fatta beslut om rätt till bidrag eller godkännande och för att utöva tillsyn. Även i dessa fall föreslås därför att det ansvar som ligger på lägeskommunerna ska föras över till Skolmyndigheten.

Tillsyn ska vara utformad på samma sätt för alla

Utredningens samtal med företrädare för myndigheter, huvudmän och verksamheter visar att en majoritet av dessa anser att den statliga tillsynen av förskolan ska vara utformad på motsvarande sätt för förskolan som för t.ex. grundskolan, dvs. avse även verksamhetsnivå och inte enbart huvudmannanivå (se avsnitt 9.3.2). Utredningen konstaterar även att skälen för att den statliga tillsynen av förskolan främst är fokuserad på huvudmannanivå förefaller vara resursbetingade (se avsnitt 5.1.4).

Det är viktigt att tillsynen av olika skolformer bedrivs på ett så likvärdigt sätt som möjligt, dels sett ur elevers och barns rättssäkerhetsperspektiv, dels sett ur perspektivet att tillsynen ska bidra till utveckling av verksamheten. I sammanhanget bör det också observeras att kommunernas tillsyn av fristående förskolor omfattar såväl huvudmanna- som verksamhetsnivå. Utredningen anser därför att den statliga tillsynen av förskolan ska inriktas på såväl huvudmanna- som enhetsnivå.

Förutom när det gäller förskolan anges i Skolinspektionens instruktion (2 §) att den statliga tillsynen av annan pedagogisk verksamhet, fritidshem och vuxenutbildning i huvudsak ska utföras på huvudmannanivå. Utredningen bedömer att motsvarande skäl som anges ovan när det gäller tillsynen av förskolan även är giltiga för dessa verksamheter och att tillsynen framöver även här bör inriktas på såväl huvudmanna- som verksamhetsnivå.

Utredningen föreslår därför att behovsprövad tillsyn av förskola, fritidshem och vuxenutbildning ska utformas så att den avser såväl huvudmanna- som enhets- eller verksamhetsnivå.

Särskild tillsyn ska förläggas nationellt

Beträffande anmälningssärenden anser utredningen att dessa har en mycket central funktion när det gäller att ta tillvara elevers och barns rättssäkerhet och garantera deras rätt till utbildning enligt skollagen. Det är oroande att antalet anmälningar till Skolinspektionen har ökat kontinuerligt under senare år, med en särskilt stark ökning de sista åren (Skolinspektionen 2018a). Utredningen vill därför understryka vikten av att utredandet av anmälningssärenden fortsatt ska vara en prioriterad fråga i den statliga tillsynen. Det är dock huvudmannen

som har ansvaret för att verksamheten bedrivs i enlighet med styrdokumentens krav och på samma sätt som i dag bör därför huvudmannen själv först utreda uppgifter om missförhållanden i verksamheten innan det blir en fråga för tillsynsmyndigheten. Vid uppgifter om allvarigare missförhållanden eller om det annars finns särskilda skäl ska dock tillsynsmyndigheten kunna ingripa även om huvudmannen själv inte utrett uppgifterna.

Skolinspektionen granskar en fristående skola i samband med godkännandet, vid en etableringskontroll som sker innan skolan startat, vid en förstagångstillsyn som sker 5–7 månader efter att skolan startat och därefter inom ramen för den löpande tillsynen. Enligt utredningens uppfattning kan det inte anses som resurseffektivt att så många granskningar sker av en fristående skola i anslutning till att den startar upp, vilket också är något som lyfts fram vid utredningens intervjuer med företrädare för enskilda huvudmän (se avsnitt 9.3.1). Om det uppstår behov av att granska en verksamhet i nära anslutning till att den startat finns också möjlighet för tillsynsmyndigheten att agera inom ramen för den särskilda tillsynen. Utredningen anser därför att den förstagångstillsyn som Skolinspektionen bedriver bör tas bort.

Skolinspektionen genomför även s.k. riktad tillsyn som innebär att t.ex. ett visst sakområde granskas eller att en tillsyn genomförs på en viss skola eller hos en viss huvudman där inspektionen fått indikationer på att det finns brister. För elevers och barns rätt att få sin utbildning i en verksamhet som lever upp till författningarnas krav är detta en viktig tillsynsverksamhet som bör finnas kvar.

Utredningen föreslår därför att särskild tillsyn ska förläggas nationellt och omfatta ärenden efter anmälan, förstagångstillsyn hos enskilda huvudmän och riktad tillsyn.

Skolmyndigheten ska inte ha i uppdrag att arbeta med statlig kvalitetsgranskning

De sanktioner som Skolinspektionen har möjlighet att använda sig av i sin tillsyn innebär i flertalet fall myndighetsutövning som kan få mycket ingripande konsekvenser för den granskade huvudmannen. Utredningens resultat visar att många huvudmän och verksamma i skolväsendet som varit med om tillsyn och kvalitetsgranskning är osäkra på vad som var det ena och vad som var det andra. Likaså har

flera medarbetare inom Skolinspektionen uppgett att de inte tror att huvudmännen känner till skillnaden mellan tillsyn och kvalitetsgranskning, men att de upplever att det inte heller spelar någon roll (se avsnitt 9.3.1). Sanktioner får emellertid bara förekomma inom tillsyn och det är därför centralt ur ett rättssäkerhetsperspektiv att det är tydligt, både för myndigheten själv och för den som granskas, när tillsyn bedrivs och olika ingripanden kan bli aktuella.

Skolinspektionen genomför på eget initiativ Inspektion 2018 där kvalitetsgranskningen får utökad utrymme jämfört med tidigare, i syfte att en stödande återföring ska kunna ges, vilket myndigheten generellt sett anser vara omöjligt i samband med tillsyn (se avsnitt 4.2.10).

Tillsyn och kvalitetsgranskning som genomförs integrerat har alltså ett vällovt syfte, men det är ett tydligt exempel på när det kan vara svårt för huvudmän att veta vilken typ av granskning som genomförs och därmed blir inspektionens verksamhet otydlig.

Som utvecklas vidare i avsnitt 11.1.3 anser utredningen inte heller att kvalitetsgranskningen, när den genomförs renodlat, har förutsättningar att vare sig ersätta eller fungera som utgångspunkt för stöd till förbättringsåtgärder i samband med uppmärksammade brister hos en huvudman.

Om inspektionen skulle fortsätta utvecklas mot en ökad kvalitetsgranskning där Skolinspektionen enligt egen utsago ska kunna ge mer av råd och stöd i samband med uppföljning (se avsnitt 9.3.1) innebär det att uppföljningarna skulle ske utifrån besluten, men, till skillnad från vad som tydligt uttrycks i besluten, innehålla råd och vägledning. Om det behövs uppföljningar skulle dessa alltså formellt sett utgå från huvudmannens åtgärder i förhållande till besluten, men informellt kunna bygga på de råd och den vägledning som Skolinspektionen har gett. Detta innebär enligt utredningens uppfattning att ett bättre och mer transparent tillvägagångssätt är att anknyta tydlig tillsyn till tydligt stöd. Beskrivningen ovan medför en oren struktur där det skulle bli svårt för dem som arbetar med stöd till förbättringsåtgärder att gå in och stödja. Det är bl.a. här det skulle finnas risk för överlappningar och olika budskap från olika myndigheter (se även avsnitt 11.1.3).

Efter en samlad bedömning föreslår utredningen därför att Skolmyndigheten inte ska ha i uppdrag att utföra statliga kvalitetsgranskningar. Utredningen vill i detta sammanhang lyfta fram att

Tillitsdelegationen (Fi 2013:03) konstaterat att utredningens förslag avseende kvalitetsgranskning och inriktning på tillsynen är förenliga med de ställningstaganden om en mer kvalitativt inriktad tillsyn som delegationen gjort.

Som anges i avsnitt 6.1.8 har regeringen i propositionen Samling för skolan hanterat 2015 års skolkommissions förslag om statliga åtgärder för rättelse (prop. 2017/18:182). Som en konsekvens av denna utrednings förslag om en ny myndighetsstruktur är det Skolmyndigheten som ska besluta om sådana åtgärder.

Bestämmelsen om vite i vissa situationer ska upphävas

Sedan 2015 gäller enligt 26 kap. 27 § skollagen att Skolinspektion ska förena ett föreläggande med vite om föreläggandet avser en eller flera brister som allvarligt försvårar förutsättningarna för eleverna att nå målen för utbildningen och vitet inte av särskilda skäl är obehövligt. Skälen bakom införandet av dessa regler var främst att den dåvarande regeringen ansåg att Skolinspektionen inte använde vitesinstrumentet tillräckligt ofta och att en tydligare styrning av när vite bör användas ansågs ha förutsättningar att göra tillsynen mer effektiv (prop. 2013/14:112). Vid utredningens kontakter med företrädare för Skolinspektionen och huvudmän framkom emellertid en samlad kritik mot denna bestämmelse (se avsnitt 9.3.1). Kritiken avser främst att bestämmelsen utgör ett ingrepp i Skolinspektionens möjlighet att själv styra sin verksamhet och är administrativt betungande för både myndigheten och den granskade huvudmannen, utan att medföra några tydliga positiva effekter när det gäller elevers och barns rättssäkerhet eller utveckling av verksamheten i övrigt.

Ett överanvändande av vite i samband med förelägganden kan också förstärka bilden av ett motpartsförhållande mellan tillsynsmyndigheten och den granskade verksamheten, vilket kan försvåra en statlig myndighets arbete med stödinsatser i förhållande till brister.

Utredningen delar den kritik som framkommit mot vitesreglerna och föreslår mot bakgrund av ovanstående, i likhet med Tillitsdelegationen (Fi 2016:03), att bestämmelsen om att vite ska användas i vissa situationer ska upphävas. Vite får däremot, precis som tidigare, användas när Skolmyndigheten anser att det finns skäl för det.

11.1.3 Stöd till förbättringsåtgärder och specialpedagogiskt stöd ska förläggas regionalt med central samordning

Förslag: Stöd till förbättringsåtgärder ska förläggas regionalt och ha en central samordning. Stöd ska erbjudas med utgångspunkt i brister som uppmärksammats i tillsyn, men ska efter en nulägesanalys tillsammans med huvudmannen få breddas eller fördjupas för att bidra till att åtgärda vad som behövs för att förutsättningarna för elevers och barns lärande och rätt till en likvärdig utbildning ska förbättras.

Stöd till förbättringsåtgärder ska även få genomföras med utgångspunkt i andra iakttagelser eller efter förfrågan från huvudmannen.

Skolmyndigheten ska särskilt samverka med Institutet för professioner i skolväsendet för att identifiera behov av generell kompetensutveckling och skapa samverkansformer mellan institutet, regionerna och universitet och högskolor.

Bedömningar: Regeringen bör se över vart och ett av de befintliga riktade statsbidragen till huvudmän och verksamheter och överväga om ett eller flera kan reduceras eller fasas ut, till förmån för lokalt anpassat stöd till förbättringsåtgärder till huvudmän och verksamheter.

Stöd till förbättringsåtgärder ska erbjudas efter brister vid tillsyn och anpassas efter lokala förutsättningar

Utredningen framför i betänkandet, redan från kap. 2, att det finns brister i styrkedjan från nationell till lokal nivå och att det ofta saknas kapacitet för att på egen hand lokalt komma tillrätta med bristerna. OECD (2015) rekommenderar Sverige att förändra Skolinspektionen från att inspektioner endast innebär ett ansvarsutkrävande till att de i stället innefattar ansvar för att bidra till förbättringsåtgärder. Det kan enligt OECD t.ex. innebära stöd till nätverksbyggande samt planering och utvärdering av huvudmannens verksamheter. Av 2015 års skolkommissions betänkande framgår vidare att nuvarande kvalitetsgranskningar kan läggas ner för att frigöra resurser till stödjande skolgranskningar (SOU 2017:35).

Skolinspektionen har, som nämns ovan, på eget initiativ utvecklat sin verksamhet så att myndigheten arbetar med en integrerad tillsyn och kvalitetsgranskning, eller som alternativ enbart kvalitetsgranskning, där kvalitetsgranskningen får ett utökat utrymme i förhållande till tillsynen i syfte att vara mer stödjande, vilket myndigheten generellt sett anser vara omöjligt i samband med tillsyn (se avsnitt 4.2.10).

Utredningen anser, precis som OECD, att det är nödvändigt att skapa en struktur där tillsyn och stöd hänger samman, men menar att det behöver vara tydligt vad som är tillsyn, som kan leda till olika typer av sanktioner, och vad som är stöd till förbättringsåtgärder. Utredningen anser därför att det inte är en framkomlig väg att integrera tillsyn och kvalitetsgranskning, eller att genomföra s.k. regelbunden kvalitetsgranskning (www.skolinspektionen.se) för att på så sätt främja skolförbättring. Det är heller inte, enligt utredningens uppfattning, rätt väg att gå att börja med resultatuppföljningar och stödjande skolgranskningar med alla skolhuvudmän, som 2015 års skolkommision föreslår, och genom dessa uppmärksamma brister och bidra till att dessa åtgärdas. Om åtgärder inte vidtas skulle det, enligt kommissionen, därefter kunna leda vidare till tillsyn (se kap. 6). Utredningen håller med om att dialoger med skolhuvudmännen behövs och att det arbetssättet behöver utvecklas, men finner det inte effektivt att det regelbundet skulle ske i form av granskning och med alla huvudmän, oavsett deras egen kapacitet att genomföra en verksamhet som svarar mot de nationella krav som gäller. Inte heller är det en lämplig väg att först granska genom dialog och därefter gå vidare med att granska genom tillsyn för att än starkare betona de brister som uppmärksammas och då eventuellt vidta sanktioner. Det riskerar att bli kontraproduktivt och mer få karaktären av att hitta fel än att faktiskt stödja huvudmännen i deras arbete.

Den integrerade varianten med tillsyn och kvalitetsgranskning som Skolinspektionen genomför utgår, liksom den renodlade tillsynen, från en risk- och väsentlighetsanalys och vänder sig till huvudmän och skolor där inspektörerna bedömer att det behövs tillsyn (www.skolinspektionen.se). Det är en rimlig ordning, men nackdelen är att det kan vara svårt för huvudmännen att veta när det är tillsyn och sanktionsmöjligheterna kan träda in och när det handlar

om en mer stödjande kvalitetsgranskning. Det är knappast vare sig ett tydligt eller juste förhållningssätt gentemot huvudmännen.

Kvalitetsgranskningar är i sig tematiska och genomförs i sin renodlade form i slumpvist utvalda verksamheter inom skolväsendet, dvs. inte utifrån en behovsprövning eller risk- och väsentlighetsanalys (www.skolinspektionen.se). Det innebär att det finns risk för att det inte alltid är de skolor, eller andra verksamheter, som behöver det bäst som får ta del av de främjande insatserna. Det kan därför inte anses vara det mest effektiva och ändamålsenliga sättet att använda statens resurser för stöd till huvudmän och verksamheter inom skolväsendet.

När den nuvarande strukturen skapades ansåg den dåvarande regeringen att det fanns både för- och nackdelar med att lägga inspektion och stöd i olika myndigheter, men ansåg ändå att den strukturen var fördelaktigast och att ett samarbete mellan myndigheterna skulle kompensera för riskerna med att bedriva uppgifterna i olika myndigheter. Riskerna som framhölls av flera remissinstanser, bl.a. Statskontoret, Skolverket och Sveriges Skolledarförbund, var att det skulle kunna ifrågasättas vem som normerar och remissinstanserna framhöll också risken med att två myndigheter skulle göra olika bedömningar i samma frågor. Ekonomistyrningsverket menade att det skulle kunna finnas en risk i att en inspekterande myndighet skulle bli alltför formfokuserad och inte ha tillräcklig kunskap om själva verksamheten (se avsnitt 5.1.5). Utredningens resultat visar att de risker som lyftes fram åtminstone delvis har besannats.

Resultatet av intervjuerna visar att en regional skolmyndighet som är stödjande och har kunskap om de lokala förutsättningarna skulle vara värdefull hjälp till huvudmän och enheter inom skolväsendet för att komma tillrätta med brister i det lokala arbetet. Det framhölls som viktigt att myndigheten i så fall känner till den aktuella huvudmannens verksamhet, men också verksamheter i närområdet där det t.ex. skulle vara möjligt att hitta exempel på genomförda åtgärder eller skapa nätverk. Vid intervjuerna ställdes detta också i relation till den flora av sökbara statsbidrag som finns. En majoritet ansåg att medlen skulle kunna användas bättre, nämligen till stöd som anpassas efter lokala förutsättningar (se avsnitt 9.3.1). Dessa synpunkter överensstämmer väl med vad som framgår av budgetpropositionen för 2018, närmare bestämt att det är viktig att

statliga myndigheter har god kunskap om och beaktar regionala förutsättningar (prop. 2017/18:1, utg.omr. 19).

Det kan också konstateras att det mestadels saknas råd och vägledning i *samband* med tillsyn, trots att det framgår av skollagen att tillsynsmyndigheten ska lämna råd och vägledning i samband med tillsyn (26 kap. 9 §). Det kan kännas märkligt att bli lämnad med dokumenterade brister som man, som huvudman eller rektor, inte alltid vet hur man ska hantera. Det kan i sämsta fall innebära att huvudmannen vidtar åtgärder för att ”bli godkänd”, men att åtgärderna inte håller på lång sikt, eftersom huvudmannen kanske inte kommit åt grundorsaken (se avsnitt 9.3.1).

Utredningen håller med om vad som framkommit, men vill samtidigt betona att om en skolmyndighet skulle finnas regionalt och ha ett mer stödjande uppdrag än Skolinspektionen måste det alltid handla om förbättringar i förhållande till de nationella målen för utbildningen och vara hjälp till självhjälp. En skolmyndighet ska stödja, men inte ta över huvudmannens ansvar och uppgifter och vara den som faktiskt, på egen hand, åtgärdar problemen. Det måste alltid vara huvudmannen som äger frågan och Skolmyndigheten måste vara mycket tydlig i det avseendet. Snarare handlar det om att bidra till att huvudmannen och medarbetarna i huvudmannens organisation stärks och bygger upp vad som krävs för att kunna bedriva en kvalitativt god och likvärdig utbildning i enlighet med skolans styrdokument.

Stöd kan vara dialog som kompletteras med andra insatser

Stöd kan innefatta en djuplodande dialog med kritiska frågor och resonemang som leder fram till ökad förståelse och insikt om vilka åtgärder som behövs hos huvudmannen eller dennes verksamheter. Efter en dialog kan huvudmannen eller verksamheten t.ex. bedriva ett eget arbete för att sedan åter möta Skolmyndighetens medarbetare som kan följa upp vad som hänt och hjälpa huvudmannen eller verksamheten att komma vidare.

Skolmyndigheten bör också bistå med till huvudmannen anpassade och speciellt riktade insatser. Sådana insatser bör ofta kunna genomföras av myndighetens egen personal, som kan vara väl lämpade att t.ex. hålla ett seminarium om systematiskt kvalitetsarbete,

extra anpassningar och särskilt stöd, elevhälsa eller något annat. Det kan emellertid också finnas behov av en särskilt anpassad och riktad insats som köps från en annan aktör. Den här typen av insatser kan ha karaktären av kompetensutveckling, men bör alltså vara särskilt riktad till en viss huvudman eller verksamhet. Det kan även innebära att den statliga myndigheten vidarebefordrar kontakter till andra aktörer som kan bistå med sina befintliga nationella eller generella kompetensutvecklingsinsatser, som ibland kan passa alldeles utmärkt i förhållande till det problem som finns, t.ex. Institutet för professioner i skolväsendet (se avsnitt 11.3) eller något universitet som erbjuder olika kurser. Det kan var ett universitet, en högskola eller annan aktör i regionen, aktörer som bör vara väl kända av det regionala kontoret, men behöver inte avgränsas till det. I andra regioner kan det finnas aktörer som är särskilt skickliga inom vissa områden. Det viktigaste är att hitta den aktör som har bäst kompetens för att hjälpa den aktuella huvudmannen med det problem som behöver åtgärdas.

Myndigheten kommer att följa upp huvudmannens åtgärder – inte Skolmyndighetens stöd

Av remissynpunkterna på 2015 års skolkommissions betänkande framkom från några instanser principiellt att en inspektionsmyndighet bör vara oberoende (se avsnitt 6.1.1). Det finns de som menar att det finns risk för att en statlig inspektionsmyndighet vid en uppföljning egentligen följer upp sig själv om myndigheten har bidragit med stöd. Huvudmannen kan emellertid aldrig avhända sig det ansvar som framgår av skolans författningar och skylla på någon annan och det är en given utgångspunkt när en myndighet stödjer en skolhuvudman eller verksamhet. Dessutom anser utredningen att den principiella invändningen även skulle kunna riktas mot en ordning där det finns två statliga skolmyndigheter med var sina uppgifter, eftersom uppdragsgivaren, dvs. regeringen, är densamma och staten bör ha en helhetssyn på sitt ansvar för att verka för förbättringar inom skolväsendet. Vid intervjuer har det dessutom framkommit att det har förekommit att det blivit förvirrande för huvudmän när två myndigheter provat att samarbeta vid uppföljning av tillsyn och stöd har erbjudits från en statlig myndighet som är en annan än den som uppmärksammade bristerna (se avsnitt 9.3.1).

Ska det finnas ett nära samarbete med en gemensam förståelse för det aktuella problemet är det i stället nödvändigt med en statlig skoladministration som har en gemensam organisering, där medarbetarna för en daglig och nära dialog, bl.a. i syfte att staten ska ha en gemensam syn och aldrig hamna i situationer där huvudmän och verksamheter får olika budskap, vilket förekommer i dag (se avsnitt 9.6.2). Nuvarande myndighetsstruktur där varje myndighet har vällovliga ambitioner men i hög grad jobbar bredvid varandra, även om det finns exempel på samarbete, verkar heller inte leda till att myndigheterna når fram till huvudmännen så att det i någon högre utsträckning visar sig i elevers och verksamheters resultat. I stället är det viktigt att personal som arbetar med stödjande åtgärder har ett nära samarbete med personal som arbetar med tillsyn så att det finns en gemensam förståelse för huvudmannen, dennes verksamheter, rådande förutsättningar och uppmärksammade brister.

Det måste finnas kunskap om skolväsendet och olika skolformer om stödet ska bli bra

Om ett bra och anpassat stöd ska kunna ges till huvudmän och verksamheter måste det hos en myndighet med regionala kontor finnas kunskap om skolväsendet som system och organisation och även om de skolformer som kan vara aktuella för stödjande insatser. I annat fall anser utredningen att det är omöjligt att föra verksamhetsnära diskussioner, ställa kritiska frågor och bidra till att hitta rätt åtgärder. Detta överensstämmer med intervjuerna där vikten av kunskap om såväl skolväsendet i sig som om olika skolformer betonades (se avsnitt 9.2.1). Även 2015 års skolkommision diskuterar detta, men menar att myndigheten tillfälligt kan behöva använda sig av experter med sådan kunskap (SOU 2017:35). Ett sådant behov kan givetvis uppstå, men utredningen anser att det i huvudsak måste finnas en grundbemanning med sådan kunskap och kompetens inom myndigheten.

Stöd ska finnas regionalt, men samordnas nationellt

Utredningen föreslår att stöd till förbättringsåtgärder ska förläggas regionalt och erbjudas huvudmän och verksamheter efter genomförd tillsyn så att de får hjälp att komma tillrätta med uppmärksammade brister i förhållande till kraven i de nationella styrdokumenten för verksamheterna inom skolväsendet. Beslut från behovsprövad tillsyn kommer med all sannolikhet att i första hand vara utgångspunkten för stöd till förbättringsåtgärder, men även särskild tillsyn ska enligt förslaget kunna ligga till grund för sådant stöd. De stödande åtgärderna kan innebära att det behövs en fördjupad och breddad analys för att hitta grundorsakerna till bristerna.

Arbetet med stödande insatser och huvudmannens eget arbete för stabila lösningar och en bättre verksamhet måste få ta rimlig tid i anspråk och som framgår av avsnitt 11.1.2 bedömer utredningen att den löpande tillsynen bör ske cirka vart femte år i stället för vart tredje som hittills varit vanligt. Det innebär att det statliga stödet ska starta så snart som möjligt efter tillsynsbeslutet och vanligen pågå mellan ett och tre år, med olika typer av insatser och uppföljande dialoger och att huvudmannen därefter ska få arbetsro i ett par år innan det åter kan vara dags för tillsyn.

Stöd till förbättringsåtgärder förslås också kunna initieras på annat sätt, t.ex. genom iakttagelser som aggregerats till nationell nivå, eller utifrån en huvudmans egen analys i förhållande till styrdokumenten.

Stödet kan vara riktat direkt till en huvudman eller dennes verksamheter, men också bestå i att det t.ex. skapas nätverk mellan olika huvudmän och deras verksamheter, såväl kommunala som enskilda.

Som framgår av avsnitt 11.1.2 föreslås att bestämmelsen om att ett föreläggande *ska* förenas med vite i vissa fall ska tas bort. Det medför att det inte blir några problem med att den stödande funktionen ger en huvudman stöd i arbetet med förbättringsåtgärder, eftersom tillsynsfunktionen själv avgör om ett föreläggande omedelbart ska förenas med vite eller om det finns skäl att avvakta. Utredningen anser heller inte att det finns risk för att ett eventuellt vitesföreläggande kan uppfattas som att det är den stödande funktionen som inte nått fram. Inom ramen för rådande ansvarsfördelning mellan stat och huvudman är det tveklöst huvudmannen som ansvarar

för åtgärderna och denne kan, som nämnts ovan, aldrig avhända sig sitt ansvar.

Utredningen anser att förslaget får som konsekvens att satsningen Samverkan för bästa skola fasas ut allteftersom pågående projekt slutförs, eftersom den föreslagna uppgiften då ersätter den satsningen, även om den nya uppgiften också kan nå fler huvudmän och deras verksamheter inom skolväsendet. Utredningen vill poängtera att avsikten inte är att det i hög grad välrenommerade arbetet från statens sida ska upphöra, men urvalet av skolor till Samverkan för bästa skola utgår bl.a. från tillsynsbeslut, vilket innebär att det blir onödigt med en särskild sådan satsning.

Stödet ska förläggas till samma regionala kontor som tillsynen så att det, till skillnad från i nuvarande myndighetsstruktur, finns reella förutsättningar för ett nära samarbete i syfte att insatserna i sin helhet effektivt och ändamålsenligt ska bidra till ett bättre och mer likvärdigt skolväsende. Uppgifterna i sig bör dock genomföras åtskilda, åtminstone fram till återföring av tillsynsbeslut.

För att de regionala insatserna ska vara likvärdiga över landet föreslås vidare att det ska finnas en central samordnande funktion som t.ex. tar fram underlag i olika frågor, samverkar med Skolforskningsinstitutet då det behövs underlag utifrån vetenskap och beprövad erfarenhet och håller samman arbetet i övrigt. Denna funktion bör också inledningsvis få i uppdrag att tillsammans med de regionala kontoren bygga upp verksamheten och skapa en gemensam myndighetskultur så att verksamheten redan från start blir likvärdig över landet.

I avsnitt 11.3 föreslås att det ska inrättas ett institut för professioner i skolväsendet och att institutet ska samarbeta med Skolmyndigheten. Motsvarande förslag lämnas här för Skolmyndigheten. Avsikten är att de regionala kontoren ska ingå i detta samarbete och t.ex. kunna bistå med iakttagelser om behov av kompetensutveckling, samverka med institutet när det gäller viss kompetensutveckling, bl.a. sådan som riktas till skolchefer och lokala politiker och bidra till att hitta samverkansformer mellan aktörer i regionen och Institutet för professioner i skolväsendet. Om myndigheterna finner det lämpligt kan särskilda råd för samarbete inrättas, vilket kan vara ett sätt att strukturera samarbetet.

Regeringen bör överväga om systemet med nuvarande statsbidrag är bästa vägen till ett bättre skolväsende

Utredningen bedömer även i övrigt att det bör övervägas om en del av de befintliga statsbidragen ska reduceras eller t.o.m. fasas ut till förmån för ett lokalt anpassat stöd till huvudmän och verksamheter. Eftersom satsningarna är politiska prioriteringar och avsatta medel inte har någon inverkan på utredningens förslag i övrigt väljer utredningen att inte lämna förslag om vilka satsningar som bör reduceras eller fasas ut. Av budgetpropositionen för 2018 framgår att regeringen anser att det behövs en översyn för att t.ex. lägga samman eller förenkla de riktade statsbidragen (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125). Utredningen bedömer dock att det kan behövas ytterligare ett steg där regeringen tar ställning till vilken typ av stöd till huvudmän och verksamheter i skolväsendet som är mest ändamålsenligt och hur statens resurser används mest effektivt.

11.1.4 Specialpedagogiskt stöd ska förläggas till de regionala kontoren

Förslag: Specialpedagogiskt stöd ska i huvudsak förläggas regionalt och dels genomföras på huvudmannanivå, dels på verksamhetsnivå och i vissa fall på individnivå. Stöd ska få ges på såväl myndighetens som huvudmannens initiativ. För detta ska det finnas specialpedagogisk kompetens.

Skolmyndigheten ska samråda med de organisationer som företräder personer med funktionsnedsättningar.

Specialpedagogisk kompetens ska finnas vid de regionala kontoren

De allra flesta som utredningen fört samtal med anser att det är en fördel om stöd i specialpedagogiska frågor kan ges av samma myndighet som ger stöd i andra frågor (se avsnitt 9.6.2). Även 2015 års skolkommisionen framför att det bör prövas om det är ändamålsenligt att i en framtida myndighetsstruktur behålla SPSM:s regionala organisation för rådgivning och stöd när det gäller elever med funktionsnedsättning. Kommissionen anser att det i stället kan vara en

fördel att ha en sammanhållen statlig regional myndighetsnärvaro (se avsnitt 6.1.2). Detta har diskuterats tidigare. I början av 1990-talet landade regeringen i att frågorna skulle hanteras i en egen myndighet för att det skulle vara tydligt vem som ansvarade för dessa. Samtidigt poängterades att myndigheten skulle samverka med Skolverkets dåvarande fältkontor, vilket i praktiken inte kom att ske systematiskt. Skolverket skulle dessutom ansvara för vissa frågor som rörde specialpedagogik, vilket innebär att tydligheten kan diskuteras. Senare konstaterades dessutom att någon djupare utredning av vilken organisering som var mest ändamålsenlig egentligen inte hade gjorts (se avsnitt 5.3.2).

En gemensam organisering skulle enligt utredningens uppfattning kunna medföra att synen på specialpedagogik i olika former utvecklas och blir en naturlig och väl synlig del av verksamheten hos såväl myndigheten som huvudmännen. Resultatet av intervjuerna visar att exempelvis de material som finns på SPSM:s webbplats ibland uppfattas som enbart riktade till elever med vissa funktionsnedsättningar, även om det skulle vara bra för många fler elever och barn (se avsnitt 9.6.2). Material och verktyg som tillhandahålls av en statlig myndighet skulle förmodligen användas av fler huvudmän, lärare och förskollärare och gynna fler elevers och barns lärande om det var tillgängligt i ett bredare sammanhang.

Att låta de specialpedagogiska uppgifterna helt ingå i samma myndighet som andra frågor skulle vidare kunna innebära att fler huvudmän, verksamheter, elever och barn får hjälp av särskild kompetens när det gäller olika typer av stödbehov. Det är också på det sättet stöd i specialpedagogiska frågor organiseras i flertalet av de länder som redovisas i utredningens internationella studie (se kap. 7). Utredningen håller alltså med de intervjuade som framförde att det är mycket viktigt att statligt stöd i specialpedagogiska frågor är känt och lätt att hitta för huvudmän och skolor (se avsnitt 9.6.2).

Vid tillsyn uppmärksammas ofta brister som rör elever i behov av särskilt stöd och elevhälsa. Det kan ibland handla om t.ex. brister när det gäller utredningar eller åtgärdsprogram, men det kan också handla om att huvudmannen eller t.ex. skolan inte har ett tillräckligt bra systematiskt kvalitetsarbete. Det kan också vara en kombination av flera faktorer, vilket innebär att det är en fördel om olika kompetenser finns att tillgå i en och samma myndighet.

Exempelvis rektorer och lärare kan också i sina skolor ta emot elever som har en funktionsnedsättning där det behövs särskild hjälp för att anpassa lärmiljön, hitta lämpliga läromedel eller få annan rådgivning som rör undervisningen eller utbildningen i övrigt. Sådant stöd ges av SPSM och det är även fortsatt viktigt med sådant stöd och sådan rådgivning för att en elev eller ett barn ska få en så bra utbildning som möjligt, men det kan ske i en annan organisation som kan ge specifikt stöd utifrån perspektivet att alla elever och barn, oavsett funktionsnedsättning, har rätt till en likvärdig utbildning, jämlikhet och delaktighet (se även avsnitt 6.1.2). Utredningen vill betona att ingen elev eller något barn ska behöva hamna i utanförskap beroende på att de inte får de anpassningar eller det stöd de har rätt till under sin utbildning i skolväsendet.

Utredningen föreslår därför att det ska finnas medarbetare med särskild kompetens i specialpedagogiska frågor i Skolmyndigheten. Personer med sådan kompetens ska finnas både på huvudkontoret och de regionala kontoren. Kontoren bör ha medarbetare med olika specialpedagogiska inriktningar, t.ex. hörsel, syn, språkstörning, neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, dyslexi och dyskalkyli. Kontoren kan, precis som i den nuvarande strukturen, behöva samarbeta om någon särskild kompetens saknas vid det egna kontoret. Utredningen vill poängtera att avsikten är att kunna bidra med stöd i specialpedagogiska frågor både när det gäller funktionsnedsättningar där det finns få elever och barn och när det gäller funktionsnedsättningar eller andra behov av särskilt stöd som omfattar fler elever och barn.

Personalen med specialpedagogisk kompetens kan med fördel dels medverka i stöd till förbättringsåtgärder för att ge bättre effekt på olika nivåer hos en huvudman, dels på annat sätt ge råd och stöd i specialpedagogiska frågor på huvudmanna-, verksamhets- och i specifika fall på individnivå inom skolväsendet.

För utredningen är det självklart och utomordentligt viktigt med ett tydligt och starkt specialpedagogiskt stöd och utredningens avsikt är att stödet ska få förutsättningar att bli ännu bättre (jfr t.ex. nyttan av SPSM:s stödinsatser, avsnitt 4.3.10), tydligare och mer tillgängligt än för närvarande för alla dem som behöver det.

Utredningen bedömer vidare att det skulle vara utvecklande för medarbetare med specialpedagogisk expertkunskap att i en myndighet med ett bredare uppdrag få kolleger med andra perspektiv på

skolväsendet och elever och barn. På samma sätt skulle andra medarbetare möta det specialpedagogiska perspektivet varje dag och få möjlighet att utveckla sitt kunnande och tänkande när det gäller det perspektivet.

Huvudmannen ska ansvara för att samordna insatser, men Skolmyndigheten kan bistå

En av regeringen utsedd nationell samordnare föreslår i sitt betänkande att det ska bildas 10–15 regionala nav med ett samordningsansvar för elever med dövhet, hörselskada eller språkstörning (SOU 2016:46). Samordning ska enligt förslaget ske mellan stat, landsting och kommun. Som framgår av avsnitt 6.6 var många remissinstanser positiva till detta, men det fanns också de som framförde att förslaget måste ställas i relation till andra regionala indelningar, att samma behov finns för fler elevgrupper och att SPSM skulle kunna klara detta inom ramen för sin organisation.

Utredningen vill i detta sammanhang även peka på huvudmannens ansvar. Huvudmannen ansvarar för verksamheten och har enligt skollagen ett långtgående ansvar när det gäller särskilt stöd. Utredningen anser dock, precis som ovan nämnda utredning, att det trots det kan behövas stöd för att kunna vidta systematiska åtgärder på huvudmannanivå, i t.ex. lärmiljön på enhetsnivå eller i specifika fall i förhållande till en elev eller ett barn som är i behov av särskilt stöd och där huvudmannen själv inte förmår finna en lösning. Det innebär emellertid enligt utredningens uppfattning inte att en statlig myndighet bör ansvara för samordningen av insatser runt en elev eller ett barn. Den statliga myndighetens medarbetare bör emellertid bidra med råd och stöd till huvudmannen när det gäller vilka huvudmannen kan behöva samarbeta med och även i samband med möten mellan flera involverade aktörer. Det handlar således snarare om att med specialistkunskap bistå huvudmannen med att bygga upp ett eget system för arbetet med specifikt stöd i förhållande till elever och barn med funktionsnedsättning och särskilt stöd än att ta över det som är huvudmannens ansvar. Utredningen menar att detta är en förändring i arbetssätt och synsätt som bör stärka huvudmäns och verksamheters egen kapacitet, samtidigt som det ska finnas ett statligt specialpedagogiskt stöd att tillgå, dvs. som kan främja huvud-

mannens arbete med att skapa förutsättningar, såsom t.ex. tillgängliga lärmiljöer och lämpliga stödåtgärder, så att inte elever eller barn kommer i kläm utan får det stöd som de har behov av och rätt till.

Organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning ska även fortsatt ha rätt till samråd

För att även fortsatt värna om elever och barn med olika typer av funktionsnedsättning och deras behov av statligt stöd anser utredningen att det är centralt att intresseorganisationer inom området får vara samtalspartners till Skolmyndigheten, såväl regionalt som på övergripande ledningsnivå. SPSM har enligt sin instruktion i uppdrag att samråda med sådana organisationer (se avsnitt 4.3). På eget initiativ har SPSM inrättat ett nationellt intresseråd där principiella och strategiska frågor diskuteras och där organisationerna har möjlighet att lyfta ideologiska och intressepolitiska frågor, vilket utredningen uppfattat som mycket positivt.

Utredningen föreslår därför att uppdraget att samråda med organisationer som företräder personer med funktionsnedsättning ska överföras till Skolmyndigheten. Avsikten är alltså att samråd även fortsatt ska prioriteras (jfr Autism & Aspergerförbundets och FUB:s synpunkter till utredningen, avsnitt 11.1).

11.1.5 Styrdokument och prov

Bedömning: Allmänna råd och stödmaterial i olika former bör riktas till samtliga skolformer.

Styrdokument och prov ska föras över till Skolmyndigheten oförändrat, men alla skolformer bör beaktas i arbetet

Uppgifter som rör styrdokument och prov ska enligt utredningens förslag oförändrade föras över till Skolmyndigheten.

När det gäller allmänna råd, kommentarmaterial och annat stödmaterial, inklusive implementering av styrdokument, visar emeller-

tid utredningens resultat att verksamma i t.ex. grundsärskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning ofta saknar stödande material som är riktat särskilt till dessa skolformer (se avsnitt 9.1.5). Utredningen anser att dessa skolformer ska behandlas likvärdigt med t.ex. grundskola och gymnasieskola. Alla elevers skolgång är lika viktig och lärare bör ha likvärdig tillgång till material som kan stödja undervisningen och utbildningen i övrigt.

Utredningen bedömer därför att allmänna råd och stödmaterial i olika former i högre grad än för närvarande bör riktas till samtliga skolformer i skolväsendet och vill betona att de efter behov även bör finnas i alternativa format.

Implementering av reformer såsom t.ex. läroplansförändringar bör i övrigt oförändrat föras över till Skolmyndigheten. Implementering hör oftast nära samman med styrdokumentet och bör genomföras i anslutning till arbetet med dessa. Det är viktigt att även implementeringsinsatser når ut till och är tillgängliga för alla som är berörda. Det kan också vara lämpligt att insatser som t.ex. konferenser eller seminarier anordnas i samarbete med de föreslagna regionerna i syfte att berörda, oavsett var i landet de arbetar, ska få goda förutsättningar att delta i den typen av insatser (se avsnitt 9.1.5).

11.1.6 Uppföljning och utvärdering

Förslag: Skolmyndigheten ska ansvara för den officiella statistiken inom skolväsendet.

Formativa utvärderingar i samband med Skolmyndighetens insatser ska genomföras om myndigheten inte anser att det är obehövligt.

Tema- och systemutvärderingar som dels är till nytta för huvudmän och verksamheter, dels behövs för regeringens reformpolitik ska genomföras på myndighetens eget initiativ eller efter uppdrag från regeringen.

Uppföljningar och utvärderingar ska tillgängliggöras så att de är ändamålsenliga för huvudmännen och deras verksamheter.

Den nationella statistiken ska nå ut bättre

Skolverket ansvarar för den officiella statistiken inom skolområdet (se avsnitt 4.1.2). Utredningen bedömer att statistiken i sak oförändrad ska föras över till Skolmyndigheten. Vikten av att en statistikansvarig myndighet samråder med organisationer som företräder uppgiftslämnare och också för dialog med användare har framförts under utredningens arbete. Det framgår också av förordning att den statistikansvariga myndigheten i vissa fall ska samråda med t.ex. företrädare för kommuner (1982:668). Utredningen anser att synpunkten är rimlig och menar att Skolmyndigheten regelbundet bör samråda med t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting och Friskolornas riksförbund i frågor som rör den officiella statistiken.

Skolkommissionen lämnade förslag om en utveckling av statistikens innehåll, bl.a. när det gäller data för elever i behov av särskilt stöd och om ett utvecklat system för resultatuppföljning (se avsnitt 6.1.5). Synpunkter har lämnats under utredningens arbete som innebär att det vore värdefullt att utveckla uppföljningen och statistiken när det gäller elever i behov av särskilt stöd. I dagsläget finns inga officiella statistikuppgifter som visar hur många elever som kommer ifråga för extra anpassningar eller särskilt stöd och inte heller om vilka åtgärder som vidtas (SOU 2017:35). Utredningen vill uppmärksamma regeringen på detta, men anser att frågor om vilka data som ska samlas in är något som måste avgöras politiskt innan några sådana förändringar kan beaktas och utredningen lämnar således den delen i det här sammanhanget.

Utredningens resultat visar att den officiella statistiken visserligen är känd, men den anses inte lättillgänglig, utan ofta används den sammanställning som Sveriges Kommuner och Landsting gör i stället för den statistik som presenteras på Skolverkets webbsida (se avsnitt 9.4.2). Även OECD (2011, 2015) kom i sina studier av det svenska skolsystemet fram till att statistiken bör vara mer lättillgänglig så att den kan komma till bättre nytta hos huvudmän och i deras verksamheter.

Utredningen föreslår därför att statistik och andra uppföljningar ska presenteras och tillgängliggöras hos Skolmyndigheten på ett sätt som är ändamålsenligt för huvudmännen och deras verksamheter.

Formativa utvärderingar av insatser ska genomföras

Skolverket har ett antal uppdrag från regeringen, uppdrag som denna utredning föreslår ska föras över till Skolmyndigheten. Det handlar t.ex. om styrdokumentsutveckling eller särskilda utvecklingsinsatser till vissa målgrupper. Det är inte alltid självklart hur ett uppdrag ska genomföras och det hinner, enligt utsagor från Skolverket, sällan utprovas med tanke på att det ofta är korta ställtider från det att ett uppdrag kommer från regeringen tills dess att det ska genomföras. Det kan därför vara angeläget att i högre utsträckning än i dag genomföra formativa utvärderingar av myndighetens eget arbete. Det innebär en kvalitetssäkring av statens insatser så att de är ändamålsenliga och bedrivs på ett effektivt sätt. Utredningen anser att det är lämpligt att en myndighet själv genomför sådana utvärderingar, precis som en skolhuvudman enligt skollagen ska bedriva ett eget systematiskt kvalitetsarbete. Det kan således finnas skäl för regeringen att överväga nogsamt när den behöver ställa krav på återkommande analys, uppföljning eller utvärdering i samband med uppdrag och när arbetet i stället bör ske mer tillitsbaserat (se avsnitt 9.4.2).

Utredningen vill betona att det inte kan anses problematiskt att genomföra den här typen av utvärdering av det egna arbetet, i stället är det många gånger nödvändigt för att se till att arbetet bedrivs med rätt inriktning och, om så inte är fallet, få möjlighet att ändra inriktningen innan det är för sent i förhållande till syftet med insatsen.

Det är dock inte alltid det finns behov av formativ utvärdering. Det beror på uppdragets art och på om det t.ex. handlar om en kortare eller mer långsiktig insats.

Utredningen föreslår därför att det ska ingå i Skolmyndighetens uppdrag att genomföra formativa utvärderingar i samband med insatser som myndigheten ansvarar för om myndigheten inte anser att det är obehövt.

Temautvärderingar av särskilt angelägna områden ska genomföras

För närvarande genomför Skolverket ibland utvärderingar av vissa satsningar på uppdrag av regeringen och utvärderingarna redovisas till uppdragsgivaren. Det förekommer också att Skolverket genomför egeninitierade utvärderingar inom olika områden, men sådana har minskat i takt med att regeringsuppdragen har ökat (se avsnitt 9.4.2).

Utredningen anser att det är viktigt att det finns utvärderingar av områden som av något skäl är särskilt angelägna. Det kan vara områden där det blivit debatt eller där det finns en osäkerhet om hur något fungerar i förhållande till de nationella styrdokumenterna. Det kan också handla om vissa målgrupper, exempelvis elever med funktionsnedsättning eller elever som behöver särskilda utmaningar, och hur deras undervisning och utbildning fungerar inom särskilt utvalda områden.

Det finns olika sätt att etikettera utvärderingar och dra gränsen mot t.ex. uppföljningar, då det finns olika definitioner och skolor (se t.ex. SOU 2014:12). Utredningen har dock ambitionen att välja uttryck och definitioner som bedöms vara enkla och så långt möjligt talar om vad som avses.

Utvärderingar inom särskilt angelägna och tydligt avgränsade områden kan benämnas temautvärderingar. Det finska nationella centrumet för utbildningsutvärdering definierar sådana utvärderingar som utvärderingar med en viss innehållslig helhet eller ett visst tema (www.karvi.fi).

Under den senaste tioårsperioden har Skolinspektionen inom ramen för sin inspektion genomfört kvalitetsgranskningar som rör vissa områden. Dessa ligger delvis nära det som här avses med temautvärderingar. Kvalitetsgranskningar genomförs ofta i 20–30 skolor och resultaten återförs främst till dessa skolor, även om det är möjligt även för andra att ta del av kvalitetsgranskningsrapporter.

Målet med kvalitetsgranskningarna är enligt Skolinspektionen en bättre undervisning på de granskade skolorna med fokus på elevernas kunskapsresultat (www.skolinspektionen.se). Den delen menar utredningen i stället ska lösas genom tillsyn och stöd till förbättringsåtgärder (se avsnitt 11.1.2 och 11.1.3).

Skolinspektionen anger vidare på sin webbsida att en strävan är att beskriva framgångsfaktorer i kvalitetsgranskningsrapporterna och lyfta fram goda exempel så att fler kan dra nytta av positiva erfarenheter. Det görs dock inte i någon högre utsträckning om man inte själv deltagit i granskningen (se avsnitt 9.3.1). Däremot tar många, enligt Skolinspektionens egen utsago, del av råd och vägledning som emanerar ur kvalitetsgranskningarna. Det är självfallet positivt, men är inte detsamma som att själv ta del av, reflektera över och lära av kvalitetsgranskningar som genomförts på t.ex. andra skolor eller förskolor.

Det bör nämnas att Skolinspektionen framfört att deras egna uppföljningar visar att kvalitetsgranskningar leder till utveckling i skolväsendet. Det resultatet överensstämmer med vad utredningen kommit fram till eftersom frågorna enligt uppgift från Skolinspektionen har ställts till huvudmän och verksamheter som deltagit i sådana granskningar. Utredningen anser emellertid att det inte är effektivt att lägga stora statliga resurser på en verksamhet som inte brett och i nämnvärd utsträckning når ut till huvudmän och verksamheter.

Utredningen förslår därför att Skolmyndigheten ska ha i uppdrag genomföra temautvärderingar som bör ha en nationell utgångspunkt så att många i skolväsendet ges bättre förutsättningar att ta del av och använda sig av resultaten för att reflektera över och vid behov kunna göra förbättringar i sin egen verksamhet. Syftet är att elever och barn ska få en så bra utbildning som möjligt. Skolmyndigheten bör på eget initiativ få välja aktuella teman, men regeringen bör när det är särskilt angeläget också kunna ge myndigheten uppdrag om någon temautvärdering. Temautvärderingarnas resultat ska presenteras lättillgängligt och så att de är användbara för huvudmän och verksamheter inom skolväsendet. De bör samtidigt vara utformade så att de kan vara ett av flera underlag för regeringens policyutveckling och reformarbete inom utbildningsområdet.

Systemutvärderingar ska genomföras

Tidigare har det genomförts större utvärderingar av det svenska skolväsendet, t.ex. nationella utvärderingar av grundskolan, den senaste 2003 (Skolverket 2003b). Den nationella utvärderingen gav en bild av grundskolans utveckling och behandlade såväl ämnen som värdegrundsfrågor. Sedan dess har något liknande inte genomförts, även om möjligheten finns, åtminstone med utgångspunkt i det uppdrag Skolverket har om uppföljning och utvärdering (se avsnitt 4.1.2). En sådan utvärdering kan benämnas systemutvärdering och innebära att utbildningssystemet som helhet eller ett visst delområde är föremål för utvärderingen (www.karvi.fi).

Det bör nämnas att i betänkandet Likvärdigt, rättssäkert och effektivt föreslås att Skolverket ska få i uppdrag att ta fram ett system för kunskapsutvärdering över tid. Än så länge har regeringen

inte gått vidare med det förslaget och utredningen gör ingen värdering av det, men det finns självfallet olika alternativ när det gäller större utvärderingar av det svenska skolväsendet (SOU 2016:25). Vidare framgår av betänkandet Ramverk för utvärdering av skolan – för bättre överblick och styrning att det under andra hälften av 1900-talet i stort sett saknats summativa reformutvärderingar på skolans område, dvs. utvärderingar av förändringar av bärande delar av skolsystemet. I betänkandet föreslås därför att ett nationellt ramverk bör fastställas för utvärdering av skolan (SOU 2014:12). Ramverket skulle enligt förslaget bl.a. innehålla de delar av systemet som skulle utvärderas under t.ex. en treårsperiod och visa vilken roll utvärderingen skulle ha i samband med större reformer. Regeringen har inte heller gått vidare med detta förslag och utredningen avser inte att ta upp förslaget om ramverk på nytt. Däremot vill utredningen betona vikten av att veta hur skolsystemet fungerar i förhållande till hur det är tänkt att det ska fungera, dvs. utredningen anser att den nationella systemutvärderingen av skolväsendet behöver tydliggöras och bli mer synlig än för närvarande. Med uttrycket systemutvärdering avses här såväl utvärdering av hela eller delar av det befintliga skolsystemet som utvärdering av större reformer, dvs. förändringar inom skolväsendet.

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har sedan några år tillbaka i uppgift att utvärdera effekter av reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet (2007:911). Olika typer av utvärderingar kan tolkas på olika sätt och exakta avgränsningar kan inte alltid göras. Vid en intervju med medarbetare vid IFAU framkom att den myndigheten gör tolkningen att effektutvärderingar kräver kontrollgrupper. Ekonomi-styrningsverket (ESV, 2006) anger dock att det finns olika typer av effektutvärdering och att sådana utvärderingar kan genomföras antingen med eller utan kontrollgrupp. En effektutvärdering kan också genomföras antingen med kvantitativ eller kvalitativ metod.

Det är således inte möjligt att dra någon skarp gräns mellan de båda myndigheternas utvärderingsuppdrag och det ligger heller inte inom ramen för utredningens uppdrag att överväga förändringar av IFAU:s uppdrag. Det kan dock konstateras att IFAU:s uppdrag endast innefattar effektutvärderingar inom utbildningsområdet och att de i praktiken oftast är kvantitativa till sin karaktär och innehåller

kontrollgrupper. Skolmyndighetens utvärderingsuppdrag däremot är och bör även fortsatt vara bredare.

Utredningen föreslår därför att Skolmyndigheten ska ha i uppdrag att genomföra systemutvärderingar av skolväsendet och sådana bör i hög grad få genomföras på myndighetens eget initiativ. Avgränsningen mot IFAU:s uppdrag bör ta sin utgångspunkt i att den myndighetens uppdrag endast innefattar effektutvärderingar.

Det finns även andra aktörer som genomför utvärderingar inom skolområdet. Det kan t.ex. vara Statskontoret eller en kommitté. Förslaget hindrar inte att regeringen i vissa fall, exempelvis när Skolmyndigheten varit starkt involverad i genomförandet av en reform, kan anse det lämpligare att lägga ett utvärderingsuppdrag på en annan aktör än Skolmyndigheten.

Internationella studier ska ingå i Skolmyndighetens uppdrag

När det gäller internationella studier, som Skolverket ansvarar för i befintlig organisation, bl.a. PISA, TIMSS och TALIS, vill utredningen för tydlighets skull framföra att denna uppgift föreslås överföras oförändrad till Skolmyndigheten.

11.1.7 Nationellt resurscentrum för vissa funktionsnedsättningar

Förslag: Vid Skolmyndigheten ska det finnas ett nationellt resurscentrum för i första hand elever och barn som har

- dövblindhet,
- blindhet eller synskada och ytterligare funktionsnedsättning,
- dövhet eller hörselskada och ytterligare funktionsnedsättning, och
- grav språkstörning.

Om det finns ett identifierat behov av en utredning som avser särskilt stöd som av resurscentrumet inte bedöms kunna lösas av

huvudmannen ska resurscentrumet få genomföra sådana utredningar.

Kurser i metoder, arbetssätt och andra aktiviteter inom ramen för utbildningen i förhållande till vissa funktionsnedsättningar ska erbjudas till verksamma inom skolväsendet. Kurser med anknytning till utbildningen som riktar sig till elever, barn och vårdnadshavare ska erbjudas. Huvudmannen för den aktuella verksamheten i skolväsendet ska hållas informerad när sådana kurser erbjuds.

Det nationella resurscentrumet ska stödja huvudmännen för specialskolorna och bidra till samverkan dem emellan.

Det behövs nationellt statligt stöd för specifika funktionsnedsättningar

Det finns elever och barn numerärt få till antalet, som har en sådan funktionsnedsättning att specifikt stöd i förhållande till funktionsnedsättningen inte går att få på den aktuella enheten eller genom huvudmannens egen försorg. Tillgången till specialpedagogisk spetskompetens är låg för dessa s.k. promillegrupper, dvs. elev- eller barngrupper med en funktionsnedsättning som förekommer ytterst sällan, och det kan vara omöjligt för huvudmannen att såväl rekrytera som behålla den kompetens som behövs (se avsnitt 9.6.1).

Det kan även finnas elever eller barn med andra funktionsnedsättningar, eller kombinationer av funktionsnedsättningar, där det är svårt för huvudmännen att själva ha tillgång till det specifika stöd som behövs och där det därför kan behövas stöd från någon annan.

I utbildningen ska hänsyn tas till alla elever och barns olika behov och de ska ges stöd och stimulans så att de kan utvecklas så långt som möjligt (1 kap. 4 § skollagen). Det innebär att elever och barn har rätt till stöd oavsett funktionsnedsättning. Det är viktigt att, som nämnts tidigare, komma ihåg att huvudmännen i enlighet med skollagen och andra författningar har ett långtgående ansvar för att se till att alla elever och barn får det stöd och den stimulans som behövs. Utredningen anser trots detta att det i specifika fall måste vara ett gemensamt ansvar för huvudmän och en statlig skolmyndighet att se till att det stöd som behövs också finns att tillgå. Det handlar om specialpedagogisk spetskompetens, men det kan

också vara kompetenser som kompletterar varandra i förhållande till olika funktionsnedsättningar. Detta är i sig inget nytt.

För promillegrupperna finns det fyra nationella resurscentrum inom SPSM. Av myndighetens instruktion framgår att det ska finnas resurscentrum (2011:130). Organiseringen i övrigt har bestämts av myndigheten själv. För att nämnda elever och barn ska få goda förutsättningarna för sitt lärande är det viktigt att funktionen finns kvar och utredningen föreslår därför att ett nationellt resurscentrum för i första hand promillegrupperna ska finnas i Skolmyndigheten. Ett nationellt resurscentrum ska med viss restriktivitet även kunna bistå med stöd till elever och barn med andra funktionsnedsättningar eller enbart dövhet, hörselskada, blindhet eller synskada, även om huvudmän och verksamheter i de allra flesta fall bör kunna få hjälp via den specialpedagogiska kompetens som föreslås finnas vid regionala kontor.

Personer med specialpedagogisk spetskompetens kan också vara en tillgång i myndighetens olika uppgifter i syfte att uppmärksamma elevgrupper med funktionsnedsättningar och deras behov t.ex. i samband med att utarbeta eller uppdatera styrdokument och stödmaterial eller i samband med utvärderingar.

Det nationella resurscentrumet ska få genomföra utredningar

Hittills har nationella resurscentrum inom SPSM haft i uppgift att erbjuda specialpedagogisk utredning för elever och barn med vissa funktionsnedsättningar. Detta uppdrag har funnits sedan länge, är generellt och har inte anpassats efter skollagen som trädde i kraft 2011 och de förändringar som avser t.ex. extra anpassningar, rektorns ansvar för utredning och särskilt stöd (3 kap. 5 a–8 §§ skollagen). Detta har uppmärksammats av representanter för SPSM (se avsnitt 9.6.2) och utredningen gör i huvudsak samma bedömning.

Utredningen anser, i likhet med vad som framkommit under utredningens arbete, att det är en märklig konstruktion om ett resurscentrum vid en skolmyndighet ska erbjuda ospecificerade specialpedagogiska utredningar, dvs. det kan vara andra än de som krävs för att kunna erbjuda elever och barn ett så väl anpassat stöd som möjligt (se avsnitt 9.6.1). Det är viktigt, såväl för de elever och barn som här avses som för andra elever och barn, att en utredning görs

så tidigt som möjligt så att eleverna och barnen får goda förutsättningar för sitt lärande och får sina rättigheter tillgodosedda.

Det kan finnas situationer där huvudmannen inte har de kunskaper som krävs för att på egen hand genomföra sådana utredningar. Det torde främst gälla promillegrupperna där det kan vara näst intill omöjligt för huvudmän som ytterst sällan möter en elev med t.ex. blindhet eller dövhet och ytterligare funktionsnedsättning att själv tillhandahålla den kompetens som krävs för att göra en korrekt utredning. Likaså kan det gälla elever och barn med enbart dövhet, hörselskada, blindhet eller synskada. Det kan också finnas andra funktionsnedsättningar eller svårigheter där huvudmannen behöver hjälp med en utredning och det ska då, efter myndighetens bedömning, vara möjligt att få sådan hjälp.

Utredningen föreslår därför att det nationella resurscentrumets uppgift ska moderniseras och tydliggöras så att centrumet, efter en bedömning av om huvudmannen och skolan eller förskolan inte på egen hand kan genomföra en utredning, ska få genomföra en sådan utredning som rektorn ansvarar för enligt skollagen eller en utredning som kan behövas för att barnets behov av stöd och stimulans ska kunna tillgodoses i förskolan i enlighet med vad som anges i läroplanen för förskolan (Lpfö 98). Det kan innebära att resurscentrumet genomför hela utredningen, men det kan också innebära att centrumet bistår huvudmannen och skolan eller förskolan i samband med att en utredning genomförs. Det bör vara huvudmannen som initierar behovet av en sådan utredning, men Skolmyndigheten bör tydligt informera huvudmännen om möjligheten att få stöd och hjälp med detta.

Det nationella resurscentrumet ska erbjuda kurser

Nationella resurscentrum inom SPSM informerar och utbildar lärare, annan personal och vårdnadshavare och medverkar i kompetensutveckling som anordnas av andra aktörer (se avsnitt 4.3). Det är enligt utredningen viktigt att det finns tillgång till relevant information och utbildning i förhållande till vad som behövs för alla elevers och barns lärande. Det kan också vara nödvändigt att en statlig skolmyndighet tar ansvar för att anordna relevanta kurser, i

förhållande till specifika funktionsnedsättningar, som tar sin utgångspunkt i läroplaner och kursplaner. Det kan inte anses självklart att t.ex. universitet och högskolor eller andra aktörer på eget initiativ tillhandahåller sådana kurser. Det kan också vara relevant att medverka i kurser som anordnas av andra aktörer.

Lärare, förskollärare eller annan personal i skola, förskola, fritidshem och vuxenutbildning kanske får en elev eller ett barn i sin verksamhet med någon sådan specifik funktionsnedsättning som beskrivs här en gång eller några få gånger under sitt yrkesliv. Det innebär att det kan behövas en mycket konkret kurs i metoder, arbetssätt och bemötande i förhållande till en viss funktionsnedsättning och med utgångspunkt i dels olika ämnen eller ämnesområden, dels andra aktiviteter inom ramen för utbildningen. Utredningen anser, i likhet med vad som framkommit genom intervjuer (se avsnitt 9.6.1), att det är nödvändigt att sådana specifika kurser hålls av personer med spetskompetens inom respektive funktionsnedsättningsområde och sådan ska enligt utredningens förslag finnas inom Skolmyndigheten.

I SPSM:s regi anordnas även kurser för elever, barn och vårdnadshavare. Kurser som riktar sig till elever och barn anordnas dels, när det gäller teckenspråk, enligt instruktionen (2011:130), dels, när det gäller t.ex. punktskrift, på eget initiativ. Det framgår vidare av instruktionen att resurscentrumet ska informera och utbilda vårdnadshavare. Kurserna kan vara väldigt specifika till sitt innehåll, men det kan också vara bredare kurser med olika typer av föreläsningar och möjligheter för vårdnadshavare att umgås och utbyta erfarenheter (www.spsm.se). Utredningen anser att det finns skäl som talar för att en skolmyndighet anordnar vissa kurser för elever, barn och vårdnadshavare, men anser att sådana kurser alltid ska ha en tydlig koppling till utbildningen. Det naturliga vore i och för sig att huvudmannen tog detta ansvar, men utredningen bedömer att det, när det gäller promillegrupperna, knappast finns eller går att rekrytera erforderlig kompetens och det är viktigt att elever och barn får förutsättningar att t.ex. kommunicera eller läsa på det sätt som han eller hon behöver och få stöd i att nå så långt som möjligt i sitt lärande.

Utredningen anser därför att det nationella resurscentrumet på motsvarande sätt som i tidigare organisation ska erbjuda kurser till verksamma inom skolväsendet. Kurser som riktar sig till elever och

barn kan behövas i specifika fall, t.ex. i teckenspråk eller punktskrift, och bör med fördel knytas till kurser för verksamma i skolväsendet.

Utredningen anser också att den statliga skolmyndighetens ansvar för kursverksamhet till vårdnadshavare ska tydliggöras så att sådana kurser helt inriktas på det som avser utbildningen i skolan och förskolan och hur vårdnadshavare kan stödja sitt barn i arbetet i skolan eller förskolan. Kurserna ska ses som ett komplement till verksamhetens ordinarie samverkan med hemmet enligt respektive skolforms läroplan och alltså inte ersätta t.ex. skolans och lärarens skyldighet att ha dialog om elevens skolsituation med föräldrar (se t.ex. Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011).

Skolmyndigheten bör skapa tydliga rutiner för hur inbjudan till kurser görs och huvudmannen ska hållas informerad bl.a. med tanke på att det råder skolplikt i de obligatoriska skolformerna (7 kap. 2 § skollagen) och att elever har rätt till ett visst mått undervisning under sin skoltid (t.ex. 10 kap. 5 §, 12 kap. 5 §).

Utredningen anser däremot att det inte längre ska vara reglerat i en instruktion att myndigheten ska medverka i kompetensutveckling. Det finns inget som hindrar att myndigheten gör detta, men det bör vara myndigheten som avgör om det är lämpligt att medverka i kompetensutveckling när det gäller såväl det specialpedagogiska området som andra områden inom ramen för Skolmyndighetens uppdrag. Med nuvarande skrivning kan de som anordnar kompetensutvecklingen i det närmaste ställa krav på medverkan, så länge kompetensutvecklingen håller sig inom det aktuella området.

När det gäller själva funktionsnedsättningen, dvs. utan koppling till skolväsendets verksamheter och uppdrag, utgår utredningen från att andra aktörer, t.ex. inom landstingen, tar ansvar för att vårdnadshavare och barn får den hjälp och det stöd som behövs.

Resurscentrumet ska stödja huvudmän för specialskolor

I avsnitt 11.2 föreslås att de kommuner där specialskolorna är belägna ska bli huvudmän för specialskolorna. Skälen utvecklas där.

För att säkerställa specialskolornas karaktär och deras fortsatta utveckling för målgruppernas bästa kan det behövas specifikt statligt

stöd. En central del är lärmiljön. Utredningen anser att det kan behövas stöd för att anpassa en lärmiljö och verksamhetsmiljö i övrigt för elever med t.ex. dövhet eller hörselskada så att den även framgent är funktionell och bidrar såväl till lärande mot utbildningens mål som till personlig utveckling i övrigt. För den nämnda elevgruppen handlar det bl.a. om teckenspråksmiljöer, teknisk utrustning och ljuddämpande åtgärder. För elever med blindhet, synskada eller grav språkstörning handlar det om andra nödvändiga och underlättande anpassningar av verksamhetsmiljön.

Med den föreslagna förändringen av huvudmannaskapet är det lämpligt att staten på ett särskilt och uttalat sätt tar ansvar för att stödja skolformen och de nya huvudmännen. Det har framkommit farhågor under utredningens arbete som bl.a. innebär att specialskolan skulle "försvinna" om en kommun tog över. Det har också framförts att det är mycket viktigt att rektorer, lärare och annan personal vid specialskolorna får mötas och utbyta erfarenheter eftersom de är så få totalt sett. Personal vid specialskolorna har en oro för att detta skulle försvinna om verksamheten blev en liten del av en kommunal huvudmans verksamhet (se avsnitt. 9.7.1).

Specialskolorna kan inte försvinna med enbart ett förändrat huvudmannaskap, eftersom det är reglerat i skollagen att det ska finnas specialskolor (7 kap. 6 §) och det ligger utanför utredningens uppdrag att göra någon förändring när det gäller själva skolformen och befintliga skolor. Utredningen har ändå förståelse för den oro som framförts, en reaktion som inte är ovanlig vid en större förändring, men som för den skull inte ska nonchaleras. Utredningen vill i stället betona vikten av ett statligt uppdrag i syfte att i den mån och så länge det behövs främja en kvalitativt god, likvärdig och ändamålsenlig utbildning i specialskolorna. Det har framförts till utredningen att det är viktigt att stöd och viss samordning förläggs nationellt så att specialskolorna på så sätt får förutsättningar att samverka.

Utredningen föreslår därför att det nationella resurscentrumet ska stödja lägeskommuner och specialskolor och även bidra till att samverka mellan specialskolor och mellan huvudmän för specialskolor kommer till stånd. Detta gäller självfallet alla specialskolor och avser alla elever som får sin utbildning där. Det finns inget som hindrar att det nationella resurscentrumet samverkar med de föreslagna regionala enheterna inom myndigheten, t.ex. när det gäller nätverksträffar eller liknande.

11.1.8 Produktion och anpassning av läromedel för vissa elevgrupper – där det inte finns någon marknad

Förslag: Skolmyndigheten ska anpassa och svara för produktion av läromedel för elever med funktionsnedsättning, elever i sameskolan och enligt uppdrag från regeringen för andra elever i den mån det inte finns läromedel att tillgå.

Bedömning: I arbetet bör experter anlitas med kunskap om dels aktuell funktionsnedsättning eller samers språk och kultur, dels ämne eller ämnesområde som läromedlet avser.

Staten måste ta ansvar för viss läromedelsproduktion

Vissa elev- och barngrupper behöver alldeles speciella läromedel, så speciella att det inte finns någon öppen marknad som har möjlighet att tillhandahålla sådana.

Inom skolväsendet saknas det i hög utsträckning läromedel som vänder sig till elever och barn med vissa funktionsnedsättningar och till elever i sameskolan (se avsnitt 9.6.3, 9.9.3). Det innebär att lärare ofta själva framställer läromedel vilket är tidsödande och det finns skäl att anta att det inte alltid finns möjlighet eller kompetens att se till att läromedlen bygger på forskning eller beprövad erfarenhet. I annat fall är lärarna eller förskollärarna många gånger hänvisade till läromedel som inte är anpassade för elevgruppen eller, när det gäller elever i sameskolan, för svenska förhållanden.

Både SPSM och Sameskolstyrelsen har i uppdrag att svara för produktion och anpassning av läromedel (se avsnitt 4.3.4 och 4.5.4). SPSM har en väl utvecklad sådan verksamhet, medan Sameskolstyrelsen har haft svårt att klara det uppdraget (se kap. 9.6.3 och 9.9.3).

Utredningen bedömer att uppdraget behövs för att det ska finnas läromedel som är anpassade till den verksamhet som avses och de behöver utvecklas av professionella med professionella. Med det menas att det behövs de som är professionella när det gäller att framställa eller anpassa läromedel i allmänhet, men det behövs också de som är professionella när det gäller skolans styrdokument, vissa ämnen eller ämnesområden och en viss funktionsnedsättning eller den samiska kulturen och det samiska språket.

Det har också framkommit att det finns t.ex. yrkesutbildningar inom gymnasieskolan där det behövs läromedel som inte går att finna på läromedelsmarknaden och i det sammanhanget är det självfallet viktigt att experter inom aktuellt område involveras i arbetet.

Utredningen föreslår därför att Skolmyndigheten ska ansvara för läromedelsproduktion för elever och barn med funktionsnedsättning, elever i sameskolan och efter uppdrag från regeringen även för andra elever. Vidare bedöms att expertkunskap i förhållande till det aktuella läromedlet alltid måste anlitas. Utredningen anser att det finns såväl effektivitetsvinster som kompetensvinster med att lägga samman läromedelsproduktionen i en myndighet.

11.1.9 Hantering av riktade statsbidrag

Förslag: Skolmyndigheten ska hantera statliga stöd och bidrag enligt särskilda föreskrifter eller beslut av regeringen.

Riktade statsbidrag kommer i viss mån att behövas även framöver

Skolverket administrerar på uppdrag av regeringen statligt stöd och bidrag. Utredningen föreslår i avsnitt 11.3 att bidrag som rör kompetensutveckling framgent ska administreras av Institutet för professioner i skolväsendet. Skolverket handhar emellertid även statsbidrag som inte direkt anknyter till kompetensutveckling. Även SPSM har en relativt omfattande statsbidragshantering.

Som framgår av avsnitt 11.1.3 bedömer utredningen att det bör övervägas om en del av de befintliga statsbidragen ska reduceras eller fasas ut till förmån för ett lokalt anpassat stöd till huvudmän och verksamheter. Det framgår vidare av budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16) att regeringen anser att det behövs en översyn för att t.ex. lägga samman eller förenkla de nuvarande riktade statsbidragen.

Även om det kan förväntas bli färre riktade statsbidrag inom skolområdet framöver, så kommer det sannolikt fortfarande att finnas behov av riktade statsbidrag. Utredningen föreslår därför att

Skolmyndigheten ska hantera statliga stöd och bidrag enligt särskilda föreskrifter eller beslut av regeringen, som inte hänger samman med rena kompetensutvecklingsinsatser.

11.1.10 Tre särskilda organ ska finnas inom Skolmyndigheten

Förslag: Barn- och elevombudet, Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning samt Rådet för dansarutbildning ska som särskilda organ föras över till Skolmyndigheten.

Barn- och elevombudet

Vid utredningens kontakter med företrädare för Barn- och elevombudet och Skolinspektionen har det getts uttryck för att relationen mellan ombudet och myndigheten i övrigt bör renodlas och förtydligas. Utredningen delar denna uppfattning och anser att finansieringen av ombudet bör ske genom att det i regleringsbrevet till Skolmyndigheten anges ett specifikt belopp för ombudets verksamhet.

Det är också utredningens bedömning att det är angeläget att ombudet och övriga berörda funktioner inom myndigheten samverkar för att så långt som möjligt tydliggöra relationen och skapa en tydlig gräns dem emellan. Detta är något som i första hand bör åstadkommas genom en dialog.

Utredningen anser inte att det finns tillräckliga skäl för att Barn- och elevombudet ska utgöra en egen myndighet, bl.a. eftersom uppdraget endast består av ett begränsat område. Därför föreslår utredningen att ombudet fortsatt ska utgöra ett särskilt organ, inom Skolmyndigheten.

Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning

Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning finns för närvarande i SPSM och har i uppgift att svara för antagningen till specialskolan och viss utbildning som är anpassad

för elever med rörelsehinder. Enligt utredningens förslag ska specialskolorna få nya huvudmän, nämligen lägeskommunerna där specialskolorna är belägna. Utredningen anser, liksom företrädare för några av de intervjuade lägeskommunerna (se avsnitt 9.7.1), att nämnden fortfarande behövs med tanke på att likvärdiga bedömningar bör göras när det gäller mottagande till bl.a. specialskolan, så att det säkerställs att eleverna får tillgång till rätt skolform.

Utredningen föreslår att nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning ska vara ett särskilt organ inom Skolmyndigheten med motsvarande uppdrag som organet i dag har som särskilt organ inom SPSM. Nämndens uppdrag föreslås dock anpassas till ett förändrat huvudmannaskap för specialskolan, vilket innebär att nämnden ska ha ett uttalat uppdrag att ange skolplacering för en elev.

Rådet för dansarutbildning

Rådet för dansarutbildning som för närvarande har sin hemvist i Skolverket föreslås med oförändrat uppdrag föras över som särskilt organ till Skolmyndigheten.

11.1.11 Skolväsendets överklagandenämnd

Förslag: Skolmyndigheten ska upplåta lokaler och tillhandahålla kansliresurser till Skolväsendets överklagandenämnd. Nämnden ska i större utsträckning kunna överlåta beslutsrätt till föredragande till anställda i nämndens kansli i syfte att effektivisera beslutsprocessen.

Kansliresurser ska finnas hos Skolmyndigheten och ÖKN ska få delegera mer

Skolväsendets överklagandenämnd är en egen myndighet, men Skolinspektionen upplåter lokaler och tillhandahåller kansliresurser. Utredningen föreslår att Skolmyndigheten i stället ska upplåta lokaler och tillhandahålla kansliresurser till nämnden.

Nämnden har i kontakter med utredningen och genom framställan till Utbildningsdepartementet (Skolväsendets överklagandenämnd 2017) gett uttryck för att nämndens beslutsformer utgör en flaskhals i beslutsprocessen och leder till att många ärenden inte kan avgöras så snabbt som skulle kunna ske om det fanns ökade möjligheter för nämnden att delegera beslut till handläggare. I 7 § instruktionen för Skolväsendets överklagandenämnd (2007:948) anges att nämnden får meddela föreskrifter om att ordföranden eller vice ordföranden får avgöra ärenden om överklaganden som är av sådant slag att nämndens vägledande avgöranden kan tillämpas eller som är sådana att de inte behöver avgöras av nämnden. I 8 § anges att nämnden får meddela föreskrifter om att den som utför handläggande uppgifter i nämnden får fatta beslut om handläggningen av ett ärende eller avgöra ärenden som är av administrativ art.

Utredningen delar överklagandenämndens bedömning om behovet av mer effektiva beslutsformer i nämnden och föreslår därför att instruktionen ska ändras i enlighet med ovan nämnda framställan så att möjligheterna att delegera till handläggare enligt 8 § utökas.

11.1.12 Skolmyndigheten ska vara en styrelsemyndighet

Förslag: Skolmyndigheten ska vara en styrelsemyndighet. Styrelsen ska bestå av högst nio ledamöter som utses av regeringen. I styrelsen ska det finnas representanter för kommunala och enskilda huvudmän i skolväsendet, enhetsnivå inom skolväsendet, näringslivet, universitet eller högskolor och elevorganisationer. Generaldirektören ska ingå i styrelsen men får inte vara ordförande.

Det löpande arbetet i myndigheten ska ledas av en generaldirektör.

En styrelse med bred representation ska leda Skolmyndigheten

Skolväsendet är av stort medborgerligt intresse och skolan står allt som oftast i fokus för politiken, både lokalt och nationellt. Elevers skolframgång är betydelsefull för landets utveckling och för hur Sverige står sig i den internationella konkurrensen.

För att bidra till så goda förutsättningar som möjligt för elever och barns möjligheter i det svenska skolväsendet föreslås att Skolmyndigheten inrättas med ett brett uppdrag som innehåller såväl normerande, kontrollerande som stödjande funktioner. Många av de beslut som kan komma att fattas i myndigheten måste vara väl avvägda ur olika perspektiv och de ska kunna nå ut till flera olika intressenter. Många beslut lämpar sig följaktligen för att fattas kollektivt.

Myndigheten kommer genom sitt arbete att ha påverkan på kommuner och den kommer sannolikt att hantera en hög grad av transferingar och vara kunskapsproducerande.

Regeringen anser att ledningsformen för den typen av myndigheter bör vara en styrelse som är ansvarig för myndigheten inför regeringen (se avsnitt 3.1.2).

Utredningen föreslår därför att Skolmyndigheten ska vara en styrelsemyndighet med ledamöter som representerar intressenter för skolväsendet i ett brett perspektiv. Ledamöterna föreslås utses av regeringen och företräda kommunala och enskilda huvudmän inom skolväsendet, enhetsnivån inom skolväsendet, näringslivet, universitet eller högskolor och elevorganisationer. För att det ska finnas en bred representation samtidigt som styrelsen enkelt ska kunna föra konstruktiva diskussioner bör antalet ledamöter uppgå till högst nio.

Det bör nämnas att det i dagens insynsråd för Statens skolverk ingår riksdagsledamöter. Insynsrådet har ingen beslutande funktion och det är därför möjligt. Av regeringsformen (1974:152) framgår dock att ingen myndighet, vare sig riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet ska besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller en kommun eller som rör tillämpning av lag. Riksdagen får heller inte fullgöra förvaltningsuppgifter i vidare mening än vad som framgår av grundlagen eller riksdagsordningen (12 kap. 2–3 §§). Eftersom styrelsen är myndighetens beslutande organ innebär dessa bestämmelser att det inte är möjligt att riksdagsledamöter är representerade i denna.

Det löpande arbetet i myndigheten föreslås ledas av en generaldirektör som också i sedvanlig ordning föreslås vara ledamot i styrelsen. Generaldirektören kan i sitt arbete, som kommer att vara mångfacetterat och komplext och därför kräva en stark ledning, få stöd av styrelsen som också svarar för myndigheten inför regeringen.

11.2 Specialskolor ska ha skolhuvudmän som inte är en statlig skolmyndighet med andra uppgifter

Förslag: De kommuner där specialskolorna är belägna, dvs. Härnösands, Lunds, Stockholms, Umeå, Vänersborgs och Örebro kommuner ska vara huvudmän för specialskolorna. Ett särskilt statsbidrag ska utgå för att bedriva verksamheten, som komplement till den bestämda avgiften från varje elevs hemkommun.

Kommunerna ska vara huvudmän för förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola och ansvara för elevhemsboende i den utsträckning det behövs.

Beslut om mottagande i specialskolan och hur skolplikten kan fullgöras ska hanteras av Skolmyndigheten.

Beslut om upphörande av skolplikten och rätten att fullgöra skolgång i specialskolan efter skolpliktens upphörande ska ligga på huvudmannen.

Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller av andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan om de har dövblindhet eller annars har synskada och ytterligare funktionsnedsättning, har dövhet eller hörselskada eller har en grav språkstörning. Bestämmelser i skolförordningen ska ändras som en konsekvens av detta.

Bedömning: Ett alternativ till utredningens förslag är att inrätta en statlig myndighet som får i uppdrag att vara huvudman för specialskolorna.

Specialskolans lärmiljöer och rätten till teckenspråk – nödvändigt och viktigt

Frågor om specialskolans tillhörighet i en statlig myndighet har ställts i samband med intervjuerna med utgångspunkt i att det skulle kunna finnas skäl att överväga om den ordning med ett statligt huvudmannaskap som har gällt i 80 år, även om det har organiserats lite olika (se avsnitt 5.3), fortsatt är ändamålsenlig. Det handlar alltså om att specialskolan har ett annat huvudmannaskap än de flesta andra skolformer och för- eller nackdelar i förhållande till det.

Resultatet av utredningens arbete visar att det finns olika uppfattningar om staten fortsatt bör vara huvudman för specialskolan

eller om det bör vara kommunerna som tar över huvudmannaskapet och blir huvudmän för denna skolform precis som för övriga skolformer i skolväsendet, utom sameskolan.

Staten har hittills bedömt att specialskolan är så speciell att det behövs ett statligt huvudmannaskap. Utredningen har dock inte hittat några utvecklade argument för den bedömningen (avsnitt 5.3).

Det har framkommit synpunkter från Sveriges Dövas Riksförbund (2018a) om att specialskolan har tydliga likheter med sameskolan när det gäller språklig och kulturell minoritet, vilket talar för att behålla specialskolan i en statlig myndighet. Utredningen kan visserligen se likheter, men det finns också en viktig skillnad. Samerna är ett urfolk med ett folkvalt organ och särskilda lagstadgade rättigheter i förhållande till detta. Samerna är också erkänt som ett folk i grundlagen (1 kap. 2 § regeringsformen). Det kan alltså inte jämföras med elever med dövhet eller hörselskada som på grund av sin funktionsnedsättning har rätt att få sin utbildning i en särskild skolform. Den gruppen är inte formellt sett ett folk eller en minoritet som omgärdas av lagstiftning i förhållande till det.

Av språklagen (2009:600) framgår emellertid att det allmänna har ett ansvar för att skydda och främja det svenska teckenspråket. Den som är döv eller hörselskadad och den som av andra skäl har behov av teckenspråk ska också ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda det svenska teckenspråket (9 § och 14 § punkt 2 språklagen). Utredningen vill slå fast att det är centralt att denna ramlag följs, både nu och i framtiden, och detta gäller självfallet i de förslag som läggs och som rör elever och barn med dövhet eller hörselskada eller andra elever och barn som är i behov av teckenspråk.

En annan organisation, Hörselskadades Riksförbund (2018), har i en skrivelse till utredningen framfört att eftersom detta är en liten grupp elever måste staten säkerställa att upparbetad kunskap och kompetens bibehålls och utvecklas i syfte att eleverna ska få en likvärdig utbildning. Utredningen håller med om detta, men anser att det inte med självklarhet innebär att den bästa lösningen är att bevara befintliga strukturer, utan även andra alternativ och vad de skulle innebära i förhållande till elevernas rättighet att få en god och likvärdig utbildning måste övervägas.

Det finns elever från 134 kommuner i specialskolan totalt sett läsåret 2017/18 och andelen elever från andra kommuner än lägeskommunen utgör drygt hälften, medan den andra hälften således

kommer från den kommun där skolan är belägen. I sammanhanget bör det nämnas att det genom samtal med utredningen har framkommit att en del familjer har flyttat till orten för att specialskolan finns där. Det innebär dock fortfarande att dessa är kommunens medborgare.

En skola avviker från detta och det är Östervångskolan i Lund där cirka 90 procent av eleverna kommer från andra kommuner. Det kan antas bero på att avstånden i området är korta och att det är enkelt att dagpendla till skolan även om den ligger i en annan kommun.

Antalet elever i elevhemsboende har också sjunkit över tid och läsåret 2017/18 var det cirka 10 procent av eleverna som hade sådant boende (se avsnitt 4.3.6).

Utredningen anser mot bakgrund av detta att det finns skäl att överväga om staten ska anordna utbildning för elever där, generellt sett, ungefär hälften faktiskt är folkbokförda i den kommun där skolan är belägen.

Specialskolan är, precis som andra skolformer, lagreglerad och har egna läro- och kursplaner som riktar sig till elever med vissa funktionsnedsättningar. Detta är en given utgångspunkt för den här utredningen, liksom att övrig reglerad verksamhet i anslutning till specialskolorna i form av förskoleklass, fritidshem och elevhem ska var kvar. Det har framförts synpunkter till utredningen som innebär att det inte är någon garanti för en verksamhet att den är lagstadgad, eftersom lagar går att ändra. Utredningen vill därför betona att det finns ingen annan avsikt med förslagen i det här betänkandet än att specialskolan ska vara kvar som skolform. Det ingår heller inte i utredningens uppdrag att göra förändringar när det gäller specialskolans målgrupper. Det är i stället angeläget att betona vikten av de specifika lärmiljöerna och verksamhetsmiljöerna i övrigt, t.ex. de teckenspråkiga miljöerna, för att eleverna ska få möjligheter att utveckla teckenspråket tillsammans med andra med samma språk i syfte att det ska finnas fullgoda möjligheter till kommunikation. Det kan vara i klassrummet och på fritidshemmet, men också i matsalen och på elevhemmet. Av en tidigare utredning av teckenspråkets ställning framgår att överföringen av tecknat språk från generation till generation till övervägande delen sker i samspel med andra teckenspråkiga i teckenspråkiga miljöer och främst i skolmiljön (SOU 2006:54). På samma sätt är det viktigt att det även fortsatt finns anpassade miljöer för elever med blindhet eller synskada, där de

exempelvis får möjligheter att utveckla punktskrift eller får syntolkning där så behövs. Det är också viktigt för elever med grav språkstörning att få väl anpassad hjälp med att utveckla språket och kommunicera med andra. Det kan handla om teckenspråk, men också andra typer av kommunikation. Det finns även elever med kombinationer av funktionsnedsättningar som kräver väl anpassade miljöer.

Av den internationella studien framgår att i Danmark och Norge har specialskolan ett regionalt eller kommunalt huvudmannaskap (se kap. 7). Det har enligt ovan nämnda organisationer lett dels till att skolor lagts ned, dels till att möjligheten att utveckla sitt språk inte längre är likvärdig då det inte avsätts särskilda resurser för detta. Det finns alltså farhågor för att något liknande skulle uppstå i Sverige om utredningen skulle föreslå ett kommunalt huvudmannaskap – farhågor som ska övervägas noga och tas på allvar. Av SOU 2016:46 framgår emellertid att grundprincipen i Norge och Danmark och i flera andra länder är att eleverna ska få det stöd som behövs i grundskolor eller motsvarande, dvs. inte i särskilda skolor som specialskolor.

Utredningen vill i sammanhanget vara tydlig med att det ligger utanför uppdraget att överväga så långtgående förändringar som att samtliga kommuner skulle bli nya huvudmän för specialskolan. Det finns inte specialskolor i alla kommuner och utredningen utgår som nämnts ovan från att skolformen och skolorna ska kvarstå intakta. Utredningen konstaterar därför att undervisningen i Norge och Danmark inte är jämförbar med undervisningen i specialskolor i Sverige, eftersom systemet med skolformer och styrdokument för olika målgrupper skiljer sig åt mellan länderna.

Lägeskommunerna ska ta över specialskolorna, men med statligt stöd

Utredningen har övervägt olika alternativ när det gäller huvudmannskapet för specialskolan. Det centrala är att eleverna ska få en bra utbildning som är likvärdig med övrig utbildning i skolväsendet och ges förutsättningar att nå goda resultat.

Alla elever har samma rättigheter och lika värde och det ska finnas respekt för barnet i alla sammanhang (se avsnitt 2.2). Med det i beaktande skulle man kunna säga att respekt för barnet innebär en skolgång för elever med liknande funktionsnedsättning i egna skolor

i avskildhet och med en egen kultur som får växa och utvecklas. Man skulle också kunna säga att det i uttryck som lika värde, samma rättigheter och respekt för barnet ligger att barnet, alltid utifrån sina förutsättningar, ges goda möjligheter att utvecklas samtidigt som det finns möjligheter till jämlikhet och delaktighet såväl inom en särskild grupp, som i interaktion med andra barn med eller utan funktionsnedsättning. Utredningen föredrar det senare synsättet.

I befintlig struktur där SPSM är huvudman för specialskolan är det vidare problematiskt att en statlig myndighet utövar tillsyn över en annan som dels är skolhuvudman, dels ska stödja både sina egna och andra skolor. Det kan handla om frågor där SPSM har svårt att vara framgångsrik och så har det varit över tid. Det gäller bl.a. elevernas resultat och rätten till extra anpassningar och särskilt stöd (se avsnitt 4.3.11). SPSM har visserligen rättat till brister som uppmärksamats av Skolinspektionen, men sådana har ändå återkommit vid nästa tillsynstillfälle (se avsnitt 4.3.11).

Utredningen håller alltså inte med de företrädare inom SPSM som framfört att det är en styrka att ha egna s.k. expertskolor där lärarna bl.a. kan användas som experter till de medarbetare som ger råd och stöd. Andra företrädare har dessutom vittnat om att personal i skolorna inte används på det sättet och heller inte alltid har den kompetens som krävs, utan ansöker om stöd i SPSM på precis samma sätt som andra skolor (se avsnitt 9.7.1).

Som framgår av avsnitt 11.1 föreslås att stöd i specialpedagogiska frågor i framtiden ska hanteras av Skolmyndigheten, vilket det enligt utredningen finns stora fördelar med. Det kan inte nog betonas att stöd i specialpedagogiska frågor ska vara känt, tydligt och tillgängligt för alla som behöver det samtidigt som kompetensen i frågorna ska garanteras. Om Skolmyndigheten skulle bli ny huvudman för specialskolan kvarstår emellertid problemet med dubbla uppgifter för myndigheten. Det får dessutom bedömas som uteslutet att en huvudman utövar statlig tillsyn över sig själv, vilket ett överförande till Skolmyndigheten skulle innebära. Det är således sammantaget inget alternativ att föra över huvudmannaskapet för specialskolan till Skolmyndigheten.

Ett annat alternativ är att återigen skapa en egen statlig myndighet för specialskolan. När en sådan myndighet skapades hade specialskolorna var för sig varit egna myndigheter, så det handlade då

om en sammanslagning i syfte att garantera likvärdighet, kunskapsutveckling och teckenspråkig miljö i specialskolan (se avsnitt 5.3.5). Den myndigheten lades ner i samband med den förra myndighetsöversynen med anledning av otydlig ansvarsfördelning och gränsdragningsproblematik mellan flera myndigheter som arbetade med elever med funktionsnedsättning (se avsnitt 5.3.6). Det ledde dock till andra gränsdragningsproblem – mellan att vara huvudman och statlig myndighet i övrigt (se även avsnitt 4.3.11).

Utredningen kan konstatera att specialskolorna för närvarande i praktiken snarare har ett statligt regionalt än ett statligt nationellt huvudmannaskap inom SPSM. Det innebär att huvudmannen, SPSM, ansvarar för verksamheten på orter där det finns specialskolor, eller från närliggande orter. På samma orter finns kommunala huvudmän, som däremot då inte ansvarar för alla offentliga skolor belägna i kommunen, trots att i genomsnitt cirka 50 procent av eleverna i specialskolorna kommer från kommunen. På åtminstone ett par orter finns dock viss samlokalisering, vilket innebär att ett närmande till andra skolor har påbörjats. Det förekommer också, enligt genomförda intervjuer, att det finns samarbetsavtal mellan en kommunal huvudman och SPSM (se avsnitt 9.7.1). Det är en utveckling som utredningen ser som positiv.

Om vi i det svenska samhället menar allvar med att nå längre än i dag när det gäller synen på t.ex. delaktighet, tillgänglighet och att ingen ska riskera att på sikt hamna i utanförskap är det centralt att starta med barnen. I det här sammanhanget kan det innebära att eleverna fortfarande har rätt till undervisning i sin skolform och får sin utbildning i grupper där deras potential bäst kan utvecklas, men det kan också innebära att det är närmare till samarbete när det är lämpligt för en elev eller för en hel grupp och för den personal som arbetar med olika grupper av elever i skolan. Det kan t.ex. vara fruktbart med tanke på utbyte av erfarenheter när det gäller arbetet utifrån skolans styrdokument och möjligheterna att hitta rätt metoder, arbetssätt och utmaningar för varje elev.

Företrädare för lägeskommunerna framförde vid samtal med utredningen att det skulle vara fullt möjligt att överta huvudmannaskapet för specialskolor, trots att det handlar om elever från fler kommuner än den egna kommunen, men flertalet ansåg att staten i så fall bör garantera vissa förutsättningar (se avsnitt 9.7.1). Att ha elever från flera kommuner var ett argument som på 1970-talet

talade mot en sådan lösning (se avsnitt 5.3.1), men utredningen bedömer att det i dagsläget skulle kunna överbryggas. I Örebro kommun anordnas sedan många år tillbaka riksrekryterande utbildning i gymnasieskolan för elever med dövhet, hörselskada, dövblindhet och för elever som har en språkstörning och behöver insatser av samma slag som elever med dövhet (10 kap. gymnasieförordningen, 2010:2039). Utbildningarna kallas riksgymnasiet för döva (RGD) och riksgymnasiet för hörselskadade (RGH). En utredning som 2012 undersökte förhållandena vid utbildningen konstaterade att det fanns goda förutsättningar att erbjuda god kvalitet i utbildningen till följd av goda resurser, hög personaltäthet och anpassade lokaler med ett väl utvecklat tekniskt stöd (SOU 2012:24).

Det lyftes också fram vid samtalen att det hos kommunala huvudmän finns elever med olika typer av funktionsnedsättning som var och en behöver specifikt stöd och anpassning. Sedan åtminstone 20 år tillbaka är kommunerna dessutom huvudmän för grundsärskolan för elever med utvecklingsstörning, ibland kombinerat med ytterligare funktionsnedsättning. Det ska inte förringas att det inledningsvis fanns utmaningar när grundsärskolan kommunaliserades, bl.a. vad gäller mottagande i skolformen. Även andra brister har framkommit vid Skolinspektionens tillsyn, men totalt sett ligger omfattningen av brister på samma nivå, och är ofta desamma, som i andra skolformer (Skolinspektionen 2018a). För specialskolans del kan det med tanke på huvudmannaskapsfrågan särskilt noteras att det 2015 fanns brister på samtliga skolor vad gäller styrning och utveckling av verksamheten (www.spsm.se). Det kan antas avspeglar sig i att elever i specialskolan har svårt att nå kunskapskraven. Det är bara cirka hälften av eleverna som når behörighet till vidare studier i gymnasieskolan och detta har legat konstant de senaste åren (Specialpedagogiska skolmyndigheten 2018). Det framkom dessutom vid några intervjuer med företrädare för specialskolan att det är först på senare tid som elevernas kunskapsutveckling har kommit i fokus. Omsorgs- och trygghetsperspektivet har annars varit det mest framträdande (se avsnitt 9.7.1). Detta behöver inte gälla alla specialskolor, men är intressant eftersom kunskapsuppdraget är tydligt reglerat i styrdokumentet för alla skolformer.

När det gäller huvudmannaskapsförändringar kan nämnas att det av SOU 2003:35 framgår att ett kommunalt huvudmannaskap för

särskolan⁴² avdramatiserade skolformen och förändringen fick positiva effekter, exempelvis blev särskolan mer känd och kom närmare övriga skolformer. Möjligheterna till samverkan ökade också och kommunaliseringen medförde ökat fokus på elevernas kunskapsutveckling.

Många elever med t.ex. hörselskada som skulle kunna ha rätt att gå i specialskola går i stället i grundskolan. Det är för övrigt inte bara ett svenskt fenomen utan också en internationell trend. En förklaring är den medicinska utvecklingen som innebär att allt fler barn får cochleaimplantat, men det är även i övrigt många vårdnadshavare som väljer en skola eller förskola på hemorten för sitt barn. I en del kommuner finns det även särskilda skolor eller grupper för elever med dövhet eller hörselskada. Det finns också skolor som har organiserade regionala upptagningsområden, t.ex. Silviaskolan i Hässleholm och Kannebäcksskolan i Göteborg (SOU 2016:46).

Genom utredningens samtal med företrädare för lägeskommuner framkom det vidare att det många gånger kan var enklare att ha alla skolformer på en ort hos samma huvudman, t.ex. när olika aktiviteter ska genomföras och det uppstår frågor om kostnader, planering av skolskjutsar m.m.

Ett annat argument som tidigare funnits mot ett kommunalt huvudmannaskap för specialskolorna är att kommunerna inte kan ha den expertkompetens som krävs (se avsnitt 5.3.1). Den frågan har också lyfts fram i en skrivelse till utredningen (Sveriges Dövas Riksförbund 2018a). Expertkompetensen behöver oavsett vem som är huvudman rekryteras till vissa skolor och platser i landet, som är desamma oavsett huvudman. Utredningen vill uppmärksamma på att lärare som undervisar i specialskolan är behöriga för undervisningen om de har en speciallärarexamen med specialisering mot den aktuella funktionsnedsättningen (2011:326). Detta är krav som är reglerade i förordning och gäller oavsett om staten eller en kommun är huvudman för specialskolan. Argumentet är således inte hållbart.

Utredningen föreslår därför att lägeskommunerna ska ta över huvudmannaskapet för specialskolorna. Det innebär att Härnösands kommun föreslås bli huvudman för Kristinaskolan, Lunds kommun för Östervångskolan, Stockholms kommun för Manillaskolan och

⁴² Med särskolan avses de nuvarande skolformerna grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna.

Hällsboskolan, Umeå kommun för Hällsboskolan i Umeå, Vänersborgs kommun för Vänerskolan och Örebro kommun för Birgittaskolan, Ekaskolan och Åsbackaskolan. Med en sådan ordning kopplas tillsyn och statligt stöd till huvudmän och skolor bort från huvudmannens bedrivande av skolverksamheten, vilket bedöms vara nödvändigt och underlätta för såväl statens insatser som skolhuvudmannens ställning och självstyre. Med förslaget kommer elever i specialskolan närmare elever i grund- och grundsärskolan, samtidigt som elevernas rätt till stöd i förhållande till sin funktionsnedsättning, anpassade lärmiljöer m.m. finns kvar. Detta sammantaget anser utredningen ligga i linje med en skola för alla elevers lika möjligheter, värde och delaktighet. Det bör observeras att lika möjligheter alltså inte innebär att skolgången behöver se precis likadan ut. Den ska självfallet även fortsättningsvis anpassas efter respektive elevgrupp och varje individ.

Den föreslagna ordningen kan också underlätta rekryteringen av lärare, snarare än att utarma den. Det har visat sig att lärare som får speciallärarutbildning genom SPSM:s försorg ofta lämnar myndigheten och går över till kommunernas skolor (se avsnitt 9.7.1). Om lägeskommunerna blir huvudmän får många lärare en bredare arbetsmarknad och det är enklare att ha samma arbetsgivare även om de t.ex. under någon period skulle vilja arbeta i en annan skolform, samtidigt som huvudmannen antas få ett större underlag när det gäller speciallärare. Självfallet gäller reglerna i ovan nämnda behörighetsförordning, om vem som får användas för undervisningen, eller om så krävs, de undantagsbestämmelser som framgår av skollagen (2 kap. 18–19 §§). Det här handlar inte om att det bör vara ett ständigt byte av lärare, utan det kan i stället ge en huvudman ökade förutsättningar att rekrytera och behålla behöriga speciallärare. Det bör dock tydliggöras att lärare som undervisar elever med dövhet eller hörselskada och själva är döva har sin givna yrkesroll i specialskolan.

Fler speciallärare med tjänstgöring i olika skolformer kan också leda till ett större erfarenhetsutbyte mellan speciallärarna, vilket bör gagna elevernas utveckling och lärande.

För att garantera alla elevers rätt till sitt språk, anpassade miljöer och en likvärdig utbildning anser utredningen emellertid att staten, så länge det finns ett behov av det, ska ta ett visst ansvar för specialskolorna. Det är få skolor med specifika uppdrag. Huvudmän och

skolor kan därför behöva stöd från en statlig myndighet. Utredningen föreslår därför i avsnitt 11.1.7 att det nationella resurscentrumet inom Skolmyndigheten ska få en sådan uppgift. Utredningen föreslår vidare i avsnitt 11.1.10 att staten fortsatt, av likvärdighetsskäl, ska ansvara för mottagande i specialskolan.

Utredningens förslag om ändrat huvudmannaskap för specialskolan medför att de uppgifter som enligt skollagen ligger på Specialpedagogiska skolmyndigheten kommer att delas mellan Skolmyndigheten och de kommuner som ska vara huvudmän för skolformen. Frågor som är kopplade till mottagande i skolformen och i övrigt hur skolplikten kan fullgöras bör ligga hos Skolmyndigheten medan frågor som hör samman med upphörande av skolplikten och rätten att fullgöra skolgång i specialskolan efter skolpliktens upphörande bör ligga hos huvudmannen för utbildningen.

Utredningen anser att det efter några år, precis som gjorts vid andra liknande förändringar, är lämpligt att regeringen utvärderar huvudmannaskapsförändringen och vilka effekter den fått för eleverna.

Om regeringen skulle komma fram till att det i dagsläget är ett alltför stort steg att ta att låta specialskolorna få ett kommunalt huvudmannaskap i likhet med övriga skolformer bedömer utredningen att ett möjligt, men inte optimalt, alternativ är att återinföra en statlig myndighet som får som sitt enda uppdrag att vara huvudman för specialskolorna (se ovan). I så fall skulle det också behöva övervägas om t.ex. mottagande i specialskolan som i förslaget läggs på Skolmyndigheten i stället skulle läggas på en sådan myndighet. Med en sådan lösning skulle man dock gå emot tanken om en utvecklad jämlikhet, delaktighet och tillgänglighet för alla i samhället.

Ett statsbidrag ska utgå till huvudmännen för specialskolorna

Det har, som nämnts ovan, under utredningens gång uttryckts farhågor för ett kommunalt huvudmannaskap för specialskolorna och inte minst har resursfrågan lyfts fram. Den frågan har även lyfts fram av en del av lägeskommunerna, vilket får ses som ansvarsfullt, dvs. de är måna om att det ska finnas tillräckliga resurser för en fortsatt

bra verksamhet. Som framgår av föregående avsnitt har kommunerna uttryckt att de är öppna för att ta ansvar för specialskolorna, men att bl.a. ekonomiska förutsättningar behöver garanteras.

FUNKIS-utredningen lämnade ett mer långtgående förslag när det gäller specialskolorna, men i förslaget ingick att lägeskommuner genom avtal med elevernas hemkommuner skulle kunna få ett verksamhetsbidrag för att driva vissa skolor (se avsnitt 5.3.3). Detta förslag gick aldrig igenom och utredningen gör ingen annan bedömning vad gäller ekonomin. Det är inte rimligt att skapa en administrativt tung lösning för elevernas skolgång.

En annan lösning skulle kunna vara att låta kommunerna få ett generellt statsbidrag för att fortsatt driva skolorna. Detta skulle dock inte vara en lösning som säkerställer att medlen oavkortat går till specialskolorna och t.ex. den utrustning eller miljö som där är helt nödvändig.

Utredningen föreslår därför i stället ett till specialskolorna riktat statsbidrag till kommunerna jämte den i förordning fastställda avgift som betalas av elevernas hemkommuner. Statsbidraget ska utbetalas med en summa per elev till huvudmannen för utbildningen och tillsammans med den ersättning som utgår från elevernas hemkommuner till huvudmännen full täckning för kostnaderna för elevernas utbildning. Statsbidraget ska avse kostnader för undervisning, boende, förskoleklass och fritidshem. Statsbidraget ska inkludera kostnader för deltidselever (se avsnitt 4.3.6).

Utredningen vill i sammanhanget uppmärksamma regeringen på att det även finns grund- och grundsärskolor med kommunala eller enskilda huvudmän som arbetar med motsvarande elevgrupper som finns i specialskolan. Dessa får inte särskilda statsbidrag för sin utbildning. Utredningens avgränsar dock självfallet förslagen till det som ligger inom uppdraget, dvs. till det som finns i myndigheterna inom skolväsendet.

Skollagen ska moderniseras när det gäller mottagande i specialskolan

Av 7 kap. 6 § skollagen framgår att barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller av andra skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan om de är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, är

döva eller hörselskadade eller har en grav språkstörning. När nu förändringar som rör specialskolan föreslås anser utredningen att det är lämpligt att samtidigt modernisera bestämmelsen i skollagen om mottagande i specialskolan så att barn har en funktionsnedsättning i stället för att de så att säga är sin funktionsnedsättning. Det är ett språkbruk som är mer modernt och i linje med hur funktionsnedsättningar brukar beskrivas i olika sammanhang. Bestämmelser i skolförordningen (2011:185) föreslås ändras som en konsekvens av ändringen i skollagen.

11.3 Institutet för professioner i skolväsendet

Förslag: Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas och ha följande uppgifter:

- meddela legitimation till lärare och förskollärare
- komplettera legitimationer med ytterligare behörigheter
- vara behörig myndighet för att bedöma utländska lärares och förskollärares utbildning
- besluta om standarder för lärares, förskollärares, rektorers och förskolechefers yrkesutveckling
- ansvara för befattningsutbildningen för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem
- erbjuda kompetensutveckling till rektorer och förskolechefer (professionsprogram)
- erbjuda kompetensutveckling till lärare och förskollärare (professionsprogram)
- ansvara för riktad kompetensutveckling till professionerna utifrån nationella reformer.

Den renodlade kompetensutveckling som Skolverket och SPSM erbjuder ska föras över till Institutet för professioner i skolväsendet, utom kurser som riktar sig till elever med specifika funktionsnedsättningar. Även Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling samt satsningarna lärarlönelyftet och

karriärsteg för lärare ska föras över till Institutet för professioner i skolväsendet.

Institutet ska särskilt samverka med Skolmyndigheten för att identifiera behov av kompetensutveckling och skapa samverkansformer mellan institutet, regionerna och universitet och högskolor.

Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas

Som framgår av kap. 6 föreslår 2015 års skolkommission att det ska inrättas en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling och att det bör ankomma på den här utredningen att forma organisationen för en sådan funktion. Flera internationella studier, t.ex. TALIS 2013 och PISA 2015, har också betonat vikten av att staten prioriterar lärare på olika sätt (OECD 2014, 2016, Schleicher 2018). I SOU 2018:17 lämnas förslag till professionsprogram som föreslås förläggas till den nationella funktionen. Vid sin genomlysning av det svenska skolväsendet rekommenderade även OECD (2015) regeringen att inrätta en statligt finansierad sådan funktion, nämligen ett institut för lärare och skolledare.

Kommissionen talar om lärar- och skolledarutveckling, men går inte så långt som att tala om professioner. Utredningens uppfattning är att professioner inom skolväsendet behöver lyftas fram.

Utredningen anser att rektorer och förskolechefer, lärare och förskollärare inom respektive kategori, eller profession, har specifika behov av kompetensutveckling. Den bör, enligt utredningens uppfattning, utgå från verksamhetens behov, men kan också handla om individuella behov för att utveckla sin professionalism. Oftast torde det vara en kombination av dessa och en gemensam fråga för lärare och rektor, förskollärare och förskolechef, eller rektor eller förskolechef och huvudman.

Utredningen är medveten om att det inte primärt är en fråga för den här utredningen att diskutera skolväsendets professioner, i den terminologi som är föremål för professionsforskning, och vet också att det finns olika uppfattningar i fråga om det finns en eller flera professioner som arbetar med undervisning och ledning i skolväsendet. Utredningen anser dock att detta är en central fråga och

vill betona att det för att öka attraktiviteten i yrkena inom skolväsendet är viktigt att våga börja betrakta dem som och tala om professioner, där de olika professionerna har lika värde, men skilda uppdrag och behov av att utveckla sin professionalism.

Parson (1968) menar att professioner har en avancerad utbildning som lett till en examen, en specifik kunskapsbas och en tydlig grad av autonomi i yrkesutövningen. Professioner ska vidare lösa komplexa uppgifter som kräver stora kunskaper och gott omdöme. Brante (2009) lyfter dessutom fram en gemensam yrkesetik som ett kännetecken för en profession. Genom professionsforskning framgår dock att det kan diskuteras om t.ex. läraryrket alls är en profession eller om det snarare är en semiprofession (se t.ex. Englund 1996, Brante 2009). En sådan anses ha lägre autonomi i förhållande till politik och professioner, den är del av välfärdsstaten, i hög grad politiskt styrd och ofta tvärvetenskaplig.

Professioner inom skolväsendet lever till största delen upp till att ha en avancerad examen och en specifik kunskapsbas. Lärar- och förskolläraryrkena är dessutom reglerade i Europaparlamentets och rådets yrkeskvalifikationsdirektiv (2013/55/EU) jämte mer klassiska professioner som t.ex. läkare och advokater. Det finns dessutom detaljerade beskrivningar för lärares och förskollärares behörighet att undervisa i olika delar av skolväsendet.

Rektorer har inte en egen professionsutbildning vilket kan tala mot att vara en profession i professionsforskarnas mening, men har genom lag en gemensam universitetsutbildning på avancerad nivå, även om denna då inte leder till en särskild examen (2 kap. 12 § skollagen). Det finns en annan typ av behörighetsbestämmelse för vem som får anställas som och benämnas rektor eller förskolechef som är mer övergripande än vad som gäller för lärare och förskollärare.

Det krävs också i allra högsta grad ett gott omdöme i yrkesutövningarna. Det finns även en intern autonomi för yrkeskategorier i skolväsendet, även om uppdragen utgår från politiskt beslutade statliga styrdokument. Det finns också utvecklad yrkesetik för rektorer och förskolechefer respektive lärare och förskollärare, där det kan konstateras att Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet valt att ha ett gemensamt etiskt råd, medan Sveriges Skolledarförbund har en egen yrkesetisk kod för medlemmarna (se t.ex. www.skolledarna.se, www.lr.se, www.lararforbundet.se).

Utredningen anser utifrån detta att lärar- och förskolläraryrkena samt rektors- och förskolechefsyrkena åtminstone kan betraktas som tydligt framväxande professioner och väljer här att benämna dem som professioner.

Den internationella studie som genomförts visar att många länder värnar om professionerna i skolväsendet och har skapat organisationer för t.ex. registrering (jfr svensk legitimation för lärare och förskollärare) och kompetensutveckling. De har ofta fastställt standarder för olika nivåer i yrkesutvecklingen. Dessa kan ligga till grund för bedömning av kompetens, men kan också ha ett bredare syfte och ligga till grund för att tydliggöra faktorer som bidrar till en bättre undervisning, beskriva förväntningar på lärare och rektorer (det är oftast de kategorierna som nämns) och utgöra underlag för självvärdering för att lärare och rektorer ska komma vidare i utvecklingen av sin professionalism (SOU 2018:17, www.gtsc.uk). En del organisationer är skapade av professionerna själva, medan en del är statligt reglerade och har uppdrag från regeringar (se kap. 7).

I Sverige är det huvudmannen som enligt skollagen ska se till att personalen vid förskole- och skolenheter ges möjlighet till kompetensutveckling (2 kap. 34 § skollagen). Den genomförs via olika aktörer såsom Skolverket, SPSM, universitet och högskolor eller privata aktörer. Den sker också genom internt kollegialt lärande på arbetsplatsen. Resultatet av utredningens intervjuer visar att detta ibland fungerar väl, men att personal saknar en likvärdig och sammanhållen funktion för kompetensutveckling, vilket talar för OECD:s uttalande om att det behövs en sådan (se ovan). Den kompetensutveckling som erbjuds är inte alltid anpassad efter verksamhetens behov eller vad som nationellt är nödvändigt för att hålla sig uppdaterad i förhållande till styrdokumentet (se avsnitt 9.8.1).

Utredningen föreslår därför att Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas och förläggas till Stockholmsområdet. Utredningen anser att institutet bör hantera alla frågor som explicit kan avgränsas som professionsfrågor i förhållande till skolans uppdrag för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer. Detta överensstämmer med förslagen i SOU 2018:17 där förslag till professionsprogram lämnas. Det innebär att även satsningarna lärarlönelyftet och karriärsteg för lärare föreslås föras över till Institutet för professioner i skolväsendet. För att hantera dessa frågor bör medarbetare i institutet ha sådana kunskaper och erfarenheter att de är

förtroagna med professionerna, deras yrkesutveckling och olika delar av skolväsendet.

Utredningen anser att även skolchefen ska omfattas av institutets uppdrag, vilket utvecklas nedan. Om fritidspedagog eller motsvarande blir ett legitimationsyrke till följd av förslagen i SOU 2017:51 föreslås att även denna yrkesgrupp ska omfattas av institutets uppdrag.

Förslagen innebär inte att utredningen anser att universitet och högskolor inte längre ska arbeta med kompetensutveckling för nämnda grupper. De reguljära lärar- och förskollärarytbildningarna är liksom olika akademiska påbyggnadsutbildningar och fristående akademiska kurser självklart även fortsatt givna uppgifter för universitet och högskolor och viktiga erbjudanden om utbildning för skolans professioner och huvudmän.

Insatser som tar skolväsendets styrdokument som utgångspunkt och som fångar upp kompetensutvecklingsbehov ur ett nationellt eller regionalt perspektiv, t.ex. när det gäller likvärdig utbildning, systematiskt kvalitetsarbete eller betygssättning, bör däremot vara institutets ansvar. Insatserna kan genomföras av institutets medarbetare eller i samarbete med universitet och högskolor eller andra aktörer. I samband med överenskommelser med universitet och högskolor bör institutet ta hänsyn till den reguljära utbildning som där genomförs.

Inte minst i arbetet med att identifiera kompetensutvecklingsbehov, men också i samband med att skapa regionala kontaktytor och vid anordnande av kompetensutveckling ska Skolmyndigheten vara en samarbetspartner. Avsikten är att de regionala kontoren i realiteten ska vara naturliga samarbetspartners till institutet. Om myndigheterna finner det lämpligt kan ett särskilt råd skapas för ett strukturerat samarbete.

11.3.1 Institutet ska meddela legitimation till lärare och förskollärare

Förslag: Institutet för professioner i skolväsendet ska meddela legitimation till lärare och förskollärare.

Institutet ska vara behörig myndighet för att bedöma utländska lärares och förskollärares utbildning. Den nuvarande bestämmelsen om att Skolverket ska inhämta ett yttrande från Universitets- och högskolerådet när det gäller bevis över utländsk utbildning ska upphävas 4 kap. 2 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen).

Institutet för professioner i skolväsendet ska meddela legitimation

I den befintliga skolmyndighetsorganisationen är det Skolverket som hanterar legitimationer för lärare och förskollärare. Myndigheten har valt att organisera denna uppgift i avdelningen för handläggning, jämte statsbidragshandlingen (se avsnitt 4.1.7).

Utredningen anser att hanteringen av legitimationer är en kvalificerad uppgift, med avgörande betydelse för den enskilde, som kräver god kunskap om dels behörighetsförordningen, dels lärares och förskollärares utbildning, examina och kompletterande kurser för ytterligare behörighet. När det gäller yrkeslärare inom små ämnen i gymnasieskolan och vuxenutbildningen kan det även handla om kvalificerade bedömningar av relevanta kunskaper för behörighet att undervisa i ett yrkesämne (2 kap. 25 § behörighetsförordningen).

Det krävs också god kunskap om utländska lärares och förskollärares utbildning och förmåga att som s.k. behörig myndighet bedöma dessa i förhållande till att kunna få en svensk legitimation. För närvarande finns en särskild reglering om att ett yttrande ska inhämtas från Universitets- och högskolerådet innan ett sådant ärende avgörs (4 kap. 2 §), samtidigt som det anges i 4 kap. 6 § förordningen (2016:157) om erkännande av yrkeskvalifikationer att den behöriga myndigheten ska inhämta ett yttrande från Universitets- och högskolerådet om det inte anses obehövt.

Utredningen föreslår en förändring som innebär att uppdraget att meddela legitimation för lärare och förskollärare ska handhas av

Institutet för professioner i skolväsendet. Någon ändring i sak i den delen är inte avsedd.

Institutet föreslås också vara behörig myndighet för att bedöma utländska lärares utbildning och möjlighet att få svensk legitimation. Institutet bör i huvudsak ha den kompetens som krävs för detta uppdrag och något krav på att alltid samråda med Universitets- och högskolerådet ska enligt förslaget inte längre finnas.

11.3.2 Institutet ska erbjuda professionsprogram och viss annan kompetensutveckling

Förslag: Institutet för professionsutveckling ska besluta om standarder för lärares, förskollärares, rektorers och förskolechefers yrkesutveckling.

Institutet ska erbjuda kompetensutveckling till rektorer och förskolechefer samt till lärare och förskollärare (professionsprogram). Kompetensutvecklingen ska delas in i ett akademiskt spår och ett specialistspår för respektive kategori.

Befattningsutbildningen för rektorer och personer med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem ska föras över från Skolverket till Institutet för professionsutveckling, liksom kompetensutvecklingsinsatser som genomförs av Skolverket i den befintliga strukturen.

Institutet ska ansvara för kompetensutveckling med utgångspunkt i nationella reformer eller styrdokument. I denna del ska även skolchefer eller motsvarande och politiker med ansvar för skolväsendet på lokal nivå kunna delta i kompetensutveckling.

Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling ska tills vidare vara en del av institutet.

Institutet för professioner i skolväsendet ska ansvara för standarder och professionsprogram

Institutet för professioner i skolväsendet föreslås vara ett institut som lyfter fram lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer som attraktiva professioner och förhoppningsvis kan inrättandet av ett sådant institut bidra till att yrkena återfår den attraktivitet som,

enligt utredningens erfarenhet, en gång funnits. Utredningen anser att det är viktigt att institutets uppgifter utgår från professionernas behov och verkligen bidrar till att stärka professionerna i deras yrkesutövning, dvs. bidrar till att det finns en hög grad av kunskap och kompetens, när det gäller såväl ämneskunskaper och ämnesdidaktik som utbildningen i övrigt och som gör att elever och barn får en bra och likvärdig utbildning med möjligheter att uppnå goda resultat. Schleicher (2018) betonar också att lärare behöver få kontinuerliga kunskaper som innebär att de utvecklar en bred arsenal av metoder och arbetssätt där teori och praktik hänger samman.

Av 2015 års skolkommissions förslag framgår att en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling, dvs. Institutet för professioner i skolväsendet enligt det här förslaget, ska innehålla professionsprogram. Utredningen om en bättre skola för mer attraktiva professioner i skolväsendet har lämnat ett förslag till regeringen om sådana program (SOU 2018:17, se även avsnitt 6.5). Den utredningen föreslår ett s.k. ramverk med breda professionsprogram som ska främja professionell utveckling och skolutveckling samt stärka professionernas attraktionskraft. Den ansatsen ställer sig denna utredning bakom, även om utredningen anser att all kompetensutveckling inte alltid behöver vara en del av själva programmen.

Utredningen anser att det är viktigt att programmen är tydliga och avgränsas mot Skolmyndighetens uppdrag om stödjande insatser till huvudmän och verksamheter lokalt. Programmen bör vara transparenta och leda till progression i det yrkeslivslånga lärandet. Vikten av att professionsprogrammen bygger på vetenskap och beprövad erfarenhet är likaså central och innebär att institutet behöver bygga upp en samverkan med Skolforskningsinstitutet som föreslås vara expertmyndigheten på dessa delar.

I nämnda betänkande föreslås att lärare, forskollärare, rektorer och förskolechefer ska ha möjlighet att utifrån upprättade standarder ansöka om att få sin kompetens prövad och erkänd på en viss nivå, kompetenserkännande, och att det ska förknippas med en avgift för den enskilde. Dessutom föreslås att det bör ställas krav på en viss nivå för vissa kvalificerade arbetsuppgifter. För lärare och forskollärare föreslås fyra nivåer och för rektorer och förskolechefer två nivåer. Bedömningen föreslås göras av de professionella, dock inte av kolleger lokalt, vilket t.ex. då i stället skulle kunna göras av Institutet för professioner i skolväsendet som här föreslås.

Den här utredningen har fokus på att föreslå en organisering av den nationella funktionen, men anser det viktigt att framföra att utredningen ställer sig tveksam till förslaget om kompetenserkännanden. Det är delvis en återgång till något som prövades mellan 2011 och 2014 då Skolverket hade i uppgift att utifrån kompetensprofiler bedöma dels lärares lämplighet i samband med ansökan om legitimation, dels vem som skulle utses till lektor (SKOLFS 2011:37, 2011:58 och 2014:43). Det fanns dessutom ett förslag om att särskilt kvalificerade lärare, det som senare kom att benämnas förstelärare, också skulle utses av Skolverket utifrån kompetensprofiler (SOU 2008:52). Det ansvaret valde den dåvarande regeringen dock att i stället lägga på huvudmannen (2013:70).

Utredningens uppgift är att föreslå en myndighetsstruktur som är ändamålsenlig och effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola (dnr 2017:37). Det är alltså angeläget att det statliga resurserna används på det sätt som är mest framgångsrikt för skolväsendet.

Att utveckla standarder inom den nationella funktionen, på förslagsvis ett par kompetensnivåer, vilket kan vara en rimlig ambitionsnivå, är lämpligt. Standarderna bör visa kvalifikationer för de olika professionernas utifrån en väl avvägd progression i yrkesutvecklingen. Sådana kan tjäna som värdefulla instrument för att utveckla professionsprogram som riktar sig till alla inom professionerna, men också för självvärdering, planering av kompetensutveckling tillsammans med närmaste chef, planering av arbetsuppgifter inom ramen för anställningen eller för att utse förstelärare. Ett liknande förslag, om kvalifikationsnivåer, lämnades av 2015 års skolkommision, men det förslaget innebär att det ska finnas flera steg inom olika kompetensutvecklingsspår och att parterna närmare ska reglera hur nivåerna ska användas lokalt (SOU 2017:35). Detta fick viss kritik redan i betänkandet och Lärarförbundet (2017) framförde också stark kritik i sitt remissyttrande.

Utredningen förespråkar ett friare utrymme för huvudmännen och deras arbetstagare. Om standarder används lokalt, vilket utredningen anser är önskvärt, bör detta kunna leda till en ökad likvärdighet mellan huvudmän när det gäller professionsfrågor. Standarder har liknande syften i en del andra länder (se avsnitt 11.3).

Utredningen anser att en ordning med kompetenserkännanden däremot knappast kommer att bidra till att professionerna inom skolväsendet blir attraktivare, vilket är ett starkt skäl till att inrätta

såväl ett institut som professionsprogram. Om bedömningar av kompetens ska göras krävs det dokumentation av den enskilde, dvs. det skulle medföra en ökad s.k. administrativ börda och dessutom en kostnad per nivå utöver avgiften för legitimation, som gäller de flesta utom möjligen några skolledare med annan bakgrund än lärar- eller förskollärarexamen. Under utredningens gång har det framkommit synpunkter om att systemet måste vara enkelt och att det inte i någon större utsträckning får innebära utökade dokumentationskrav för lärarna. Utredningen kan dock inte utläsa något annat av förslaget än att varje lärare eller förskollärare måste kunna visa t.ex. genomförd kompetensutveckling, utveckling av sin undervisningsskicklighet och kvalificerade arbetsuppgifter på ett sådant sätt att det är möjligt att bedöma för en extern bedömare.

Ansökan ska enligt förslaget göras på den enskildes eget initiativ, men det framgår inte hur detta ska organiseras och vem som ska stå för kostnaden. Ska det göras på fritiden, tas av tid för kompetensutveckling eller av tid för undervisningen? Enligt utredningens bedömning är det inte frågor som självklart och enkelt löser sig på lokal nivå, utan de kan i stället utgöra stressfaktorer – något som bör undvikas när det gäller lärares arbetsmiljö och utveckling (OECD 2014). Dessutom är den föreslagna kopplingen till vissa arbetsuppgifter som enligt förslaget ska regleras tveksam. Det är endast ett fåtal konkreta arbetsuppgifter som är explicit reglerade i författning, i huvudsak är det uppgifter som handlar om myndighetsutövning såsom t.ex. betygssättning, och det vore dessutom en konstruktion som inte skulle rimma med rådande ansvarsfördelning mellan stat och skolhuvudman och därmed, när det gäller kommunala huvudmän, det kommunala självstyret. Det föreslås också att varje individ själv ska avgöra om han eller hon vill söka en tjänst som innefattar sådana uppgifter. Det kan emellertid konstateras att en sådan tjänstekonstruktion inte finns nationellt sett – även om det regleras i skollagen att huvudmannen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare (2 kap. 22 §). En sådan koppling skulle också i praktiken vara svår för huvudmän och rektorer att leva upp till med tanke på att det inte ens finns tillräckligt många legitimerade lärare som t.ex. självständigt får besluta om betyg, vilket i huvudsak är förbehållet legitimerade lärare och alltså är en uppgift som är kopplad till att den som undervisar uppnått en viss nivå (3 kap. 16 § skollagen).

Av SOU 2018:17 framgår heller inte någon kostnadsberäkning av förslaget om bedömningar av kvalifikationsnivåer med hänvisning till att organisationen måste vara på plats först, men i betänkandet ges en fingervisning om att avgiften antas ligga i paritet med avgiften för legitimation som uppgår till 1 500 kronor för ansökan om legitimation och 750 kronor för komplettering med ytterligare behörighet. Utredningen ser inte att organisationen är direkt avhängig kostnaden. Oavsett vem som ska göra bedömningen uppstår en kostnad i förhållande till upprättade standarder, beslutade nivåer och den enskildes ansökan med s.k. kompetensdokumentation. Ett rimligt antagande är att det skulle handla om minst 1 500 kronor per nivå, förmodligen mer eftersom det framgår av förslaget att det ska vara full kostnadstäckning.

Inte heller i Skolkommissionens betänkande finns några kostnadsberäkningar eller andra konsekvensbeskrivningar i förhållande till förslaget om kvalifikationsnivåer.

Utredningen ställer sig i huvudsak positiv till övriga förslag om professionsprogram som lämnats till regeringen av Utredningen om en bättre skola för mer attraktiva skolprofessioner och kan konstatera att det föreslagna innehållet lämpar sig väl för den föreslagna funktionen. Institutet för professioner i skolväsendet föreslås sammanfattningsvis erbjuda olika typer av kompetensutveckling som startar redan i samband med den nye lärarens eller förskollärarens introduktionsperiod respektive befattningsutbildningen för rektorer och personer med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Institutet föreslås sedan bidra med en struktur för den fortsatta kompetensutvecklingen, vilket t.ex. Skolinspektionen framför som positivt i sitt remissvar på Skolkommissionens betänkande (se avsnitt 6.1.4).

I stället för kompetenser-kännanden bör det finnas tydliga professionsprogram med progression i lärandet

Föreslagna kompetenser-kännanden (SOU 2018:17) och titlar garanterar i sig inte någon som helst karriär i yrket eller löneutveckling, såvida inte systemet för lönesättning och tjänster i skolväsendet förändras, varför ett sådant system, som nämnts, kan ifrågasättas. Utredningen vill dock betona att professionsprogram är viktiga, bör få en stark ställning och därför handhas av en särskild

funktion. Utredningen anser därför att det är angeläget att lämna ett alternativt förslag till systemet med kompetenserkännanden.

I stället för dessa föreslås att såväl lärares och förskollärares som rektorers och förskolechefers kompetensutveckling ska delas in i två spår, nämligen ett akademiskt spår som t.ex. kan leda till en licentiatexamen eller längre och ett specialistspår som är mer praktiktäna och där det inte finns samma krav på att kompetensutvecklingen ska vara akademiskt inriktad. Att dela in kompetensutvecklingen i olika spår ligger i linje med 2015 års skolkommissions förslag (SOU 2017:35) och vad utredningen funnit att bl.a. Sveriges skolledarförbund förespråkar när det gäller rektorer (Weyler 2017). Det var också en av grundtankarna inför beslutet om det som kom att utformas som förstelärare och lektor (SOU 2008:52). Det närmare innehållet i spåren, dvs. själva kompetensutvecklingen och hur den läggs upp med progression, bör enligt utredningens förslag göras av den nationella funktionen, dvs. av bl.a. professionerna själva. Det är, förutom ett mer formellt beslutsfattande, lämpligt att institutet knyter till sig grupper med professionella, nationellt eller regionalt i samarbete med de regionala kontoren inom Skolmyndigheten, för att t.ex. diskutera utformningen av standarder eller identifiera vilken kompetensutveckling som är angelägen. Det är också rimligt, med utgångspunkt i den rådande ansvarsfördelningen mellan stat och huvudmän, att huvudmännen är involverade i en sådan process. Även Schleicher (2018) lyfter fram vikten av att de olika nivåerna behöver arbeta tillsammans med utveckling av lärares professionalism för att möta utmaningarna i skolan och kunna åstadkomma förbättringar vad gäller elevernas resultat.

Det bör finnas en progression i utbildningen, oavsett om det är det akademiska spåret eller specialistspåret, och det är rimligt att det krävs att en individ gått en del av spåret med godkänt resultat för att få gå vidare till nästa. De båda spåren ska ha samma värde, men kan innebära att någon går vidare i en forskarutbildning medan en annan väljer att fördjupa sig på annat sätt. Det är givetvis inget som hindrar att båda vägarna innehåller kurser som ger högskolepoäng.

Institutet för professioner i skolväsendet ska fortsättningsvis ansvara för befattningsutbildningen för rektorer m.fl.

Utredningen vill kommentera att det i betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum (2018:17) föreslås att regeringen bör överväga att uppdra åt några universitet och högskolor att genomföra en försöksverksamhet med en rekryteringsutbildning för rektorer. Dessutom framförs att behovet av justeringar av befattningsutbildningen i det sammanhanget bör analyseras av den nationella funktionen i samarbete med universitet och högskolor. Det kan absolut vara lämpligt, men utredningen vill betona värdet av att institutet även fortsättningsvis ansvarar för utbildningen och måldokumentet, såsom Skolverket gör i dag (2011:183), dels för att rektorer m.fl. ska få en likvärdig befattningsutbildning utifrån det statliga uppdraget som grund i sitt yrke oavsett var de går den, dels för att anknytningen till rektorns eller förskolechefens praktik är central i utbildningen. En stor majoritet av de som deltagit i utbildningen är också mycket nöjda med den utbildning som genomförs (Skolverket 2014, Skolverket 2018).

Om regeringen väljer förslaget om kompetenserännanden

Utredningen vill trots ovanstående invändningar framföra att om regeringen väljer att gå vidare med det förslag som lämnats om kompetenserännanden (SOU 2018:17) kan det föreslagna Institutet för professioner i skolväsendet fungera även för detta. Det är även möjligt med en kombination av de båda förslagen med utgångspunkt i vad de olika professionerna och deras arbetsgivare själva föredrar och vad systemet tillåter. Det finns dock fortfarande oklarheter som enligt utredningens uppfattning behöver utredas ytterligare när det gäller förslaget om kompetenserännanden (se ovan).

Av betänkandet (2018:17) framgår att medel för att i dag yrkesverksamma ska få sin kompetens erkänd utan kostnad behöver avsättas under en övergångsperiod. Det innebär att det måste finnas en grundbemanning som bekostas av staten. Hur många erkännanden det antas handla om framgår däremot inte. Det kan dock konstateras att det i mars 2018 fanns cirka 241 000 legitimerade lärare och förskollärare (www.skolverket.se), vilket innebär att det kan bli en ansevärd mängd ärenden att hantera. Det är, såsom förslaget är

utformat, möjligt för det stora flertalet att omgående ansöka om det första kompetenserställandet, liksom de som redan är förstelärare eller lektorer kan ansöka om ytterligare kompetenserställanden. Det behövs också personal för att arbeta med överprövningar av beslut med anledning av den föreslagna möjligheten att överklaga ett beslut om kompetenserställande hos allmän förvaltningsdomstol.

Under arbetets gång har det framkommit synpunkter som innebär att bedömningar av kompetenserställanden bör organiseras regionalt. Vill man komma ifrån den kritik som funnits när det gäller förstelärare som utses av huvudmannen, bl.a. misstanken om att det inte alltid är de skickligaste lärarna som utses och att det saknas transparens i utnämningarna (Statskontoret 2016b), är det i stället att föredra att lägga dessa centralt i institutet, vilket skulle bli så externt och opartiskt som går att åstadkomma ur ett statligt perspektiv.

Institutet för professioner i skolväsendet ska ta över kompetensutvecklingsinsatser från Skolverket och SPSM

Det föreslagna institutet bör även, precis som föreslås av utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, ansvara för kompetensutvecklingsinsatser som i den befintliga myndighetsstrukturen genomförs av Skolverket – och även av SPSM. Det handlar delvis om kollegialt lärande som t.ex. läslyftet, matematiklyftet, andra utbildningar som t.ex. programmering, men också om längre behörighetsgivande utbildningar inom t.ex. Lärarlyftet II och behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen. Om kompetensutvecklingsinsatser, som inte har beslutats av regeringen, ska vara desamma och delar av själva professionsprogrammen eller ej bör enligt utredningens uppfattning fastställas av institutet. Utredningen anser dock att behörighetsgivande utbildningar bör ligga utanför programmen eftersom dessa får ses som grundläggande utbildning som bör vara avklarad när en lärare eller förskollärare går in i ett professionsprogram.

Utredningen föreslår också att institutet ska erbjuda kortare eller längre kompetensutvecklingsinsatser med utgångspunkt i nationella reformer. Skolverket har ofta även denna typ av uppdrag. Ett aktuellt exempel, som också har framförts vid utredningens intervjuer, är de förändringar som nyligen har gjorts när det gäller digitalisering och

där lärare har behov av kompetensutveckling (se avsnitt 9.8). Institutets uppdrag ska dock inte avse implementering av reformer, utan vara insatser där t.ex. lärare generellt kan antas sakna viss kunskap och därför behöver kompetensutveckling.

Utredningen vill tydliggöra att institutet förslås avgränsas mot Skolmyndigheten genom att institutet ska erbjuda olika typer av kurser eller annat strukturerat lärande för att de olika yrkeskategorierna ska få möjlighet att utveckla sin professionalism. Sådan kompetensutveckling förslås vara nationellt och generellt utformad och vända sig till alla inom professionerna i skolväsendet. Den kan vara individuell, genomföras vid fysiska träffar eller via webb, eller innebära kollegialt lärande på arbetsplatsen.

En kontinuerlig dialog mellan en statlig myndighet och en huvudman eller dennes verksamheter i syfte att förbättra verksamheten inom något område eller skapande av nätverk mellan verksamheter lokalt eller regionalt i samma syfte bör däremot handhas av Skolmyndigheten. Skolmyndigheten bör också kunna ta fram sådana insatser, som bl.a. kan vara temporära kompetensutvecklingsinsatser, som riktas specifikt till en huvudman och dennes verksamheter i samband med stödjande åtgärder i ett speciellt syfte. Sådana insatser ska således inte utgöras av kurser eller lärande som erbjuds nationellt och mer generellt till professionerna i syfte att vara ett kontinuum i att utveckla professionalism.

Kortare utbildningsinsatser ska riktas till skolchefer och politiker

Skolinspektionens tillsynsbeslut visar ofta att styrkedjan inom skolväsendet inte fungerar och att t.ex. det systematiska kvalitetsarbetet hos huvudmännen brister (www.skolinspektionen.se). Liknande slutsatser drogs i betänkandet *Rektorn och styrkedjan* (SOU 2015:22). Dessutom bedömdes redan i mitten av 1960-talet att det skulle vara av värde om skolcheferna fick del av statliga utbildningsinsatser (se avsnitt 5.5.1)

Utredningen vill därför lämna ett kompletterande förslag om institutets uppdrag, nämligen att kortare utbildningsinsatser ska riktas till skolchefer och politiker med ansvar för skolväsendet på lokal nivå. Om institutet och den föreslagna Skolmyndigheten så finner lämpligt kan sådana utbildningsinsatser anordnas i samarbete

med Skolmyndighetens regionala kontor. Avsikten med förslaget är att få en fungerande styrkedja där staten, som tar fram nationella styrdokument, utbildar representanter för huvudmännen om det statliga uppdraget så att de med en god kunskap om det nationella regelverket kan hävda de nationella målen och genomföra sin verksamhet tillsammans med sina medarbetare lokalt. Eftersom skolväsendet enligt skollagen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 §) kan sådan utbildning med fördel dels vila på skolans styrdokument, dels på vetenskapliga studier som genomförs vid universitet och högskolor med avseende på huvudmannen och den s.k. styrkedjan.

Om riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag att det ska regleras i skollagen att det ska finnas minst en skolchef stärks statens ansvar för skolcheferna (prop. 2017/18:182), men utredningen anser att det i vilket fall inte finns något som hindrar att skolchefer och motsvarande samt huvudmän erbjuds viss utbildning om det statliga uppdraget i syfte att det ska vara en bra och likvärdig utbildning i det svenska skolväsendet.

Nationellt centrum för läs-, språk- och skrivutveckling

Skolverket ska enligt sin instruktion bedriva ett nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling. Centrumet stödjer bl.a. regionala nätverk för språk-, läs- och skrivutvecklare (se avsnitt 4.1.12). Utredningen kan konstatera att det nationella centrumet är unikt i sitt slag inom myndigheten. Andra nationella centrum, inom t.ex. naturvetenskapliga ämnen eller svenska som andraspråk, är i stället belägna vid universitet, även om verksamheterna är förenade med särskilda statsbidrag.

Det ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag att lämna förslag i den riktningen, men det finns en inkonsekvens när det gäller var nationella centrum har sin tillhörighet och utredningen anser att regeringen bör överväga om den här typen av centrum ska var en uppgift för en statlig skolmyndighet eller snarare kopplas till ett eller flera universitet. Uppgiften, att bidra till en god språk-, läs- och skrivutveckling, är självfallet viktig och Skolverkets egen utvärdering visar att arbetet i skolväsendet stimuleras utifrån nya och fördjupade kunskaper inom området (Skolverket 2018).

Utredningen föreslår att Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling tills vidare ska föras över från Skolverket till Institutet för professioner i skolväsendet.

11.3.3 Lärarnas ansvarsnämnd

Förslag: Lärarnas ansvarsnämnd ska föras över till Institutet för professioner i skolväsendet. Institutet ska svara för kansliresurser till nämnden.

Lärarnas ansvarsnämnd ska få ny hemvist

Lärarnas ansvarsnämnd har hittills varit en del av Skolverket som är den myndighet som meddelar legitimation till lärare och förskollärare. Nämnden har till uppgift att pröva vissa frågor om legitimation. Efter anmälan av Skolinspektionen ska nämnden t.ex. pröva en lärares eller förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation och om varning ska delas ut (se avsnitt 4.1.8).

Lärarnas ansvarsnämnd bör även fortsatt vara en del av den myndighet som meddelar legitimation. Utredningen har ingen annan uppfattning i sak än den som den dåvarande regeringen framförde när systemet infördes (prop. 2010/11:20). Av propositionen framgår att nämnden är självständig i sitt beslutsfattande i förhållande till den myndighet som meddelar legitimation och inte är part i samband med anmälningar till nämnden. En fördel, förutom samordningsvinster när det gäller kansliresurser, är att det får förutsättas att det finns personal vid myndigheten som är väl insatt i legitimationsfrågan och vid behov kan bistå nämnden med expertkunskap.

Det är inte lämpligt att nämnden blir en del av den myndighet som kan behöva anmäla lärare eller förskollärare för att exempelvis deras rätt att fortsatt ha legitimation ska prövas. Det skulle inte bli ett rättssäkert och trovärdigt förfarande om samma myndighet som anmäler en lärare eller förskollärare, och som därmed är part i målet, också prövar ärendet.

I den här föreslagna myndighetsstrukturen ska Institutet för professioner i skolväsendet meddela legitimation till lärare och förskollärare, medan Skolmyndigheten ska utöva tillsyn och kunna göra anmälningar till Lärarnas ansvarsnämnd.

Utredningen föreslår därför att Lärarnas ansvarsnämnd förs över till Institutet för professioner i skolväsendet. Institutet föreslås således även svara för kansliresurser till nämnden. Någon förändring i sak för Lärarnas ansvarsnämnd föreslås inte.

11.3.4 Institutet för professioner i skolväsendet ska vara en styrelsemyndighet

Förslag: Institutet för professioner i skolväsendet ska vara en styrelsemyndighet. Styrelsen ska bestå av nio ledamöter som efter hörande av lärare och skolledares fackliga organisationer utses av regeringen. Företrädare för institutet, professioner som omfattas av institutets arbete, huvudmän, universitet eller högskolor ska ingå i styrelsen. Även generaldirektören ska ingå i styrelsen, men får inte vara ordförande.

Myndighetens löpande arbete ska ledas av en generaldirektör.

Institutet för professioner i skolväsendet ska få en styrelse och en generaldirektör som själv beslutar i vissa frågor

I 2015 års skolkommissions betänkande anges att en nationell funktion för kompetensutveckling bör inrättas och vara en nämnd, ungefär som Lärarnas ansvarsnämnd. Drygt hälften av de som lämnat synpunkter på förslaget om en nationell funktion är positiva till förslaget (se avsnitt 6.1.4). Utredningen håller emellertid inte med om att ledningsformen bör vara en nämnd. Lärarnas ansvarsnämnd är lagreglerad och har en väl avgränsad uppgift som kan sägas vara av domstolsliknande karaktär, dvs. den uppfyller kriterierna för när det ofta är lämpligt att skapa en nämndmyndighet (se avsnitt 3.1.3). Lärarnas ansvarsnämnd ligger förvisso under Skolverket, dvs. det är ingen egen myndighet, men jämförelsen är ändå rimlig eftersom nämnden är ett självständigt beslutande organ.

Det föreslagna institutet för professioner i skolväsendet föreslås inte vara reglerat i lag och det föreslås inte heller ha uppgifter som i övrigt karaktäriserar en nämndmyndighet. I stället föreslås institutet svara för legitimation av lärare och förskollärare, professionsprogram och viss annan kompetensutveckling. Det kan inte jämföras med en nämnd som har till uppgift att t.ex. avgöra om en lärare eller förskollärare ska få fortsätta att utöva sitt yrke.

Resultatet av utredningens arbete visar att en majoritet av de som intervjuats har sett fördelar med en nationell funktion för professionsfrågor och flertalet har också sett staten som en naturlig ägare av funktionen. Dock finns en samstämmighet om att professionerna själva bör ha ett stort inflytande eftersom det är t.ex. lärare eller rektorer som själva ofta vet vilken kompetensutveckling som behövs (se avsnitt 9.8.2). Utredningen vill även betona huvudmannens ansvar för personalens kompetensutveckling (2 kap. 34 § skollagen). Med rådande ansvarsfördelning mellan stat och kommuner eller enskilda huvudmän bör huvudmannen också ha inflytande över vilken kompetensutveckling som ska erbjudas dem som är anställda hos huvudmannen. Det kan dessutom vara huvudmannen som har en övergripande bild av vad verksamheten behöver. Detta överensstämmer också med vad som framgår av betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17).

Detta skulle kunna innebära att en enrådighetsmyndighet med en beslutande generaldirektör och ett insynsråd skulle vara lämpligt, men ett insynsråd är rådgivare till generaldirektören och inflytandegraden behöver inte vara särskilt stor, även om den kan vara det (se avsnitt 3.1.1).

Ett annat alternativ är en styrelsemyndighet. Det som beskrivs ovan lever inte upp till alla delar som kännetecknar en styrelsemyndighet, men institutet kan förväntas hantera medel, dvs. statsbidrag, i relativt hög utsträckning, det har genom beslut påverkan på kommuner och det kan, inte minst för legitimitetens skull, anses lämpligt med ett kollektivt beslutsfattande med bl.a. ledamöter från professionerna själva (se avsnitt 3.1.2).

Utredningen vill uppmärksamma på att om professionerna själva helt ska äga funktionen kan de själva också skapa funktionen och utan statlig inblandning förfoga över denna. Ska funktionen däremot vara en statlig angelägenhet, som utredningen föreslår, är det staten

som på något sätt bör äga funktionen. Det finns dock inget som hindrar att professionerna själva och andra berörda får ett starkt inflytande eller till och med beslutanderätt i vissa frågor. I en del andra länder t.ex. Skottland och några delstater i Kanada finns i hög grad professionsstyrda organisationer, som ibland lyfts fram som fristående, men utredningens internationella studie visar att även dessa i olika grad är styrda av staten (se kap. 7).

Särskilt när det gäller legitimation för lärare och förskollärare anser utredningen emellertid att det är en löpande uppgift av en sådan ingripande karaktär för den enskilde att den inte lämpar sig för ett kollektivt beslutsfattande i en styrelsemyndighet. Det handlar om att få utöva yrket eller inte och få sin behörighet för undervisningen bedömd, vilket i en del fall innebär att komplicerade bedömningar måste göras av experter med fördjupad kunskap om behörighetsbestämmelser, lärarutbildningar, vidareutbildningar och examina.

Utredningen föreslår därför att Institutet för professioner i skolväsendet ska vara en styrelsemyndighet med en generaldirektör som chef för myndighetens löpande arbete. Styrelsen föreslås bestå av nio ledamöter med företrädare för institutet, professioner som omfattas av institutets arbete, huvudmän, universitet eller högskolor samt chefen för myndigheten. Detta stämmer väl överens med Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (SOU 2018:17). Företrädare för professionerna ska enligt förslaget utses efter hörande av deras fackliga organisationer. Styrelsen föreslås, i enlighet med en tillitsbaserad styrningsmodell (se kap. 10), besluta i frågor som rör kompetensutveckling och professionsprogram, medan generaldirektören föreslås självständigt ansvara för beslut om legitimation för lärare och förskollärare och komplettering av legitimation med ytterligare behörigheter.

11.4 Skolforskningsinstitutet ska delvis förändras

Förslag: Skolforskningsinstitutet ska

- med god vetenskaplig kvalitet göra, sprida och tillgängliggöra systematiska översikter och andra sammanställningar som omfattar forskning eller beprövad erfarenhet

- utlysa och fördela medel inom områden där relevant praktisk-nära forskning saknas och som utgår från identifierade behov i skolväsendet
- bidra med vetenskapligt underlag och underlag för beprövad erfarenhet till Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet i den utsträckning myndigheterna kommer överens om det.

Bedömning: Skolforskningsinstitutet bör

- intensifiera sitt arbete med att identifiera behov av praktisk-nära forskning
- utveckla och ansvara för en nationell webbplats för att underlätta för verksamma inom skolväsendet att medverka i och ta del av praktisk-nära forskning.

Skolforskningsinstitutets uppdrag ska vidgas till att även omfatta beprövad erfarenhet

Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § skollagen). Det finns dock ingen definition av vad som avses.

Med beprövad erfarenhet avses enligt Skolverket kunskap som är genererad vid upprepade tillfällen över tid, dokumenterad och kvalitetssäkrad (www.skolverket.se). Beprövad erfarenhet byggs i verksamheten och av professionen, från att en person prövar en idé, t.ex. ett arbetssätt, till att flera kolleger prövat, reflekterat, dokumenterat och systematiserat arbetet och fört det vidare (Minten 2017). Hörnqvist (2018) konstaterar att beprövad erfarenhet är ett viktigt men svårt begrepp. Hon redovisar att ett skäl till att beprövad erfarenhet lades till i högskolelagen (1992:1434), vilket skedde redan 1993, är att om det saknas forskning inom ett område så har den beprövade erfarenheten ett självständigt värde och blir en vägvisare om vilka arbetssätt som kan användas (prop. 1992/93:1). Hörnqvist (2018) har emellertid genom en mindre studie funnit att enskilda skollärdare som ska ansvara för att utbildningen inom skolväsendet vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet ännu inte helt och hållet har erövat vad beprövad erfarenhet innebär. Utifrån en

problematisering av uttrycket och en undersökning där totalt 58 rektorer och förskolechefer ingick drog hon slutsatsen att om flera systematiskt provar samma sak under längre tid, dokumenterar och granskar i ett kollegialt sammanhang utifrån kriterier som berörda bedömer som relevanta, då finns det goda möjligheter att professionen gemensamt kan komma fram till vad beprövad erfarenhet är.

Utredningen kan med ledning av bl.a. de intervjuer och den enkätundersökning som genomförts konstatera att många huvudmän har ett behov av att få tillgång till forskningsrön som svarar mot konkreta frågor som lärare och skolledare ställs inför i undervisningen (se avsnitt 9.5.1). Utredningen anser sammantaget att skolans vetenskapliga bas och forskningsanknytning behöver förstärkas och att beprövad erfarenhet behöver utvecklas och få större betydelse än i dag i det systematiska arbetet med att förbättra den svenska skolan.

Skolforskningsinstitutet har redan i uppdrag att göra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar med god vetenskaplig kvalitet. Däremot ingår det inte att dokumentera beprövad erfarenhet. Utredningen anser att det är en brist, då såväl forskning som beprövad erfarenhet bör ses som viktiga beståndsdelar för att utveckla undervisningen.

Utredningen föreslår därför att Skolforskningsinstitutets uppdrag ska vidgas så att även beprövad erfarenhet ingår i uppdraget. Uppdraget om beprövad erfarenhet innebär bl.a. att tillsammans med de professionella i skolväsendet utveckla former för att dokumentera och i ett kollegialt sammanhang pröva och dela t.ex. lärares eller rektorers beprövade erfarenhet i respektive yrke.

Utredningens förslag innebär att Skolforskningsinstitutet fortsättningsvis ska vara den enda skolmyndigheten som har i uppdrag att sprida och tillgängliggöra forskning. För att fånga hela bredden i den forskning som även sprids av Skolverket och SPSM kommer institutets forskningsspridning i viss mån att vidgas och även avse annan relevant skolforskning än den som institutet definierar som praktiktäna.

Utredningen vill i sammanhanget uppmärksamma Skolforskningsinstitutets försöksverksamhet som bedrivs i samarbete med Göteborgs universitet och ett antal huvudmän i syfte att testa en struktur för att anpassa, pröva och utvärdera arbetssätt och metoder

i undervisningen som presenteras i institutets systematiska översikter. Dessutom är detta ett sätt för institutet att skapa kontaktytor mot verksamma lärare. Utredningen anser att denna typ av verksamhet är angelägen.

Skolforskningsinstitutets utlysning och fördelning av medel ska utgå från identifierade behov i skolväsendet

Inför 2017 års utlysning av medel för praktiktära forskning konstaterade Skolforskningsinstitutet och dess nämnd att det saknas forskning med institutets profil inom i stort sett alla områden som rör förskolans och skolans verksamhet (Skolforskningsinstitutet 2018). Utlysningstexten har därför en bred ansats som tar fasta på

metoder och arbetssätt för undervisningens planering, genomförande och utvärdering som bidrar till barns och elevers lärande och utveckling (www.skol.fi.se).

Utredningen delar Skolforskningsinstitutets uppfattning att det råder brist på praktiktära forskning inom skolväsendet som utgår från professionens utmaningar och behov. Därför finns det inom överskådlig tid ett fortsatt behov av att utlysa medel för sådan forskning.

Utredningen anser att det unika med institutets arbete med att lysa ut och fördela forskningsmedel till praktiktära skolforskning är det sätt på vilket forskningen knyts an till metoder och arbetssätt i undervisningen inom skola och förskola. Institutet gör detta genom att de sökande måste redovisa hur den föreslagna forskningen förankrats i professionens utmaningar och behov. Forskningen ska bedrivas i anslutning till en eller flera skolor eller förskolor, som ska uppges i ansökan och för vilka ska redovisas avsiktsförklaringar. Institutet välkomnar även att medforskande lärare eller förskollärare ingår i projekten. Till detta kommer att det ingår att forskningsledarna för de projekt som beviljas medel träffas årligen, för att bl.a. utbyta erfarenheter av att forska praktiktära. Den forskning som institutet ska finansiera ska vara samtidigt både professionsrelevant, dvs. vara angelägen och användbar för skolans verksamhet, och hålla högsta vetenskapliga kvalitet och kunna generaliseras.

Utredningen anser att det är av betydelse att denna typ av praktiktära forskning bedrivs, kommuniceras och tillgängliggörs för de

professionella. Institutet ställer också i sin utlysning frågor om hur forskningsresultaten ska delas med både akademien och de professionella.

Utredningen föreslår därför en precisering av institutets uppdrag som innebär att Skolforskningsinstitutet ska utlysa och fördela medel inom områden där relevant praktisk forskning saknas och som utgår från identifierade behov i skolväsendet. Skolforskningsinstitutets utlysning av medel utgår från en behovsinventering och behovsanalys. De projekt som finansieras av Skolforskningsinstitutet ska vara förankrade i identifierade behov och med de professionella inom de aktuella verksamheterna. Den föreslagna förändringen är alltså en anpassning till och betoning av den praxis som redan råder.

En effekt av den föreslagna preciseringen blir att avgränsningen mellan Skolforskningsinstitutets utlysning av medel för praktisk forskning och motsvarande utlysning från Vetenskapsrådet eller andra forskningsfinansiärer förtydligas.

Skolforskningsinstitutet ska bidra med underlag till Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet

Utredningen vill understryka att det är viktigt att inte endast verksamheten i skolan utan även skolmyndigheterna får del av relevanta och aktuella forskningsrön när det gäller praktisk forskning, till grund för myndigheternas egna verksamheter. Det är exempelvis viktigt att såväl nationella satsningar på skolutveckling och kompetensutveckling som riktade stödinsatser så långt möjligt vilar på solid vetenskaplig grund. Det gäller t.ex. kompetensutvecklingsinsatser inom Institutet för professioner i skolväsendet och stödinsatser inom Skolmyndigheten.

Utredningen föreslår därför att Skolforskningsinstitutet ska bidra med vetenskapligt underlag och underlag för beprövad erfarenhet till Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet i den utsträckning myndigheterna kommer överens om det. Avsikten är att myndigheterna inom skolområdet ska utgå från en enhetlig vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Skolforskningsinstitutet bör intensifiera arbetet med att identifiera behov av praktisknära forskning och utveckla en nationell webbplats

Utredningen om praktisknära skolforskning i samverkan rekommenderar i sitt slutbetänkande (SOU 2018:19) regeringen att bl.a. anslå medel för att Skolforskningsinstitutet ska kunna intensifiera sitt arbete med att bygga upp en databas med information om vetenskapliga kunskapsluckor inom skolväsendets område. Vidare rekommenderar nämnda utredning regeringen att ge institutet i uppdrag att ta fram och driva en nationell webbplats till stöd för lärarnas, förskolläraernas och skolledarnas medverkan i praktisknära forskning och för att underlätta kontakt mellan skolan och lärosäten.

Denna utredning delar uppfattningen att institutet ska intensifiera arbetet med att identifiera och på ett tydligt sätt presentera inom vilka områden det saknas praktisknära forskning om metoder och arbetsätt i undervisningen inom skolan och förskolan, men menar att det bör överlåtas till institutet att avgöra hur detta ska genomföras. Utredningen håller vidare med om rekommendationerna från ovan nämnda utredning om att ta fram och driva en nationell webbplats.

11.4.1 Skolforskningsinstitutets förändrade ledningsform

Förslag: Skolforskningsinstitutet ska ledas av en generaldirektör. Det ska finnas ett insynsråd med uppgift är att utöva insyn och ge myndighetschefen råd. Skolforskningsnämnden ska avvecklas.

Skolforskningsinstitutet ska ledas av en generaldirektör

Skolforskningsinstitutet leds som framgår av kap. 4 av en myndighetschef med benämningen direktör. Det är relativt ovanligt att en myndighetschef benämns direktör. Den vanliga benämningen på en myndighetschef är i stället generaldirektör. Utredningen ser inget skäl till att Skolforskningsinstitutet ska ha en myndighetschef med en annan benämning än den gängse.

Utredningen föreslår därför att Skolforskningsinstitutet ska ledas av en generaldirektör.

Ett insynsråd ska inrättas och Skolforskningsnämnden avvecklas

Inom Skolforskningsinstitutet finns ett särskilt beslutsorgan som benämns Skolforskningsnämnden. Nämnden ska besluta vilka systematiska forskningsöversikter som institutet ska genomföra. Nämnden ska också besluta om att utlysa medel för praktisknära forskning. Samtidigt finns ett vetenskapligt råd, som bl.a. ska besluta om fördelning av medel till sådan forskning som Skolforskningsnämnden beslutat att utlysa.

Utredningen konstaterar att Skolforskningsinstitutet har en komplicerad och tungrodd ledningsform, särskilt vad gäller beslut som rör forskningsanslaget. Att samordna två beslutande organ, som det inte finns förutsättningar att sammankallas annat än vid ett begränsat antal tillfällen årligen, skapar problem för Skolforskningsinstitutet. Nämndens beslut blir närmast en formalitet, där uppgiften snarare är att fatta beslut om helt färdigberedda förslag, än att ta ställning till alternativ eller föra principiella diskussioner. Förslag om inriktning av systematiska översikter grundar sig på kvalificerade behovsinventeringar och förstudier och själva besluten blir även i den delen mer av en formalitet (se avsnitt 9.5.2).

Institutets utlysning av medel kräver, enligt utredningens uppfattning, inte heller några inriktningsbeslut. För närvarande innebär den breda utlysningstexten inte någon egentlig avgränsning i relation till myndighetens instruktionsenliga uppgift.

Det finns därför, enligt utredningens bedömning, ingen anledning att låta en nämnd besluta om vare sig vilka forskningsöversikter som ska tas fram eller om utlysningen av forskningsbidrag. Det kan däremot vara av värde att Skolforskningsinstitutet liksom många andra enrådighetsmyndigheter har ett insynsråd som utgör ett stöd till myndighetens generaldirektör och bidrar till strategiska diskussioner om verksamhetens inriktning.

Utredningen föreslår därför att Skolforskningsnämnden ska avvecklas och att nämndens uppgifter ska tas över av generaldirektören. I stället föreslås att det ska finnas ett insynsråd vid Skolforskningsinstitutet med uppgift är att utöva insyn och att ge myndighetschefen råd.

Vetenskapliga rådets uppgifter föreslås vara kvar oförändrade.

11.5 Sametinget – ny huvudman för sameskolan

Förslag: Sametinget ska ansvara för utbildning i sameskolan och i förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med sameskola.

Det ska regleras i sametingslagen att det ska finnas en nämnd med ansvar för sameskolorna.

Sametinget ska pröva om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan.

Sameskolstyrelsen ska upphöra som myndighet.

Uppgifter som framgår av Sameskolstyrelsens instruktion och inte nämns särskilt i kap. 11 ska oförändrade föras över till Sametinget.

Samernas rätt till en bra skola ska säkerställas i en stark organisation – Sametinget ska ta över som huvudman för sameskolorna

Staten har genom åren försökt hitta lösningar som garanterar samerna ett starkt inflytande i enlighet med regelverk och konventioner samtidigt som staten har haft en ambition att garantera en skola som svarar upp mot kraven i skolans författningar. Olika ledningsformer har prövats, men det har hittills varit svårt att hitta ett fullt fungerande huvudmannaskap (se avsnitt 4.5.9, 5.7.5). Sedan 1981 har Sameskolstyrelsen varit huvudman för sameskolorna.

Det är svårt att hitta kärnan i den problematik som finns. Det handlar snarare om flera samverkande faktorer så som den s.k. styrkedjan, det systematiska kvalitetsarbetet, ansvarsfrågor och förmågan att utifrån tilldelade medel upprätthålla en ansvarsfull och stabil ekonomi. Det har också visat sig svårt att ge eleverna i sameskolorna den undervisning de har rätt till med t.ex. samiska inslag i undervisningen (se avsnitt 4.5.8). Detta överensstämmer också i hög grad med den bild som framkom genom intervjuerna (se avsnitt 9.9.1). Vidare har lokalfrågan genom åren framstått som problematisk. Det är svårt att hitta den egentliga orsaken till det, men Sameskolstyrelsen (2018b) anger i sitt budgetunderlag till regeringen att det finns en skola, i Karesuando, som är i så dåligt skick att skolan stänger när det blir för kallt. Det innebär att huvudmannen bryter mot skollagen i minst ett avseende. Det åligger huvudmannen att se

till att det finns de lokaler som behövs för att syftet med utbildningen ska kunna nås (2 kap. 35 § skollagen). Det handlar också om att ge eleverna den garanterade undervisningstiden (13 kap. 5 § skollagen), vilket Sameskolstyrelsen själv anger kan vara svårt.

Utredningen anser som framgått tidigare i betänkandet, och i likhet med vad Riksrevisionen nyligen konstaterade (se avsnitt 4.5.8), att det finns behov av att göra en förändring. Det behöver tas ett nytt grepp om sameskolorna för att eleverna ska få såväl en likvärdig utbildning enligt skollagen som en god utbildning utifrån de samiska rättigheterna.

Tre olika alternativ har övervägts, nämligen att låta Sameskolstyrelsen bestå, att låta några förvaltningskommuner ta över huvudmannskapet eller att låta Sametinget ta över huvudmannskapet.

Utredningen har därutöver fått inspel om att skapa en enrådhetsmyndighet med en av regeringen tillsatt generaldirektör som beslutande eller en styrelsemyndighet med en övervägande del av ledamöterna utsedda av regeringen i syfte att stärka regeringens styrning av myndigheten. Dessa kan dock omgående avfärdas eftersom det skulle strida mot utredningens uppgift att respektera och säkerställa det samiska folkets ställning som urfolk och deras rätt till självbestämmande (dir. 2017:37). Denna rätt framgår inte bara av utredningens direktiv, utan också av grundlagen (1 kap. 2 § regeringsformen) och i olika internationella dokument som Sverige ställt sig bakom (se avsnitt 5.7.6).

Om Sameskolstyrelsen ska bestå är det nödvändigt att stärka myndighetens förutsättningar att utöva sitt huvudmannskap och i övrigt vara förvaltningsmyndighet. Utredningen bedömer dock att bristerna som framkommit är så pass allvarliga, t.ex. vad gäller styrning och ekonomi, att det krävs markant ökade resurser och ytterligare kompetenser för att Sameskolstyrelsen möjligen skulle kunna komma tillrätta med dessa brister. En sådan ordning kan dock ifrågasättas. Det skulle bli dyrt och myndighetens ansvarsområde är litet. Dessutom visar såväl denna utredningen som tidigare studier att Sameskolstyrelsens kansli är litet och sårbart och myndigheten har svårt att klara sin uppgift (se avsnitt 4.5.8, 9.9.2).

Ett annat alternativ är att låta de förvaltningskommuner där sameskolorna är belägna ta över huvudmannskapet. Det som talar för en sådan lösning är att sameskolorna skulle drivas av skolhuvudmän på samma sätt som de flesta andra skolformer, t.ex. grundskolan

och grundsärskolan. Sameskolorna som är små och få skulle i så fall komma in i ett större sammanhang där eleverna skulle kunna utbyta erfarenheter med elever som inte går i sameskolan och vice versa, vilket skulle skapa ökad förståelse för varandra, de olika språken och kulturerna. Det vore också möjligt att samordna funktioner såväl administrativt som när det gäller lärare och annan personal, där så anses lämpligt. Vid en jämförelse med Norge och Finland kan konstateras att ett kommunalt huvudmannaskap för sameskolor är det vanligaste. Någon motsvarighet till den svenska Sameskolstyrelsen finns inte, men däremot har sametingen i de båda nordiska grannländerna ett uttalat ansvar i vissa frågor (se avsnitt 7.14–7.16). Det som talar emot lösningen med ett kommunalt huvudmannaskap är emellertid att varken samerna själva eller kommunerna anser att det är en tillfredsställande lösning (se avsnitt 9.9.2). Utredningen bedömer därmed att det saknas förutsättningar för att en sådan organisering skulle bli en bra lösning för eleverna.

Ytterligare ett alternativ är att staten fortsatt är huvudman, men i en större och, efter vad utredningen kan bedöma, stabilare organisation som Sametinget. ESV gjorde på regeringens uppdrag en analys av Sametinget 2017. Resultatet visar att även Sametinget haft problem med bl.a. ansvarsfördelning mellan styrelse och kanslichef, men organisationen är större och Sametinget har, utifrån den information utredningen har fått, tagit tag i de problem som uppmärksammades (Ekonomistyrningsverket 2017). För en sådan lösning talar att samernas ställning som urfolk och rätt till självbestämmande skulle respekteras, säkerställas och t.o.m. stärkas, då alla samefrågor skulle finnas i en gemensam organisation. Både språk- och kulturfrågor ligger t.ex. i Sametinget och det finns naturliga samverkanspunkter med Sameskolans verksamhet. Sametinget har också i sitt utbildningspolitiska program, som fastställdes 2012 och uppdaterades 2017, tydligt uttalat att en utgångspunkt i programmet är att Sametinget tar över sameskolorna, eftersom det är ett naturligt steg för att stärka det demokratiska och samiska inflytandet (www.sameetinget.se). I Sametinget finns vidare en större kanslifunktion, cirka 50 tjänstemän, med fler kompetenser än i Sameskolstyrelsen. Det skulle således vara möjligt att göra samordningsvinster, inte minst kompetensmässigt men också effektivitetsmässigt. Att föra över sameskolorna till Sametinget skulle också ligga i linje med Riksrevisionens förslag (se avsnitt 4.5.8). Riksrevisionen (2017) framför bl.a.

i sin rapport att det skulle ge bättre förutsättningar för högre måluppfyllelse som statlig myndighet.

Utredningen föreslår därför att Sametinget ska bli ny huvudman för sameskolorna samt förskoleklass och fritidshem vid en enhet med sameskola. Eftersom verksamheterna är lagbundna och det är obligatoriskt för barn att gå i skolan, dvs. författningarna på skolområdet gäller oavsett huvudmannaskap, anser utredningen att huvudmannaskapet ska vara tydligt och väl reglerat. Sametinget föreslås alltså få i uppdrag att pröva om ett barn ska tas emot i sameskolan och även i övrigt svara för att de styrdokument som gäller för sameskolan m.fl. verksamheter följs. Utredningen föreslår därför att det ska regleras i sametingslagen att det ska finnas en nämnd med ansvar för sameskolorna samt förskoleklass och fritidshem vid en enhet med sameskola. En nämnd inom Sametinget är självständig i sitt beslutsfattande, men inte fristående från Sametinget organisatoriskt (Ekonomistyrningsverket 2017).

I Sameskolstyrelsens instruktion är det reglerat att det ska finnas en skolchef. Utredningen anser av likvärdighetsskäl att samma ordning ska gälla för huvudmannen för sameskolorna som för huvudmän i övrigt. Därför avser utredningen inte att reglera att det ska finnas en skolchef. Kommer det att regleras att huvudmännen ska utse en skolchef, med anledning av förslaget i prop. 2017/18:182, kommer detta att omfatta även Sametinget. Utredningen tar vidare inte ställning till lokaliseringen av nämnden och funktioner som kommer att arbeta med skolfrågorna, utan det bör med hänsyn tagen till kompetens- och samordningsvinster avgöras av Sametinget.

Sameskolstyrelsen ska därmed upphöra som myndighet.

11.6 Riksdagsbindningar som rör vissa myndigheter på skolområdet ska upphävas

Förslag: Tidigare riksdagsbindningar som finns när det gäller SPSM, Skolinspektionen, Skolverket och Sameskolstyrelsen ska upphävas.

Tidigare riksdagsbindningar ska upphävas

Utredningen har noterat att Skolinspektionen, Skolverket och SPSM har inrättats genom riksdagsbeslut (prop. 2007/08:50, bet. 2007/08:UbU13, rskr. 2007/08:161). Även Sameskolstyrelsen har inrättats genom ett sådant beslut (prop. 1979/80:82, bet. 1979/80:UbU 25, rskr. 1979/80:285). Det kan även finnas andra riksdagsbindningar som rör nämnda myndigheter. Utredningen föreslår att samtliga dessa riksdagsbindningar ska upphävas om, och i så fall när, riksdagen kommer att besluta om en ny myndighetsstruktur i enlighet med utredningens förslag.

12 Ikraftträdande och genomförande av förslagen

I detta kapitel lämnas förslag till när en ny myndighetsstruktur ska vara på plats och när utredningens övriga förslag ska börja gälla. Dessutom lämnas förslag till en plan för genomförandet.

Skolforskningsinstitutet och Skolväsendets överklagandenämnd kvarstår från den tidigare strukturen.

12.1 Ikraftträdande

Förslag: Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas fr.o.m. den 1 juli 2020. Föreslagna författningsändringar ska träda i kraft samma datum.

Skolforskningsinstitutets förändrade instruktion ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Huvudmannaskapet för specialskolorna ska övergå till de kommuner där skolorna är belägna fr.om. den 1 juli 2020.

Huvudmannaskapet för sameskolan ska övergå till Sametinget fr.o.m. den 1 juli 2020.

Den utökade delegationsrätten för Skolväsendets överklagandenämnd ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Det bör finnas rimlig tid för att inrätta nya myndigheter

Detta betänkande lämnades till regeringen i juni 2018. Därefter antar utredningen att betänkandet ska remitteras under tre månader, bortsett från en semestermånad, vilket innebär att remissynpunkter bör ha kommit in till Regeringskansliet i oktober 2018.

Efter detta vidtar beredningsarbetet inom Regeringskansliet och ett rimligt antagande är att en lagrådsremiss kan ha utarbetats i januari 2019 och en proposition i mars samma år. Det bör sedan vara möjligt för riksdagen att fatta beslut före sommaruppehållet 2019.

Arbetet med att inrätta de nya myndigheterna bör starta snarast möjligt och bör kunna vara slutfört så att de nya myndigheterna kan vara på plats den 1 juli 2020. Detsamma gäller de nya huvudmännen för specialskolorna respektive sameskolan.

Utredningen anser att detta är det tidigaste rimliga datumet och att det är lämpligt med en nystart i princip samtidigt som ett nytt läsår börjar för huvudmän och verksamheter. Myndigheternas uppgifter är till stor del nära kopplade till läsårscykel och det är också en fördel för de nya huvudmännen att starta med nya verksamheter i samband med ett nytt läsår.

Dessutom är det bra om den nya strukturen startar så fort som möjligt efter det att beslutet är fattat med tanke på personalen i myndigheterna. Den 1 juli ligger visserligen i början av semesterperioden, men hur personalfrågorna ska lösas förväntas vara klart i god tid före start så att berörd personal också kan vara informerad.

Samma tidpunkt föreslås gälla för det något förändrade uppdraget för Skolforskningsinstitutet. Den sammantagna förändringen av myndighetsstrukturen bör ske vid samma tidpunkt och Skolforskningsinstitutets förändrade uppdrag knyter också an till både Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet.

När det gäller förordningsändringen som innebär utökad delegationsrätt för Skolväsendets överklagandenämnd gör utredningen en annan bedömning. Det handlar om en smärre förordningsändring som regeringen kan göra omgående efter remissbehandlingen. Ändringen syftar till ett effektivare arbete för nämnden och utredningen anser därför att det är lämpligt att ändringen träder i kraft snarast möjligt vilket bedöms vara den 1 januari 2019.

Enligt utredningens bedömning behövs inga övergångsbestämmelser med anledning av förslagen. När det gäller förändringarna av huvudmannaskapen för specialskolan och sameskolan bör särskilt nämnas att många elever som för närvarande får sin utbildning i skolorna kommer att byta huvudman under utbildningen, men det påverkar inte utbildningen i sig. Skolformerna finns kvar, samma rättigheter och skyldigheter gäller, liksom läroplaner och kursplaner för respektive utbildning.

12.2 Genomförandeplan för nya skolmyndigheter

Förslag: Två särskilda utredare ska utses av regeringen för att förbereda och genomföra bildandet av Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet.

Kammarkollegiet ska få i uppdrag av regeringen att slutföra kvarvarande avvecklingsfrågor som rör Statens skolverk (Skolverket), Statens skolinspektion (Skolinspektionen) och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM).

Sametinget ska få i uppdrag av regeringen att ta över Same-skolstyrelsens uppgifter.

De kommuner där specialskolorna är belägna ska ansvara för övergången av huvudmannskapet för skolorna i samarbete med SPSM.

Två organisationskommittéer ska få i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av de nya myndigheterna i skolväsendet

I samband med förändringar av verksamheter och arbetsuppgifter uppstår alltid frågor, oro och funderingar bland personalen. Utredningen anser att förändringen ska ske varsamt, med god kvalitet och så snabbt som är lämpligt och möjligt. Kontinuerlig information till berörda under processens gång är mycket viktigt.

En proposition om den nya myndighetsstrukturen bör som nämnts ovan överlämnas till riksdagen i mars 2019. Samma dag kan två särskilda utredare tillsättas av regeringen med uppdrag att bilda den nya Skolmyndigheten och det nya Institutet för professioner i skolväsendet. Uppdragen måste dock utformas så att de gäller med förbehåll för riksdagens beslut med anledning av propositionen.

Uppdragen bör bl.a. innefatta att ingå nödvändiga avtal för de nya myndigheterna, t.ex. beträffande lokaler. Det bör vidare ingå att bemanna och fördela anslagen för respektive myndighet. Arbetet bör ske i nära samarbete med nuvarande myndigheters ledningsfunktioner.

När det gäller lokaler bör utredarna bl.a. undersöka möjligheten för och lämpligheten med fortsatt verksamhet i redan befintliga lokaler och dessutom hantera frågor om pågående hyresavtal m.m.

Det bör också åligga utredarna att hantera andra avtal t.ex. sådana som rör it och eventuell drift i övrigt.

Beträffande bemanningen bör det ingå i uppdragen att undersöka om de befintliga myndigheternas uppgifter träffas av verksamhetsövergång, dvs. utredarna och berörda myndigheter ska pröva om bestämmelsen i 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd ska tillämpas. I bestämmelsen anges vad som gäller för en anställd vid övergång av verksamhet.

Kammarkollegiet ska få i uppdrag att slutföra kvarvarande avvecklingsfrågor i Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten

Enligt utredningens förslag kommer Skolverket, Skolinspektionen och SPSM att upphöra som myndigheter fr.o.m. den 30 juni 2020. Av Kammarkollegiets instruktion framgår att kammarkollegiet efter beslut av regeringen ska hantera avvecklingsfrågor som återstår efter det att en myndighet har upphört (2007:824).

Utredningen föreslår därför att Kammarkollegiet ska få i uppdrag av regeringen att slutföra de avvecklingsfrågor som kvarstår den dag nämnda myndigheter upphör. Uppdraget bör gälla fr.o.m. den 1 juli 2020 och kan bl.a. bestå i att avveckla lokaler och utrustning som inte ska tas över av någon annan myndighet, ta över arbetsgivaransvaret för i förekommande fall uppsagd personal, hantera kvarvarande fakturor och uppsagda avtal och verkställa slutlig arkivläggning.

Sametinget ska få i uppdrag att ta över Sameskolstyrelsens uppgifter

Utredningen föreslår i avsnitt 11.5 att Sametinget ska ta över ansvaret för sameskolorna fr.o.m. den 1 juli 2020. Det innebär att Sameskolstyrelsen upphör som myndighet den 30 juni 2020. Sameskolstyrelsens kansliorganisation är liten och utredningen bedömer därför att Sametinget i huvudsak har den kompetens som krävs för att ansvara för genomförandet av organisationsförändringen.

I förslaget ligger att Sametinget ska tillsätta en nämnd för skolfrågorna och att Sametinget ska få avgöra om nuvarande lokaler i

Jokkmokk ska användas eller om verksamheten ska förläggas till någon annan ort där Sametinget har verksamhet.

I övertagandet av huvudmannskapet ligger även att hantera avtal om t.ex. lokaler och it. Sametinget måste också pröva om bestämmelsen i 6 b § lag (1980) om anställningsskydd ska tillämpas. I bestämmelsen anges vad som gäller för en anställd vid övergång av verksamhet. Om det behövs bör Sametinget få anlita konsult hjälp för sådana delar.

Sameskolorna berörs i övrigt inte på annat sätt än att Sametinget tar över huvudmannskapet och att nya kontakter mellan t.ex. rektorer och den nya huvudmannen måste upparbetas. Ansvar för det måste ligga på huvudmannen, dvs. Sametinget.

Lägeskommunerna ska ansvara för övergången av huvudmannskapet för specialskolorna

I avsnitt 11.2 föreslås att de kommuner där specialskolorna är belägna ska ta över huvudmannskapet för skolorna från SPSM.

Utredningen föreslår att de nya huvudmännen, dvs. lägeskommunerna, ska svara för genomförandet i samarbete med SPSM. Kommunerna får ett nytt åtagande enligt skollagen och ska vidta de åtgärder som följer av bestämmelserna.

I övertagandet av huvudmannskapet ligger även att hantera avtal om t.ex. lokaler och it. Kommunerna måste också pröva om bestämmelsen i 6 b § lag (1982:80) om anställningsskydd ska tillämpas. I bestämmelsen anges vad som gäller för en anställd vid övergång av verksamhet.

Skolorna ska vara kvar, avgifter och statsbidrag är förordningsreglerade och ingen förändring av verksamhetens organisation i övrigt avses.

Skolforskningsinstitutet berörs inte av omställningen

Skolforskningsinstitutet föreslås vara kvar och berörs såtillvida inte av någon omställning. Däremot förändras uppdraget något, vilket innebär att det blir myndighetschefens ansvar att organisera arbetet utifrån en något förändrad instruktion.

13 Konsekvenser

Av 14–16 §§ kommittéförordningen framgår att konsekvensbeskrivningar ska göras bl.a. om förslagen påverkar kostnaderna för staten, kommuner, landsting eller enskilda och om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ska också redovisas, liksom konsekvenser för sysselsättning i olika delar av landet.

Vidare ska konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen redovisas.

Av utredningens direktiv (2017:37) framgår att utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av förslagen och att verksamhetsmässiga och personella konsekvenser på kort och lång sikt ska redovisas.

Utredningen redovisar därutöver konsekvenserna för elever och barn, huvudmän och professionella i skolväsendet samt för samernas rättigheter som urfolk.

Konsekvenserna ska enligt kommittéförordningen anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6–7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

13.1 Vad ska uppnås med utredningens förslag?

Utredningen fick i uppdrag av regeringen att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheter på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenligt myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola.

Med utredningens förslag skapas en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag bidrar till en bättre skola

Utredningen har valt att renodla myndigheternas uppgifter så att det blir tydligt för huvudmän, verksamheter och andra intressenter vem som gör vad och var man kan hitta information av olika slag. Syftet är också att uppnå synergieffekter mellan uppgifter och undvika överlappningar som bidrar till förvirring om vem som ansvarar för vilka frågor.

Den föreslagna Skolmyndigheten föreslås ha normering, uppföljning, utvärdering, tillsyn och stödjande funktioner inklusive specialpedagogik som huvuduppgifter, vilket innebär att myndighetens uppgifter till största delen vänder sig direkt till huvudmän och skolor m.fl. verksamheter inom skolväsendet. Delar av uppdragen kan också anpassas efter huvudmännens skilda förutsättningar. Vissa delar, exempelvis uppföljning och utvärdering, vänder sig självfallet även till regeringen och kan ligga till grund för det politiska reformarbetet.

En påtaglig konsekvens av förslaget är att tillsyn och stödjande uppgifter föreslås ligga i samma myndighet, en utveckling som för övrigt framträder i flera andra europeiska länder. Utredningen anser att uppgifterna ska bedrivas åtskilt, men att det krävs en nära samordning dem emellan för att båda uppgifterna ska nå syftet att bidra till förbättring av skolväsendet och till att elevernas resultat förbättras. Ett nära samarbete har tidigare eftersträvat, i samband med att myndighetsstrukturen förändrats, men har inte uppnåtts när uppgifterna fördelats på olika myndigheter.

En annan påtaglig förändring är att stöd i specialpedagogiska frågor föreslås ligga i samma myndighet som mer generellt stöd. Konsekvenser av detta blir dels att huvudmän och professionella lättare kan hitta och få del av stödet så att det kommer till nytta för fler elever och barn än för närvarande, dels att olika kompetenser hos medarbetarna ger ett mervärde när det gäller erfarenhetsutbyte, planering och genomförande av olika typer av insatser. Det är viktigt att framhålla att förslaget inte ska uppfattas så att det medför negativa konsekvenser för elever och barn med vissa specifika funktionsnedsättningar där det behövs stöd på individnivå. Detta stöd är absolut nödvändigt och ska finnas kvar.

Institutet för professioner i skolväsendet föreslås vända sig till professionerna med främst erbjudanden om kompetensutvecklingsinsatser i förhållande till de nationella uppdragen för skolan och övriga verksamheter inom skolväsendet. Förslaget innebär dock inte att avsikten är att gå förbi huvudmannen. Det är huvudmannen som enligt skollagen ansvarar för att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling. Huvudmannen måste således alltid, på någon nivå, vara involverad i vilken kompetensutveckling som rektorer, förskolechefer, lärare eller förskollärare ska ta del av. Konsekvensen av förslaget om ett Institut för professioner i skolväsende är alltså inte att ta över det uppdraget, utan innebär att angelägen och strukturerad kompetensutveckling läggs i en myndighet som har möjlighet att samordna insatser och skapa likvärdiga möjligheter för professionerna i skolväsendet att utveckla sin professionalism i s.k. professionsprogram. Konsekvenserna av att ha ett eget institut som värnar om professionell utveckling förväntas bli att professionerna synliggörs och att yrkena blir attraktiva. Hanteringen av legitimationsärenden föreslås läggas på institutet och förväntas leda till en effektiv hantering av god kvalitet.

Skolforskningsinstitutet föreslås vara den enda myndigheten som ska ansvara för spridning och tillgängliggörande av forskning och beprövad erfarenhet. Det innebär en renodling i förhållande till nuvarande organisering där tre skolmyndigheter har i uppdrag att sprida forskning. Skolforskningsinstitutet föreslås också vara den myndighet som ska stå för ett gemensamt systematiskt och enhetligt vetenskapligt perspektiv, vilket innebär att institutet föreslås att efter överenskommelse få i uppgift att bidra med underlag till övriga myndigheter. Konsekvensen blir alltså att vetenskap och beprövad erfarenhet kommer att utgöra underlag för att förbättra skolväsendet utifrån enhetliga principer, vilket för närvarande inte alltid är fallet.

Förutom nämnda myndigheter föreslås Skolväsendets överklagandenämnd vara kvar oförändrad, dvs. det uppstår inga konsekvenser därvidlag.

Alternativet hade varit att bevara den befintliga strukturen, men göra justeringar och fördela om uppgifter – det hade inte blivit lika effektivt

Som framgår ovan har utredningen valt att föreslå en struktur med avsikten att den ska bidra till ett bättre skolväsende där skolmyndigheternas uppgifter förtydligas och renodlas.

Ett annat alternativ hade varit att behålla befintliga skolmyndigheter, men göra justeringar och fördela om uppgifter så att t.ex. överlappningar hade undvikits. Både Statens skolverk (Skolverket) och Statens skolinspektion (Skolinspektionen) har dessutom genomfört större förändringsarbeten inom respektive myndighet som utredningen har analyserat.

Utredningen bedömer trots detta att nuvarande struktur med Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) inte är tillräckligt ändamålsenlig och effektiv. Den har under tio års tid inte nått fram till ett gemensamt förhållningssätt och ett väl utvecklat systematiskt samarbete för att skolväsendet ska förbättras, liksom elevers och barns möjligheter att lära och utvecklas.

Myndigheterna har totalt sett vuxit över tid och kan inte till fullo anses fungera effektivt och ändamålsenligt i förhållande till avnämarna. Det finns heller ingen styrning av och struktur för kopplingen mellan myndigheternas, dvs. statens, uppgifter i syfte att skolväsendet i Sverige ska förbättras för elever och barn och vara konkurrenskraftigt i förhållande till omvärlden. Det handlar t.ex. om tillsyn och stödjande uppgifter, men också om rektorers, förskolechefer, lärares och förskollärares möjligheter att utveckla sin professionalism i syfte att kontinuerligt förbättra undervisningen och ledningen av verksamheterna.

Det hade också varit möjligt att bygga vidare på den regionala struktur som finns i syfte att förbättra samordningen mellan myndigheter och nå ut bättre till avnämarna för att förbättra verksamheterna i skolväsendet. Både Skolinspektionen och SPSM har regionala kontor och det hade varit möjligt att lokalmässigt lägga samman kontoren och också lägga Skolverkets stödjande uppdrag på samma ställe. Utredningen bedömer dock att konsekvensen hade blivit en oren och svåröverskådlig myndighetsstruktur för huvudmän och verksamheter. Dessutom hade det krävts en övergripande administration för var och en av myndigheterna, vilket blivit dyrt,

om inte en myndighet skulle stå för kansliresurser till övriga, vilket blivit otympligt med risk för oklarheter. Redan i befintlig struktur har huvudmännen svårt att hålla reda på vilken myndighet som har vilket uppdrag och utredningen anser att det knappast skulle underlätta om tre myndigheter med skilda uppdrag skulle dela kontor.

Utredningen bedömer därför att det är nödvändigt att skapa en ny effektivare struktur där de statliga resurserna kan samordnas och användas bättre.

När det gäller Skolforskningsinstitutet kunde det varit möjligt att inordna institutet i Skolmyndigheten som beskrivs ovan, men utredningen bedömer det vara av värde att behålla institutet som inrättades 2015 som en egen myndighet. Det vetenskapliga perspektivet behöver synas, utvecklas och befästas som en naturlig del av verksamheten i skolväsendet och dessutom saknas det fortfarande praktisknära forskning som bygger på verksamheternas behov. Det finns ingen garanti för att sådan skulle komma till stånd om inte en myndighet som har medarbetare med lämplig kompetens har ett särskilt renodlat och uttalat ansvar för detta.

Skolmyndigheters uppgifter kunde ha fördelats på ytterligare en mängd sätt och utredningen har övervägt olika alternativ, men anser det inte meningsfullt att här redovisa alla överväganden som gjorts under arbetets gång. Utredningen vill dock påminna om att endast skolmyndigheterna har ingått i uppdraget. Det har alltså inte funnits möjlighet att i sammanhanget överväga och lämna förslag som rör andra närliggande myndigheters uppdrag.

13.2 Konsekvenser för staten

Samtliga förslag får konsekvenser för staten. Utredningen föreslår att Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas, medan Skolforskningsinstitutet ska vara kvar men få något förändrade uppgifter. Skolväsendets överklagandenämnd föreslås vara kvar med oförändrat uppdrag. Vidare föreslås att Sametinget ska ta över huvudmannaskapet för sameskolorna från Sameskolstyrelsen.

Förslagen medför att Skolverket, Skolinspektionen, SPSM och Sameskolstyrelsen ska upphöra som myndigheter.

De uppgifter som återges i avsnitt 13.2.1–13.2.3 om antal årsarbetskrafter 2017 inom olika verksamheter vid Skolverket, Skolinspektionen och SPSM har utredningen fått under hand från respektive myndighet. Utredningen har även fått vissa uppgifter om bl.a. kostnader från myndigheterna som komplement till de uppgifter som finns i årsredovisningarna.

I samband med beräkningen av årsarbetskrafter för olika delverksamheter från den 1 juli 2020 anges ofta motsvarande antal i befintliga verksamheter 2017. Det aktuella antalet anställda omräknat till årsarbetskrafter kan skilja sig åt från de uppgifter som redovisas, exempelvis beroende på att antalet anställda har ökat under 2018. När jämförelsen görs mellan antalet årsarbetskrafter 2017 och antalet årsarbetskrafter enligt utredningens beräkning ska beaktas att utredningens antaganden om årsarbetskrafter i flera fall görs till följd av förslag om ändrade arbetssätt eller ändrade förutsättningar. Det är dessutom viktigt att understryka att antalet årsarbetskrafter är en utgångspunkt för beräkningarna av anslagens storlek. Myndighetsledningen för respektive myndighet måste få göra sina egna prioriteringar när det gäller årsarbetskrafter för de olika verksamheterna.

13.2.1 Skolmyndighetens kostnader

Utredningens förslag om Skolmyndigheten innebär att myndigheten för 2020 får drygt 1,3 miljarder kronor i anslag för myndighetens verksamhetskostnader. Med den halvårseffekt som är en konsekvens av att myndigheten föreslås inrättas den 1 juli 2020 blir beloppet drygt 686 miljoner kronor. Utöver det så kallade förvaltningsanslaget kan även andra anslag behöva tas i anspråk för finansieringen. Exempelvis finansieras Skolverkets verksamhetskostnader av flera anslag utöver förvaltningsanslaget.

Utredningens förslag är beräknat på en personalstyrka om 963 årsarbetskrafter från 2020. Nedan redogörs för den beräkning som lett fram till förslaget till anslag. Först redogörs för beräknat antal årsarbetskrafter för respektive delverksamhet och därefter för behovet av anslag för verksamhetskostnaderna. Behovet av anslag reduceras i den mån det finns avgifter och andra ersättningar som kan användas för att täcka verksamhetens kostnader.

Särskild tillsyn som förläggs nationellt

Skolinspektionen avsatte 2017 drygt 55 årsarbetskrafter för anmälningsärenden i den regionala organisationen och drygt 10 årsarbetskrafter för tillståndsprövning på central nivå. Personal motsvarande 6 årsarbetskrafter utförde ekonomisk granskning på nationell nivå samma år. Vidare fanns det drygt 8 årsarbetskrafter vid Skolinspektionens rättsenhet centralt och knappt 1 årsarbetskraft för avdelningsledning. Vid rättsenheten utförs dock även andra uppgifter än de ovan nämnda.

Utredningen bedömer å ena sidan att vissa samordningsvinster kan göras i och med att arbetet med anmälningsärenden centraliseras. Exempelvis behövs något färre chefer och administratörer. Vissa besparingar kan även göras i och med att förstagångstillsynen tas bort. Å andra sidan utökas antalet tillsynsobjekt totalt och antalet objekt på enhetsnivå. På nationell nivå förväntas bl.a. ett antal anmälningsärenden tillkomma som rör förskolor med enskild huvudman. Utredningen beräknar cirka 7 årsarbetskrafter centralt för att arbeta med tillkommande anmälningsärenden. Den tillkommande resursen för dessa ärenden beräknas uppgå till 7 miljoner kronor. Driftkostnaden per årsarbetskraft var drygt 1 miljon kronor vid Skolinspektionen 2017 (Skolinspektionen 2018a). Denna summa kan alltså omsättas till cirka 7 årsarbetskrafter ($7\,000\,000 / 1\,027\,000 = 6,82$).

Utredningen beräknar sammanfattningsvis 80 årsarbetskrafter för tillsyn på nationell nivå.

Behovsprövad tillsyn och stöd till förbättringsåtgärder som förläggs regionalt

Skolinspektionen avsatte 2017 knappt 274 årsarbetskrafter för verksamheten i inspektionens regionala organisation. Totalt sett avsattes 93 årsarbetskrafter för kvalitetsgranskning, varav merparten utfördes i den regionala organisationen. Utredningen uppskattar att det avsattes 175 årsarbetskrafter för anmälningsärenden och tillsyn i den regionala organisationen. Av dessa arbetade drygt 55 årsarbetskrafter med anmälningsärenden. Således återstår uppskattningsvis 120 årsarbetskrafter som arbetade med tillsyn regionalt, exklusive anmälningsärenden.

Skolinspektionen har hittills granskat alla huvudmän som omfattas av inspektionens verksamhet vart tredje år. I utredningens förslag ska det i stället ske med vart femte år som riktmärke (se avsnitt 11.1.2 och 11.1.3).

Om alla huvudmän granskas vart tredje år innebär det att en tredjedel av huvudmännen årligen blir föremål för granskning. Antalet huvudmän, exklusive huvudmän för fristående förskolor och fristående fritidshem uppgick läsåret 2016/17 till 3 360. En granskning av var tredje huvudman innebär således att 1 120 huvudmän berörs. En granskning vart femte år skulle innebära att 20 procent av alla huvudmän eller 672 huvudmän berörs varje år, dvs. en minskning med 40 procent. En förändring som innebär att varje huvudman granskas vart femte år antas medföra att antalet granskade skolenheter per år kan minska i motsvarande grad. Antalet granskade huvudmän skulle då minska med 40 procent. Därmed skulle, allt annat lika, antalet årsarbetskrafter kunna reduceras med 40 procent från dagens 120 till 72 ($120 \times 0,6 = 72$). Utredningen bedömer dessutom att vissa effektiviseringar kan göras beträffande administrativ personal i en regional organisation med både tillsyn och stöd på samma kontor och beräknar därför så långt 69 årsarbetskrafter.

Den tillkommande kostnaden för regelbunden tillsyn av fristående huvudmän och föreskoleenheter motsvarande nuvarande inspektion av grund- och gymnasieskolan har av Skolinspektionen beräknats uppgå till 155 miljoner kronor. Därtill kommer 50 miljoner kronor för regelbunden tillsyn av 8 procent av kommunala föreskoleenheter årligen, dvs. för att inspektera kommunala förskolor på enhetsnivå med samma ambition och resursåtgång som grundskolor. Sammantaget skulle den tillkommande kostnaden bli 205 miljoner kronor. Utredningen beräknar dock att tillsyn av förskolor antas ta hälften av resurserna i anspråk, jämfört med motsvarande tillsyn för skolorna. Utredningens bedömning grundar sig på att reglerna för förskolorna är mindre omfattande än reglerna för skolorna. Behovet av tillkommande resurser för regelbunden tillsyn av fristående huvudmän och föreskoleenheter blir därför drygt 77 miljoner kronor ($155\ 000\ 000 / 2 = 77\ 500\ 000$) och det tillkommande behovet för regelbunden tillsyn av kommunala föreskoleenheter blir 25 miljoner kronor ($50\ 000\ 000 / 2 = 25\ 000\ 000$). Sam-

mantaget blir behovet av tillkommande resurser alltså drygt 100 miljoner kronor. Utredningen beräknar, med kännedom om att driftkostnaden per årsarbetskraft för Skolinspektionen 2017 var drygt 1 miljon kronor (Skolinspektionen 2018a), att denna summa kan omsattas till cirka 97 årsarbetskrafter ($100\,000\,000 / 1\,027\,000 = 97,4$). Utredningen bedömer som framgått att regelbunden tillsyn inte behöver genomföras lika ofta, dvs. vart femte år i stället för vart tredje år. Detta innebär analogt med resonemanget ovan att resurserna kan reduceras med 40 procent. Således beräknas ytterligare 58 årsarbetskrafter ($97 \times 0,6 = 58,2$).

Utredningen beräknar därutöver ytterligare 13 årsarbetskrafter för tillsyn av vuxenutbildning på enhetsnivå, dvs. i genomsnitt mer än 1 årsarbetskraft per region.

Sammantaget beräknas således 140 årsarbetskrafter för den regionalt baserade tillsynen ($69 + 58 + 13 = 140$).

Förslaget innebär att resurser för regelbunden tillsyn av enskilda huvudmän för förskolor och fristående förskolor ska överföras från kommunsektorn till staten. Resursen beräknas uppgå till 46,5 miljoner kronor ($77\,500\,000 \times 0,6 = 46\,500\,000$). Detta innebär att Anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner bör minskas med motsvarande belopp. Med halvårseffekt blir beloppet 23,3 miljoner kronor från den 1 juli 2020.

Skolverket avsatte 2017 drygt 23 årsarbetskrafter inom den enhet som arbetar med Samverkan för bästa skola. Vidare avsattes knappt 13 årsarbetskrafter inom den enhet som arbetar med riktade insatser för nyanlända. Sammantaget avsattes således cirka 36 årsarbetskrafter för dessa riktade insatser. Därtill kommer visst arbete från andra enheter i syfte att stödja arbetet med de riktade insatserna.

Konsekvenserna av utredningens förslag är att stödet till förbättringsåtgärder behöver utgöra en resursstark del av Skolmyndigheten och antalet årsarbetskrafter för detta arbete antas öka väsentligt i jämförelse med de 36 årsarbetskrafter som avsattes för riktade insatser 2017. Utredningen beräknar totalt sett 140 årsarbetskrafter för stöd till förbättringsåtgärder i den regionala organisationen.

SPSM avsatte 165 årsarbetskrafter för rådgivning i SPSM:s regionala organisation 2017. Utredningen beräknar 120 årsarbetskrafter för renodlad sådan rådgivning i den nya regionala organisationen. Det bör tas i beaktande att det kan finnas medarbetare med

specialpedagogisk kompetens utöver de 120 som särskilt har ett uppdrag i specialpedagogiska frågor och att specialpedagogiskt stöd kan vara en del av stöd till förbättringsåtgärder. Det bör dessutom tas hänsyn till att utredningen föreslår ett något förändrat arbetssätt (se avsnitt 11.1.3).

Utredningen beräknar sammanfattningsvis totalt 400 årsarbetskrafter för arbetsuppgifter i den regionala organisationen. Det innebär att möjligheterna till sysselsättning regionalt totalt sett inte förändras i någon högre utsträckning, men fördelas på fler regioner än tidigare.

Därutöver beräknas 10 årsarbetskrafter centralt för samordning och vissa gemensamma frågor när det gäller arbetet med stöd till förbättringsåtgärder och specialpedagogiskt stöd.

I tabell 13.1 redovisas utredningens beräkning av årsarbetskrafter i respektive region.

Tabell 13.1 Beräkning av årsarbetskrafter per region

| Region | Antal årsarbetskrafter |
|---|------------------------|
| Norrbottnens län | 27 |
| Västerbottnens län | 27 |
| Jämtlands och Västernorrlands län | 32 |
| Gävleborgs, Uppsala och Västmanlands län | 42 |
| Dalarnas, Värmlands och Örebro län | 42 |
| Gotlands och Stockholms län | 52 |
| Jönköpings, Södermanlands och Östergötlands län | 42 |
| Hallands och Västra Götalands län | 52 |
| Blekinge, Kalmar och Kronobergs län | 37 |
| Skåne län | 47 |
| Summa | 400 |

Nationell statistik, uppföljning och utvärdering

Skolverket avsatte 2017 drygt 83 årsarbetskrafter inom områdena statistik, uppföljning och utvärdering, inklusive arbetet med internationella studier. Samma år avsatte Skolinspektionen 29 årsarbetskrafter inom området analys och statistik. Skolinspektionen avsatte 93 årsarbetskrafter för kvalitetsgranskning, som delvis kan sägas motsvara förslaget om temautvärderingar. Exakt hur många årsarbetskrafter är svårt att bedöma, eftersom utredningen inte avser

att fastställa omfattningen av temautvärderingar. SPSM avsatte samma år 4 årsarbetskrafter inom området forskning och utveckling, som delvis kan sägas anknyta till utvärderingsverksamhet.

Utredningen bedömer utifrån ovanstående uppgifter att samordningsvinster kan göras med en samlad uppföljnings- och utvärderingsverksamhet, där Skolmyndigheten föreslås få utökad möjlighet att själv avgöra vilka utvärderingar som ska genomföras. Bland annat minskar behovet av chefer och administratörer något med en samlad verksamhet. Utredningen beräknar sammantaget 75 årsarbetskrafter för arbetet med uppföljning och utvärdering.

Styrdokument och prov

Verksamheten styrdokument och prov motsvarar den verksamhet som bedrivs inom Skolverket och redovisas i årsredovisningen under verksamhetsområdet Regler (Skolverket 2018). År 2017 avsatte Skolverket 111 årsarbetskrafter för detta arbete, varav 33 avser Europaskolan. Utredningen bedömer att den nivån är rimlig även för Skolmyndigheten från 2020.

Hantering av riktade statsbidrag

Skolverket och SPSM avsatte 2017 cirka 40 respektive 11 årsarbetskrafter för arbetet med statsbidrag, inklusive personal för ledning. I avsnitt 11.1.3 bedömer utredningen att det bör övervägas om en del av de befintliga statsbidragen ska reduceras eller t.o.m. fasas ut till förmån för ett lokalt anpassat stöd till huvudmän och verksamheter. Av budgetpropositionen för 2018 framgår att regeringen anser att det behövs en översyn för att t.ex. lägga samman eller förenkla de riktade statsbidragen (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125). Utredningen bedömer att det ändå kommer att kvarstå ett antal statsbidrag under överskådlig tid. Utredningen beräknar därför 25 årsarbetskrafter för arbetet med statsbidrag vid Skolmyndigheten.

Nationellt resurscentrum

Det nationella resurscentrum som enligt utredningens förslag ska ersätta befintliga nationella resurscenter som finns inom SPSM bör kunna effektiviseras bl.a. mot bakgrund av en något förändrad inriktning som innebär starkare koppling till de nationella målen för utbildningen och en större möjlighet att själv avgöra när det är lämpligt att medverka i kompetensutveckling. Utredningen beräknar 50 årsarbetskrafter för arbetet vid resurscentret.

Produktion av läromedel

SPSM använde 47 årsarbetskrafter för arbetet med läromedel 2017. Även Sameskolstyrelsen avsatte resurser för arbetet med läromedel, dock i begränsad utsträckning. Utredningen bedömer att vissa effektiviseringar kan göras med en samlad läromedelsproduktion i enlighet med utredningens förslag. Utredningen beräknar 45 årsarbetskrafter för anpassning av läromedel och läromedelsproduktion.

Barn- och elevombudet

Utredningen beräknar 21 årsarbetskrafter för Barn- och elevombudets arbete, vilket motsvarar den resurs som användes 2017. Arbetsuppgifterna överförs i sak oförändrade till Skolmyndigheten.

Nämnden för mottagande i specialskolan och Rh-anpassad utbildning samt Rådet för dansarutbildning

Utredningen beräknar 6 årsarbetskrafter som kansliresurser till Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning samt för Rådet för dansarutbildning.

Upplysningstjänsten

Knappt 24 årsarbetskrafter avsattes för arbetet med upplysningstjänsten under 2017. Utredningen bedömer att förslaget om regionalisering bör medföra att frågorna till upplysningstjänsten kommer

att minska. Informationsbehovet bör även i stor utsträckning kunna tillgodoses via material på Skolmyndighetens webbplats. Utredningen beräknar därför 15 årsarbetskrafter för upplysningstjänsten.

Central myndighetsledning, verksamhetsstöd, ekonomi och verksamhetsstyrning, HR, it- och kontorsservice

Utredningen beräknar cirka 85 årsarbetskrafter för central myndighetsledning, verksamhetsstöd, ekonomi- och verksamhetsstyrning, HR, it- och kontorsservice. Antalet årsarbetskrafter motsvarar cirka 9 procent av det totala antalet årsarbetskrafter vid myndigheten. Som jämförelse kan nämnas att Skolinspektionen avsatte knappt 9 procent för motsvarande uppgifter 2017.

Jurister

Skolverket avsatte 2017 drygt 14 årsarbetskrafter till verksjuridik, dvs. juridiska frågor av det slag som aktualiseras vid alla myndigheter och knappt 12 årsarbetskrafter för skoljuridik, dvs. juridiska frågor som direkt anknyter till uppdraget, och därutöver knappt 2 årsarbetskrafter till ledning och ledningsstöd för Juridiska avdelningen.

Skolinspektionen avsatte drygt 8 årsarbetskrafter till Rättsenheten och SPSM avsatte 14 årsarbetskrafter för rättsfrågor och processtöd 2017.

Utredningen bedömer att samordningsvinster kan göras när det gäller juristernas arbete. Utredningen beräknar cirka 15 årsarbetskrafter för generell juristkompetens på nationell nivå vid Skolmyndigheten. Vidare beräknar utredningen 10 årsarbetskrafter på nationell nivå för skoljuridik. Jurister med sist nämnda kompetens kommer med sannolikt att finnas även i den regionala organisationen.

Kommunikatörer

År 2017 motsvarade resursen för kommunikatörer knappt 8 årsarbetskrafter vid Skolinspektionen och 12 årsarbetskrafter vid SPSM. Skolverket avsatte 2017 knappt 19 årsarbetskrafter för

kommunikationssamordning. Utredningen bedömer att samordningsvinster i kommunikationsarbetet kan göras med en mer samlad organisation. Utredningen bedömer också att den föreslagna utökade regionala närvaron sammantaget kommer att göra myndighetens olika verksamheter mera kända och därmed onödiggöra vissa kommunikationsinsatser. Utredningen beräknar cirka 15 årsarbetskrafter för kommunikatörer i den nya myndigheten.

Sammanfattning i tabellform

Beräkningen av antalet årsarbetskrafter totalt och för olika delverksamheter vid Skolmyndigheten sammanfattas i tabell 13.2.

Tabell 13.2 Antal årsarbetskrafter i Skolmyndigheten från 2020

| Verksamhet | Antal årsarbetskrafter |
|---|-------------------------------|
| Särskild tillsyn | 80 |
| Behovsprövad tillsyn, stöd till förbättringsåtgärder samt specialpedagogiskt stöd, regionalt | 400 |
| Central samordning och vissa gemensamma frågor för arbetet med stöd till förbättringsåtgärder och specialpedagogiskt stöd | 10 |
| Statistik, uppföljning och utvärdering | 75 |
| Styrdokument och prov | 111 |
| Nationellt resurscentra | 50 |
| Produktion och anpassning av läromedel för elever med funktionsnedsättning och för elever i sameskolan | 45 |
| Hantering av riktade statsbidrag | 25 |
| Barn- och elevombudet | 21 |
| Kansliresurser för Nämnden för mottagande i specialskolan och för Rh-anpassad utbildning samt Rådet för dansarutbildning | 6 |
| Upplysningstjänst | 15 |
| Central myndighetsledning, verksamhetsstyrning, verksamhetsutveckling, ekonomi, HR, juridik och kommunikation | 125 |
| Summa | 963 |

Anslag för Skolmyndighetens verksamhetskostnader

Nedan redogörs för beräkningen av myndighetens verksamhetskostnader med utgångspunkt i antagandet om årsarbetskrafter. Därefter redogörs för utredningens beräkning av anslag för Skolmyndigheten 2020.

Utredningens beräkning av Skolmyndighetens verksamhetskostnader följer av en härledning av delposterna kostnader för personal, kostnaderna för lokaler och övriga driftkostnader. Kostnaderna enligt dessa tre delposter svarar för huvuddelen av verksamhetskostnaderna och benämns driftkostnader (Ekonomistyrningsverket 2018).

Personalkostnader

Utredningens bedömning av personalkostnaderna per årsarbetskraft vid Skolmyndigheten baseras på antagandet att personal från Skolverket, Skolinspektionen och SPSM kommer att anställas i Skolmyndigheten, varför löneläget i Skolmyndigheten kommer att avspegla motsvarande löneläge på de nämnda myndigheterna. Vid Skolverket uppgick personalkostnaderna per årsarbetskraft 2017 till drygt 877 000 kronor och vid Skolinspektionen till drygt 800 000 kronor. SPSM:s personalkostnader inkluderar en stor andel löner för lärare vid specialskolorna och blir därmed inte jämförbara med kostnaderna för övriga myndigheter. Utredningen beräknar mot bakgrund av ovanstående att beloppet för delposten personal bör uppgå till 840 000 kronor per årsarbetskraft.

Lokalkostnader

Utredningens bedömning av lokalkostnaderna för Skolmyndigheten baseras på antagandet att Skolmyndigheten får en lokalkostnad jämförbar med Skolinspektionens lokalkostnad eftersom den nya myndighetens struktur, med en stor andel av personalen i en regional organisation, liknar Skolinspektionens struktur. Utredningen beräknar därmed att beloppet för delposten Lokaler bör uppgå till 56 183 kronor per årsarbetskraft. Beloppet är alltså detsamma som gällde för Skolinspektionen 2017.

Övriga driftkostnader

Utredningen har summerat samtliga kostnader under delposterna övriga driftkostnader i årsredovisningarna när det gäller verksamhetsåret 2017 för Skolverket, Skolinspektionen och SPSM. Skolverket har en förhållandevis stor volym övriga driftkostnader. Det totala beloppet för de tre myndigheternas övriga driftkostnader blir knappt 1,2 miljarder kronor. I samband med beräkningen av Skolmyndighetens övriga driftkostnader har utredningen gjort flera avdrag från detta belopp. Vissa övriga driftkostnader har exkluderats beroende på att de inte hör till Skolmyndighetens verksamhetsområde. Dessa har i stället förts till Institutet för professioner i skolväsendet (se avsnitt 13.2.3).

En stor del av de sammantagna övriga kostnaderna utgörs av två poster i Skolverkets årsredovisning, köp av utbildningstjänster om knappt 327 miljoner kronor och köp av övriga tjänster om drygt 551 miljoner kronor (Skolverket 2018a).

Knappt 16 miljoner kronor från delposten utbildningstjänster har tagits med i delposten övriga driftkostnader till grund för beräkningen av Skolmyndighetens driftkostnader, dvs. beloppet har reducerats med drygt 310 miljoner kronor. Det belopp som tagits med avser utbildningstjänster kopplat till arbetet med nyanlända och till insatsen Samverkan för bästa skola.

Från delposten köp av övriga tjänster, som uppgår till drygt 551 miljoner kronor, har drygt 59 miljoner kronor som avser utbildningskostnader för externa deltagare dragits av, knappt 4,5 miljoner kronor för konsulttjänster i samband med arbetet med legitimationer och ytterligare drygt 1 miljon kronor som också gäller konsulttjänster för legitimationsarbetet.

Därutöver har ytterligare 210 miljoner kronor dragits av från de samlade övriga driftkostnaderna som en beräknad effektivisering. Effektiviseringen motiveras av att utredningen räknar med att konsultberoendet på Skolmyndigheten blir betydligt mindre än vad som är fallet vid nuvarande myndigheter.

Antalet årsarbetskrafter vid de tre befintliga myndigheterna, inklusive specialskolorna, överstiger det antal årsarbetskrafter som utredningen beräknar för Skolmyndigheten. Vid Skolverket, Skolinspektionen och SPSM exklusive specialskolorna fanns 1 459 årsarbetskrafter 2017, att jämföra med utredningens beräkning om

963 årsarbetskrafter, dvs. en skillnad på 497 årsarbetskrafter. Det finns ett samband mellan antalet anställda och storleken på de övriga driftkostnaderna. Utredningen har därför gjort ett schablonmässigt avdrag för 497 årsarbetskrafter med 170 511 kronor per årsarbetskraft. Beloppet motsvarar Skolinspektionens kostnader 2017 per årsarbetskraft för delposten övriga driftkostnader. Det totala beloppet blir 85 miljoner kronor ($170\,511 \times 497 = 84\,743\,967$).

Specialskolan föreslås få ett kommunalt huvudmannaskap och därför görs ytterligare motsvarande schablonavdrag eftersom de övriga driftkostnaderna kommer att minska till följd av att personal motsvarande 431 årsarbetskrafter ska byta huvudman. Beloppet uppgår till drygt 73 miljoner kronor ($170\,511 \times 431 = 73\,490\,241$).

Utredningen beräknar att beloppet för delposten övriga driftkostnader sammantaget bör uppgå till knappt 470 miljoner kronor. Beloppet är alltså beräknat genom att det totala beloppet för övriga driftkostnader vid de tre nämnda myndigheterna, dvs. 1,2 miljarder kronor, har reducerats med de belopp som anges ovan. ($1\,193\,473\,000 - 310\,731\,000 - 59\,212\,000 - 4\,448\,000 - 1\,005\,000 - 210\,000\,000 - 84\,743\,967 - 73\,490\,247 = 449\,842\,792$). Summan för delposten övriga driftkostnader per årsarbetskraft blir därmed, efter att summan enligt ovan dividerats med antalet årsarbetskrafter, drygt 467 000 kronor ($449\,842\,792 / 963 = 467\,126$).

Driftkostnader per årsarbetskraft och förslag till anslag

För att få fram driftkostnaden per årsarbetskraft i Skolmyndigheten har utredningen summerat driftkostnaderna per årsarbetskraft för de tre delposterna personal, lokaler och övriga driftkostnader. Beloppet blir knappt 1,4 miljoner kronor per årsarbetskraft ($840\,000 + 56\,183 + 467\,126 = 1\,363\,309$). Antalet årsarbetskrafter beräknas alltså till 963 och det totala beloppet blir därmed drygt 1,3 miljarder kronor ($1\,363\,309 \times 963 = 1\,332\,867\,114$). Antalet årsarbetskrafter beräknas alltså till 963 och det totala beloppet blir därmed drygt 1,3 miljarder kronor ($1\,363\,309 \times 963 = 1\,312\,866\,567$).

Med ledning av Skolverkets anslag enligt budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16) kan det belopp som antas motsvarar förvaltningsanslaget pris- och löneomräknas till 2020 års nivå.

Här antas att förvaltningsanslaget täcker 68 procent av Skolmyndighetens verksamhetskostnader, vilket motsvarar den andel av Skolverkets verksamhetskostnader 2017 som täcktes av Skolverkets förvaltningsanslag (Skolverket 2018, egna beräkningar). Så långt blir anslaget knappt 906 miljoner kronor ($1\,332\,867\,114 \times 0,68 = 906\,349\,638$). Så långt blir anslaget knappt 893 miljoner kronor ($1\,312\,866\,567 \times 0,68 = 892\,749\,266$). Vidare antas att Skolmyndigheten får samma indextal som Skolverket i omräkningen. Skolverkets anslag, med basåret 2017, indexuppräknas i budgetpropositionen för 2017 med 4,07 procent (prop. 2016/17:1, utg.omr. 16). Med dessa antaganden blir förvaltningsanslaget för Skolmyndigheten 2020 knappt 950 miljoner kronor ($906\,349\,638 \times 1,047 = 948\,948\,071$). Med dessa antaganden blir förvaltningsanslaget för Skolmyndigheten 2020 knappt 935 miljoner kronor ($892\,749\,266 \times 1,047 = 934\,708\,482$).

Övriga anslag som ska täcka myndighetens verksamhetskostnader och där utredningen antar att den pris- och löneuppräkning inte är aktuell, uppgår således till 32 procent av det totala anslaget vilket motsvarar drygt 420 miljoner kronor ($1\,312\,866\,567 \times 0,32 = 420\,117\,301$).

Förslaget till anslag för att täcka verksamhetens kostnader blir sammanlagt knappt 1,4 miljarder kronor ($934\,708\,482 + 420\,117\,301 = 1\,354\,825\,783$). Med den halvårseffekt som blir följd av att myndigheten föreslås inrättas den 1 juli 2020 blir beloppet drygt 677 miljoner kronor ($1\,354\,825\,783 / 2 = 677\,412\,892$).

Bidrag

Av resultaträkningen i Skolverkets årsredovisning (Skolverket 2018) framgår att myndigheten under 2017 lämnade bidrag till ett sammanlagt belopp om drygt 15,4 miljarder kronor. Flera av dessa bidrag har samband med de uppgifter som utredningen föreslår ska åligga Institutet för professioner i skolväsendet och motsvarande bidrag som är aktuella 2020 föreslås därför överföras i form av anslag till institutet från 2020. På samma sätt ska bidrag som hanteras av SPSM överföras till Skolmyndigheten 2020. Utredningen har fördelat de bidrag som delades ut 2017 av Skolverket och SPSM mellan Skolmyndigheten och Institutet för professioner inom skolväsendet, i

syfte att illustrera vilken typ av bidrag som blir aktuella för respektive myndighet 2020. Det bör dock noteras att vissa bidrag löper ut före 2020, och att andra bidrag kan tillkomma. Ingen fördelning av posterna övriga lämnade bidrag och bidrag förmedlade av SPSM är gjord mellan Skolmyndigheten och institutet. Resultatet av utredningens fördelning redovisas i tabell 13.3.

Tabell 13.3 Lämnade bidrag 2017 som är att hänföra till Skolmyndigheten från 2020 (tkr)

| Bidrag | Kostnader 2017 |
|--|---------------------------|
| Fler anställda i lågstadiet | 2 296 958 |
| Mindre barngrupper i förskolan | 826 976 |
| Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå | 806 459 |
| Läxhjälp | 387 504 |
| Personalförstärkning inom elevhälsan | 150 260 |
| Maxtaxa i förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet | 3 625 325 |
| Gymnasial lärlingsutbildning | 503 034 |
| Ökad jämlikhet i grundskolan | 500 000 |
| Övriga lämnade bidrag | <i>Delar av</i> 2 306 805 |
| Bidrag förmedlade av SPSM | <i>Delar av</i> 461 283 |

13.2.2 Statsbidrag till lägeskommunerna för specialskolorna

Utredningen föreslår ett statsbidrag till lägeskommunerna för specialskolorna. Statsbidraget ska utbetalas med en summa per elev till huvudmannen för utbildningen och tillsammans med den ersättning som utgår från elevernas hemkommun ge huvudmännen full täckning för kostnaderna för elevernas utbildning. Statsbidraget ska avse kostnader för undervisning, boende, förskoleklass och fritidshem. Statsbidraget ska inkludera kostnader för deltidselever (se avsnitt 4.3.6).

Utredningen bedömer att var och en av de berörda kommunerna bör få ett statsbidrag som motsvarar den kostnad som staten har för att driva respektive specialskola, reducerat med avgiftsintäkterna, uppräknat till 2020 års nivå, med justering för eventuella förändringar i elevantalet.

Av tabell 13.4 framgår kostnaderna och avgiftsintäkterna för respektive specialskola 2017. De kostnader som inte täcks av avgifterna ska alltså i sin helhet täckas av ett statsbidrag, som också anges i tabellen.

Tabell 13.4 Kostnader, avgifter och statsbidrag för specialskolorna (kr)

| Specialskola | Kostnad | Varav Statsbidrag | Varav Avgiftsintäkter |
|----------------------------|--------------------|----------------------|--------------------------|
| Kristinaskolan i Härnösand | 44 996 343 | 28 668 581 | 16 327 762 |
| Hällsboskolan i Umeå | 40 818 359 | 22 088 905 | 18 729 454 |
| Birgittaskolan i Örebro | 125 763 470 | 64 266 695 | 61 496 775 |
| Åsbackaskolan i Örebro | 13 870 800 | 10 112 428 | 3 758 372 |
| Ekeskolan i Örebro | 70 471 475 | 52 650 339 | 17 821 136 |
| Manillaskolan i Stockholm | 68 826 091 | 30 694 109 | 38 131 982 |
| Hällsboskolan i Stockholm | 117 569 238 | 48 023 672 | 69 545 566 |
| Vänerskolan i Vänersborg | 63 679 256 | 35 838 007 | 27 841 249 |
| Östervångskolan i Lund | 79 647 390 | 36 182 781 | 43 464 009 |
| Summa | 625 642 422 | 328 525 517 | 297 116 905 |

Statsbidragen till specialskolorna behöver sammantaget uppgå till 329 miljoner kronor i 2017 års nivå, för att ge kommunerna full kostnadstäckning, givet det elevantal som gällde 2017. Utredningen föreslår således att statsbidrag ska utgå med motsvarande belopp.

Den kommunala finansieringsprincipen innebär att om staten beslutar om åtgärder som direkt tar sikte på den kommunala verksamheten ska de ekonomiska effekterna neutraliseras genom reglering av nivån på statsbidragen. I detta fall är det enligt utredningens bedömning inte lämpligt att tillämpa finansieringsprincipen genom att öka nivån på det generella statsbidraget till kommunerna eftersom förändringen endast berör sex kommuner.

Ett möjligt alternativ till utredningens förslag är att återigen skapa en egen statlig myndighet för specialskolan (se avsnitt 11.2). Om så sker ska resurserna enligt ovan tillföras denna statliga myndighet.

13.2.3 Institutet för professioner i skolväsendets kostnader

Utredningens förslag om Institutet för professioner i skolväsendet innebär att anslagen för verksamhetskostnader till institutet 2020 ska uppgå till 528,1 miljoner kronor, med halvårseffekt blir anslaget 264 miljoner kronor. Utredningens förslag är beräknat på 172 årsarbetskrafter. Nedan redogörs för utredningens beräkning. Behovet av anslag reduceras i den mån det finns avgifter och andra ersättningar som kan användas för att täcka verksamhetens kostnader.

Legitimationer

Under 2017 avsattes knappt 32 årsarbetskrafter inom Skolverket för arbetet med legitimationer, exklusive ledning. Trenden är nedåtgående vad gäller antalet meddelade legitimationer. Utredningen beräknar därför cirka 30 årsarbetskrafter för arbetet med legitimationer, inklusive ledningspersonal vilket också överensstämmer med vad som framkom vid utredningens samtal med representanter för Skolverket.

Kompetensutveckling

Utredningen uppskattar att omkring 65 årsarbetskrafter användes för kompetensutvecklingsinsatser inom Skolverket under 2017. I detta arbete ingick vissa insatser som enligt utredningens förslag inte ska bedrivas av institutet, dvs. insatser som inte är att hänföra till kompetensutveckling av det slag som enligt utredningens förslag ska åligga institutet. Utredningen beräknar i storleksordningen 65 årsarbetskrafter för arbetet med de kompetenshöjande insatserna enligt ovan och arbetet med professionsprogram.

Även SPSM erbjuder kompetensutveckling till främst personal inom alla skolformer från förskola till vuxenutbildning. År 2017 avsatte SPSM 235 000 timmar till specialpedagogiskt stöd, varav 31 procent eller 72 850 timmar utgjorde extern kompetensutveckling (SPSM 2018). Årsarbetstiden för en heltidsanställd person kan schablonmässigt antas vara 1 920 timmar (www.esv.se). Således kan det antas att SPSM avsatte cirka 38 årsarbetskrafter till extern kompetensutveckling ($72\,850 / 1\,920 = 37,94$).

Utredningen beräknar 30 årsarbetskrafter för att kompetensutveckling i specialpedagogiska frågor ska kunna ingå i t.ex. professionsprogram eller bedrivs på annat sätt. Här ska påminnas om att specialpedagogiskt stöd enligt utredningens förslag även ska ges i den regionala organisationen och att viss kompetensutveckling för s.k. promillegrupper ligger i Skolmyndigheten. Dessutom antas att samordningsvinster kan göras när kompetensutvecklingen samlas på ett ställe.

Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalgrupper samt statsbidrag för karriärsteg för lärare

Skolverket avsatte cirka 40 årsarbetskrafter 2017 för hantering av riktade statsbidrag och SPSM 11 årsarbetskrafter. Vissa av bidragen är av den karaktären att de föreslås bli överförda till institutet, t.ex. statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalgrupper samt statsbidrag för karriärsteg för lärare. Utredningen beräknar 10 årsarbetskrafter för hanteringen av statsbidrag vid Institutet för professioner i skolväsendet.

Nationellt centrum för läs-, språk- och skrivutveckling

Vid Nationellt centrum för läs-, språk- och skrivutveckling inom Skolverket finns motsvarande 12 årsarbetskrafter. Utredningen gör ingen förändring, utan beräknar 12 årsarbetskrafter för denna verksamhet från 2020.

Central ledning och verksamhetsstöd

För central ledning och verksamhetsstöd i form av myndighetsledning, ekonomi och verksamhetsstyrning, HR, it- och kontorservice beräknar utredningen 15 årsarbetskrafter, vilket motsvarar knappt 10 procent av det totala antalet årsarbetskrafter vid myndigheten.

Institutet behöver även ett antal jurister som arbetar med sedvanliga juridiska frågor vid skolmyndigheter, men även för kansliresurser till Lärarnas ansvarsnämnd. Som nämnts avsatte exempelvis

Skolverket 2017 drygt 16 årsarbetskrafter till verksjuridik. Institutet blir en mindre myndighet än Skolverket och får därför inte ett lika stort behov av jurister mätt i antalet årsarbetskrafter. Utredningen beräknar cirka 5 årsarbetskrafter för generell juristkompetens vid institutet och för kansliresurser till Lärarnas ansvarsnämnd.

Vidare bedömer utredningen att myndigheten behöver ett antal kommunikatörer. Som nämnts avsatte Skolverket 2017 knappt 20 årsarbetskrafter för kommunikationssamordning. Utredningen beräknar 5 årsarbetskrafter för kommunikatörer i Institutet för professioner i skolväsendet.

Tabell 13.5 Antal årsarbetskrafter vid Institutet för professioner i skolväsendet

| Arbetsuppgifter | Antal årsarbetskrafter |
|---|---------------------------|
| Legitimation | 30 |
| Professionsprogram och övrig kompetensutveckling inklusive t.ex. befattningsutbildning för rektorer m.fl. och Lärarlyftet II. | 95 |
| Statsbidrag | 10 |
| Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling | 12 |
| Central myndighetsledning, verksamhetsstyrning, verksamhetsutveckling, ekonomi, HR, juridik och kommunikation | 25 |
| Summa | 172 |

Anslag till verksamhetskostnader för Institutet för professioner i skolväsendet

Med beräkningarna av årsarbetskrafter som utgångspunkt bedöms anslagsbehovet för institutet. Beräkningen utgår från personalkostnader, lokalkostnader och övriga driftkostnader.

Personalkostnader

Skolverket hade 2017 personalkostnader som uppgick till 877 856 kronor per årsarbetskraft (Skolverket 2018, egna beräkningar). Utredningen antar att institutet i hög grad kommer att rekrytera personal med en liknande kompetens som den som finns inom Skolverket och beräknar därför att institutets personalkostnader per

årsarbetskraft kommer att vara identiska med motsvarande kostnader för Skolverket (Skolverket 2018a, egna beräkningar).

Lokalkostnader

Skolverkets lokalkostnader uppgick 2017 till 74 529 kronor per årsarbetskraft. Utredningen föreslår att institutet kommer att vara lokaliserat i Stockholmsområdet (se avsnitt 11.3) och antar att institutet kommer att ha lokalkostnader per i nivå med motsvarande kostnader vid Skolverket, eftersom även Skolverket är baserat i Stockholm.

Övriga driftkostnader

Skolinspektionen hade 2017 övriga driftkostnader som uppgick till drygt 66 miljoner kronor eller till drygt 170 000 kronor per årsarbetskraft (Skolinspektionen 2018a, egna beräkningar). Utredningen bedömer att institutets driftkostnader per årsarbetskraft 2017 kan utgöra en grund vid beräkningen av motsvarande kostnader för institutet. Institutets kostnader måste därefter kompletteras med kostnader som följer av institutets specifika uppdrag. Dessa kostnader kan hämtas från motsvarande kostnader vid Skolverket 2017. Kostnaderna var 2017 drygt 310 miljoner kronor för köp av utbildningstjänster, knappt 65 miljoner kronor för köp av övriga tjänster, varav utbildningskostnader för externa deltagare drygt 59 miljoner kronor och vissa kostnader för legitimation för lärare och förskollärare om 4,5 miljoner kronor samt stöd för att hantera legitimation och behörighet för lärare och förskollärare på drygt 1 miljon kronor.

Driftkostnader per årsarbetskraft och förslag till anslag

Sammantaget blir kostnaderna drygt 375 miljoner kronor ($310\,730\,590 + 64\,765\,344 = 375\,495\,934$) eller per årsarbetskraft drygt 2,1 miljoner kronor ($375\,495\,93 / 172 = 2\,183\,116$).

Totalt sett blir kostnaden per årsarbetskraft för delposten övriga driftkostnader drygt 2,3 miljoner kronor ($170\,512 + 2\,183\,116 = 2\,353\,628$).

Driftkostnaden per årsarbetskraft blir sammantaget drygt 3,3 miljoner kronor ($877\,856 + 74\,529 + 2\,353\,628 = 3\,306\,013$).

Anslagsbehovet för att täcka verksamhetskostnaderna blir drygt 568 miljoner kronor ($3\,306\,013 \times 172 = 568\,634\,236$). Med ledning av Skolverkets anslag enligt budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16) kan det belopp som antas motsvara förvaltningsanslaget pris- och löneomräknas till 2020 års nivå. Här antas att institutet får samma indextal som Skolverket i omräkningen. Skolverkets anslag, med basåret 2017, indexuppräknas i budgetpropositionen för 2017 med 4,07 procent (prop. 2016/17:1, utg.omr. 16).

Utredningen antar att förvaltningsanslaget täcker 68 procent av institutets verksamhetskostnader, vilket motsvarar den andel som 2017 täcktes av Skolverkets förvaltningsanslag ($1\,030\,361 / 1\,517\,619 = 0,68$). Förslaget till förvaltningsanslag 2020 blir knappt 387 miljoner kronor ($568\,634\,236 \times 0,68 = 386\,671\,280$). Efter pris- och löneomräkning blir anslaget drygt 402 miljoner kronor ($386\,671\,280 \times 1,0407 = 402\,408\,802$). Till detta belopp ska läggas den del av anslaget för att täcka verksamhetskostnaderna som inte utgörs av förvaltningsanslaget, dvs. 32 procent eller drygt 123 miljoner kronor ($568\,634\,236 \times 0,32 = 182\,023\,035$). Det sammanlagda beloppet blir drygt 528 miljoner kronor ($402\,408\,802 + 123\,734\,810 = 528\,143\,612$).

Myndighetens verksamhet förslås starta den 1 juli 2020, vilket innebär en halvårseffekt, dvs. kostnaden för anslaget till verksamhetskostnaderna 2020 blir drygt 264 miljoner kronor ($528\,143\,612 / 2 = 264\,071\,806$).

I avsnitt 11.3.2 föreslår utredningen att institutet ska erbjuda professionsprogram och viss annan kompetensutveckling. Utredningen räknar med att det kommer att ta några månader under hösten 2020 för institutet att ta ställning till vilken kompetensutveckling som ska erbjudas inom professionsprogrammet och därefter göra överenskommelser med universitet och högskolor om kurser eller upphandla annan utbildning. Utredningen bedömer därför att det inte kommer att uppstå några kostnader för nya kurser under 2020, utan först från 2021 och framåt.

Utredningen anser att kostnaderna för Lärarlyftet II kan utgöra en referenspunkt när omfattningen av professionsprogrammet ska fastställas. Lärarlyftet II visar en inriktning på hur många som kan

antas delta i kurser under ett år, dvs. hur många personer huvudmännen har möjlighet att låta delta. Under 2016 uppgick enligt budgetpropositionen 2018 Skolverkets kostnader för Lärarlyftet II till 263 miljoner kronor, varav drygt 9 miljoner kronor utgjorde statsbidrag (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16). Utredningen beräknar att 100 miljoner kronor behöver tillföras institutet från 2021 för professionsprogrammet och att ytterligare medel behöver tillföras åren därefter. Fullt utbyggt är det rimligt att anta att professionsprogrammet kommer att kosta i storleksordningen 300 miljoner kronor, dvs. ungefär lika mycket som Lärarlyftet II. Finansiering bör ske inom ramen för den ordinarie budgetprocessen, men delar bör kunna utgöras av omfördelning av befintliga medel för kompetensutveckling, exempelvis vissa medel inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen. Om det blir fler sökande till professionsprogrammen än vad som är möjligt att ta emot bör regering och riksdag överväga att tillföra ytterligare medel. Universitetets och högskolors kapacitet att medverka måste också tas i beaktande.

Bidrag

Av resultaträkningen i Skolverkets årsredovisning (Skolverket 2018) framgår att myndigheten under 2017 lämnat ett antal bidrag. Vissa av dessa bidrag har samband med de uppgifter som utredningen föreslår ska åligga institutet, och dessa bidrag eller motsvarande bidrag 2020 föreslås därför överföras i form av anslag till institutet från 2020. Exempelvis gäller detta statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalgrupper samt bidraget för karriärsteg för lärare.

13.2.4 Skolforskningsinstitutets kostnader

Utredningens förslag innebär att Skolforskningsinstitutets uppdrag förstärks. Konsekvenserna blir ett mer omfattande uppdrag som innebär att Skolforskningsinstitutets förvaltningsanslag 2020 ska uppgå till 40,8 miljoner kronor. Anslaget ska jämföras med verksamhetskostnaderna för 2017, som uppgick till 23,6 miljoner kronor. Det innebär att kostnaderna ökar med 17,2 miljoner kronor.

Skolforskningsinstitutets anslag för praktisknära skolforskning föreslås uppgå till 20 miljoner kronor 2020 och till 30 miljoner kronor 2021. Anslaget ska jämföras med lämnade bidrag 2017, som uppgick till 18,2 miljoner kronor. Det innebär att kostnaderna ökar med 1,8 miljoner kronor till 2020 och med 11,8 miljoner kronor till 2021. Förslaget innebär att 10 årsarbetskrafter tillförs Skolforskningsinstitutet, som därefter beräknas få personal motsvarande 22 årsarbetskrafter. Beräkningen redovisas nedan.

Anslag till verksamhetskostnader för Skolforskningsinstitutet

Utredningen föreslår att Skolforskningsinstitutets uppdrag att sprida forskning utvidgas till att även omfatta beprövad erfarenhet. Vidare föreslår utredningen att institutet ska bidra med vetenskapliga underlag och underlag för beprövad erfarenhet till Skolmyndigheten och Institutet för professioner i skolväsendet. Vidare ger utredningen institutet förutsättningar för att utöka arbetet med att tillgängliggöra forskning. Med anledning av de utvidgade uppdragen föreslår utredningen att institutets personal utökas med 10 årsarbetskrafter från 2020. Under 2017 fanns motsvarande 12 årsarbetskrafter vid myndigheten (Skolforskningsinstitutet 2018a). En ökning från 2020 med 10 årsarbetskrafter innebär således en betydande ökning av antalet anställda.

År 2017 uppgick driftkostnaden per årsarbetskraft vid Skolforskningsinstitutet till 1,9 miljoner kronor (Skolforskningsinstitutet 2018).

Skolforskningsinstitutet har enligt uppgift från myndigheten relativt höga driftkostnader per anställd. Detta beror på att myndigheten anlitar ett stort antal externa forskare och andra experter i samband med att forskningsöversikterna tas fram och även i anslutning till arbetet med att lysa ut och fördela forskningsbidrag. Exempelvis kan nämnas att externa medverkande har lagt ner knappt 2 750 timmar i arbetet med forskningsöversikterna under 2017 (Skolforskningsinstitutet 2018). Merparten av dessa kostnader återfinns under posten Övriga driftkostnader i resultaträkningen (se även tabell 13.6).

Driftkostnaden per årsarbetskraft uppgår alltså till 1,9 miljoner kronor. En ökning av antalet anställda med tio årsarbetskrafter

innebär med antagande om oförändrad driftskostnad per årsarbetskraft att den tillkommande driftkostnaden blir 19,3 miljoner kronor. Den totala driftkostnaden blir 42,4 miljoner kronor. Emellertid bedömer utredningen att det finns förutsättningar att i viss utsträckning reducera driftkostnaderna per årsarbetskraft i och med att antalet årsarbetskrafter ökar väsentligt.

De uppgifter som utredningen föreslår ska tillföras institutet bedömer utredningen är mindre beroende av externa experter än de uppgifter som institutet har i dag. Med fler anställda förutsätts även därutöver att det i något större utsträckning blir möjligt för institutet att utföra uppgifter som nu utförs av externa forskare och andra experter, bl.a. till följd av att en utökning av antalet årsarbetskrafter medger en breddad kompetens. Dessutom blir OH-kostnaderna per årsarbetskraft något lägre när antalet årsarbetskrafter ökar. Utredningen bedömer att den ökning av posten Övriga driftkostnader som blir följden av att antalet anställda utökas kan begränsas i jämförelse med vad som blir fallet med en ökning som är proportionell mot ökningen av personalkostnaderna. Utredningen bedömer att en ökning av posten Övriga driftkostnader från dagens kostnader om drygt 7,5 miljoner kronor till 10 miljoner kronor är rimlig. Därmed kommer institutets samlade driftkostnader att uppgå till 38,6 miljoner kronor uttryckt i 2017 års nivå, efter att ytterligare tio årsarbetskrafter tillförts myndigheten. Driftkostnaden per årsarbetskraft blir 1,8 miljoner kronor. Beräkningen framgår av den sista kolumnen i tabell 13.6.

Tabell 13.6 Skolforskningsinstitutets driftkostnader per årsarbetskraft 2017 samt med utredningens förslag (tkr)

| Kostnadskomponent | Kostnad 2017 | Driftkostnad för utökning med tio årsarbetskrafter, proportionell beräkning | Driftkostnad för utökning med tio årsarbetskrafter, utredningens förslag |
|---------------------------------|--------------|---|--|
| Kostnader för personal | 14 643 | 26 845 | 26 845 |
| Kostnader för lokaler | 977 | 1 791 | 1 791 |
| Övriga driftkostnader | 7 532 | 13 809 | 10 000 |
| Summa driftkostnad | 23 152 | 42 445 | 38 636 |
| Antal årsarbetskrafter | 12 | 22 | 22 |
| Driftkostnad per årsarbetskraft | 1 929 | 1 929 | 1 756 |

Enligt budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16) beräknas anslaget för Skolforskningsinstitutet 2020 till 25 miljoner kronor. Prognosen för 2017 var 24 miljoner kronor. Ökningen av anslaget mellan åren 2017 och 2020 uppgår till 1 miljon kronor eller 4,17 procent. Motsvarande uppräknade driftkostnaden per årsarbetskraft givet antagandet om en utökning med 10 årsarbetskrafter enligt utredningens förslag ger 38,8 miljoner kronor ($38\,636\,000 \times 1,0417 = 40\,247\,121$). Till detta belopp ska läggas posten Finansiella kostnader, 32 000 kronor, och posten Avskrivningar och nedskrivningar 455 000 kronor, sammantaget 487 000 kronor, för att verksamhetskostnaderna ska bli kompletta. Även detta belopp räknas upp med 4,17 procent, vilket ger cirka 507 000 kronor ($487\,000 \times 1,0417 = 507\,308$).

Förslaget till förvaltningsanslag 2020 blir givet dessa antaganden 40,8 miljoner kronor ($40\,247\,121 + 507\,308 = 40\,754\,429$).

Anslag till forskningsbidrag

Skolforskningsinstitutets anslag för bidrag till statliga myndigheter för finansiering av praktisk skolforskning uppgick 2017 till 18,2 miljoner kronor (prop. 2016/17:1). I budgetpropositionen för 2018 anges anslaget till drygt 18,5 miljoner kronor för 2018 och till drygt 18,5 miljoner kronor för 2019 respektive 2020 (prop. 2017/18:1,

utg.omr. 16). I Skolforskningsinstitutets budgetunderlag (Skolforskningsinstitutet 2018b) begär institutet en permanent nivåhöjning som innebär att 20 miljoner kronor anvisas i bidrag för praktiktäna skolforskning för 2020. Nivåhöjningen blir knappt 1,5 miljoner kronor. Institutet begär en permanent nivåhöjning till nivån 30 miljoner kronor från 2021 och framåt, vilket är en nivåhöjning om knappt 11,5 miljoner kronor. Motivet för denna begäran är att det till stor del saknas svensk praktiktäna skolforskning och att intresset för att söka bidrag hos institutet har varit stort. Det stora antalet ansökningar i relation till de medel som står till förfogande innebär även att beviljandegraden blir låg. Institutet förutsätter i sin begäran att institutet i och med 2018 års utlysning i likhet med andra forskningsfinansiärer helt ska fördela bidrag från anslag för kommande år.

Utredningen delar institutets bedömning om behovet av en ökning av anslaget för praktiktäna skolforskning från 2020 respektive 2021. Utredningen föreslår därför, i enlighet med förslaget i institutets budgetunderlag, en ökning av anslaget till praktiktäna skolforskning från 2020 med knappt 1,5 miljoner kronor. Anslaget blir då 20 miljoner kronor 2020. Ytterligare en ökning 2021 med knappt 11,5 miljoner kronor innebär att anslaget 2021 blir 30 miljoner kronor. I jämförelse med utfallet 2017 blir ökningen 1,8 miljoner 2020 och 11,8 miljoner 2021.

13.2.5 Resurserna till sameskolan utökas

Anslaget för sameskolorna föreslås uppgå till 52,8 miljoner kronor 2020. Beloppet ska jämföras med verksamhetskostnaderna 2017, som uppgick till 39,5 miljoner kronor. Förslaget innebär att kostnaderna ökar med 13,3 miljoner kronor.

Utredningens förslag innebär att all personal, totalt 101 årsarbetskrafter, får en ny huvudman. Personal motsvarande 5 årsarbetskrafter arbetar vid Sameskolstyrelsens kansli i Jokkmokk. Om Saminget väljer att omlokalisera så kommer personalen att beröras (se även avsnitt 12.2.5).

Utredningens beräkning återges nedan.

Det behövs ytterligare resurser för att driva sameskolorna

För 2017 uppgick Sameskolstyrelsens förvaltningsanslag till 43,2 miljoner kronor (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16). För 2018 finns 40,0 miljoner kronor anvisat från detta anslag. Under senare år har regeringen vid upprepade tillfällen tillfört medel till Sameskolstyrelsen utöver ordinarie anslag. Sameskolans verksamhet finansieras förutom med anslaget även med avgifter och andra ersättningar.

I budgetunderlaget för 2019–2021 begär Sameskolstyrelsen utökade resurser om 23,1 miljoner kronor 2020, med utgångspunkt från 2018 års nivå.

I tabell 13.7 specificeras Sameskolstyrelsens begäran om utökade resurser, fördelat på olika delposter. Tabellen visar begäran om utökade resurser för dels 2019, dels 2020. Samtliga delposter avser en permanent nivåhöjning. Observera att båda kolumnerna, dvs. såväl kostnaderna för 2019 som kostnaderna för 2020, jämförs med den anvisade nivån 2018.

Tabell 13.7 Sameskolstyrelsens begäran om tillkommande resurser 2020 (tkr)

| Delposter i begäran om tillkommande resurser | Begäran om ytterligare resurser 2019, utifrån 2018 års nivå | Begäran om ytterligare resurser 2020, utifrån 2018 års nivå |
|---|--|--|
| Hyreskostnader | 7 000 | 7 000 |
| Utbilda obehörig personal | 1 000 | 1 000 |
| Språkmentorer | 1 300 | 1 300 |
| Kompetenshöjande insatser | 500 | 500 |
| Ökade lönekostnader och stödundervisning | 2 000 | 2 000 |
| Integrerad samisk undervisning | 1 000 | 1 000 |
| Fjärrundervisning | 1 000 | 1 000 |
| Läromedel | 1 500 | 1 500 |
| Informatör/kommunikatör samt IT-ansvarig | 1 500 | 1 500 |
| Summa | | 16 800 |

Av tabellen framgår att en betydande del, 7 miljoner kronor följer av ökade lokalkostnader, eftersom t.ex. undermåliga lokaler behöver åtgärdas. Andra delposter avser utbildning av obehörig personal,

språkmentorer och kompetenshöjande insatser. En annan post avser ökade lönekostnader och stödundervisning. Ytterligare andra poster avser en satsning på integrerad samisk undervisning och fjärrundervisning. En särskild satsning görs också på läromedel. Slutligen föreslår Sameskolstyrelsen att en ny tjänst som informatör eller kommunikator ska inrättas vid Sameskolstyrelsens kansli. Sameskolstyrelsen har motiverat förslaget i budgetunderlaget (Sameskolstyrelsen 2018b).

Utredningen delar Sameskolstyrelsens bedömning att en permanent höjning av anslaget är nödvändig. Sameskolstyrelsen begär en ökning med 16,8 miljoner kronor 2020, jämfört med 2018 års nivå. När det gäller två av delposterna i begäran från Sameskolstyrelsen har dock utredningen ett alternativt förslag, som är en direkt konsekvens av utredningens förslag.

Utredningen föreslår att en ny myndighet, Skolmyndigheten, får i uppdrag att ansvara för produktion och anpassning av läromedel bl.a. för elever för elever i sameskolan (avsnitt 11.1.6). Därmed behöver inte 1,5 miljoner kronor tillföras läromedelsproduktion för samernas behov och dessutom kan anslaget minskas med 1,5 miljoner kronor utifrån dagens nivå, eftersom regleringsbrevet för 2018, och även tidigare, anger att Sameskolstyrelsen ska avsätta minst 1,5 miljoner kronor för läromedelsproduktion. Detta innebär alltså att den del av det berörda anslaget som avser läromedel helt kan utgå, dvs. anslaget kan reduceras med 3 miljoner kronor 2020. Observera att medel för läromedelsproduktion i stället avsätts till den föreslagna Skolmyndigheten.

Enligt budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16) beräknas anslaget för Sameskolstyrelsen till 40,1 miljoner kronor 2020. I vårändringsbudgeten föreslår regeringen att anslaget ska öka med 15 miljoner kronor (prop. 2017/18:99). Detta innebär alltså att Sameskolstyrelsen förväntas få ett anslag på 55 099 999 kronor för 2018. Regeringen anger som skäl för förslaget bl.a. att myndighetens avgifts- och bidragsintäkter minskar till följd av lägre elevantal samtidigt som lokal- och personalkostnaderna för verksamheten förväntas öka. För att undvika negativa konsekvenser för elever i verksamheten och för att säkerställa en väl fungerande verksamhet anser regeringen att ytterligare medel därför behöver tillföras anslaget.

Utredningen beräknar en ökning av anslaget 2020, jämfört med 2018 års nivå. Beräkningen tar sin utgångspunkt i begäran från Sameskolstyrelsen om 16,8 miljoner kronor i ökat anslag 2020, men utredningen anser att denna ökning ska reduceras med 4,5 miljoner kronor, 3 miljoner kronor för läromedel och 1,5 miljoner kronor för en informatör eller kommunikatör, varvid ökningen således blir 12,3 miljoner kronor. Utredningen föreslår därför att förvaltningsanslaget ska uppgå till 52,4 miljoner kronor 2020. Utredningens förslag innebär att anslaget ska tillfalla Sametinget.

13.2.6 Samlade ekonomiska konsekvenser

De samlade ekonomiska konsekvenserna för staten kan bedömas genom att de kostnader som uppstår till följd av utredningens förslag jämförs med motsvarande kostnader för myndigheterna i dagens myndighetsorganisation.

I tabell 13.8 jämförs verksamhetskostnaderna för dagens myndigheter inom skolområdet med motsvarande kostnader 2020 med utredningens förslag. Av tabellen framgår att utredningens förslag innebär en effektivisering, statens kostnader minskar med omkring 400 miljoner kronor 2020.

Utredningen föreslår en utökning av anslaget för praktiktäna skolforskning 2020 och ytterligare en ökning 2021, men lämnar i övrigt inga förslag när det gäller nivån på de transfereringar respektive myndighet hanterar. Dessa är politiska avgöranden om satsningar och eftersom kostnaderna minskar med utredningens förslag bedömer utredningen att några ställningstaganden om den typen av medel inte behöver göras. Utredningens förslag när det gäller anslaget för praktiktäna skolforskning framgår också av tabellen.

Det bör observeras att de verksamhetskostnader som anges i tabellen avseende 2017 respektive 2020 delvis finansieras av intäkter av avgifter och andra ersättningar.

Tabell 13.8 Samlade ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag (kr)

| | Verksamhetskostnader 2017 | Verksamhets- kostnader 2020 | Halvårseffekt, 1 juli–31 dec 2020 |
|--|------------------------------|--------------------------------|--------------------------------------|
| Myndighet | | | |
| Skolverket | 1 517 619 000 | | |
| Skolinspektionen | 404 138 000 | | |
| SPSM | 1 009 037 000 | | |
| Skolforskningsinstitutet | 23 639 000 | | |
| Sameskolstyrelsen | 83 989 000 | | |
| Totalt | 3 038 422 000 | | |
| Myndighet | | | |
| Skolmyndigheten | | 1 354 825 783 | 677 412 892 |
| Institutet för professioner i skolväsendet | | 528 143 612 | 264 071 806 |
| Skolforskningsinstitutet | | 40 754 429 | 20 377 215 |
| Sametinget (kostnader för sameskolorna) | | 90 900 000 ¹⁾ | 45 450 000 |
| Statsbidrag till specialskolorna | | 328 525 517 | 164 262 759 |
| Totalt | | 2 343 149 341 | 1 171 574 671 |
| Differens, verksamhetskostnader 2020 och 2017 | | - 695 272 659 | |
| Varav avgifter och andra ers till specialskolorna ²⁾ | | + 297 116 905 | |
| Netto | | - 398 155 754 | |
| Ökat forskningsbidrag för praktiknära skolforskning 2020, jämfört med 2017 | | 1 800 000 | |
| Totalt | | 2 345 399 232 | |
| Differens, tot. netto | | - 396 355 754 | |
| Övrigt | | | |
| Ökat forskningsbidrag för praktiknära forskning 2021, jämfört med 2017 | | 11 800 000 | |

¹⁾ Kostnaderna täcks dels av ett anslag om 52,4 miljoner kronor dels av avgiftsintäkter om 38,5 miljoner kronor. Uppgiften om avgiftsintäkterna är en prognos som är hämtad från Sameskolstyrelsens senaste budgetunderlag (Sameskolstyrelsen 2018b).

²⁾ Avgiftsintäkterna till specialskolan tas bort när differensen mellan den gamla och den nya skolorganisationen beräknas eftersom dessa intäkter kommer att tillfalla lägeskommunerna för specialskolan.

Utöver de konsekvenser som anges i tabellen ska anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna

bidrag till kommuner minskas med 46 miljoner kronor. Med halvårs-effekten blir beloppet 23,3 miljoner kronor.

Effektiviseringen om cirka 400 miljoner kronor, som framgår av tabell 13.8, beror på flera faktorer. Utredningen bedömer att det med de förslag som läggs är möjligt att skapa en effektivare myndighetsstruktur inom skolområdet. Den kan i högre grad än den tidigare strukturen bidra till förbättringar inom skolväsendet, tack vare att uppgifter och kompetenser i hög grad samordnas i en myndighet och personalen kan samverka effektivare än vad som i praktiken framstod som görligt i den tidigare organisationen med flera myndigheter. Effektiviseringen är i storleksordningen 70 miljoner kronor större än vad som anges i tabellen, eftersom delar av verksamhetskostnaderna för 2020 har pris- och löneuppräknats medan de befintliga kostnaderna anges i 2017 års nivå.

De föreslagna myndigheternas uppgifter renodlas och överlappningar tas bort i den nya strukturen, dvs. varje myndighets uppgifter får en tydlig inriktning, vilket också gör att verksamheten kan effektiviseras och också blir mer ändamålsenlig.

Härutöver föreslås att en uppgift, kvalitetsgranskningen, ska tas bort i sin nuvarande tappning, eftersom tillsyn, stöd och tematutvärdering sammantaget spänner över det som kvalitetsgranskningen syftar till. Vidare föreslås att tillsynen av förskola, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem ska flyttas från lägeskommunen till Skolmyndigheten. Detsamma gäller beslut om godkännande och rätt till bidrag för dessa verksamheter. Tillsyn av förskola, annan pedagogisk verksamhet, fritidshem och vuxenutbildning ska ske på såväl huvudmanna- som verksamhetsnivå.

Även om vissa uppgifter tillkommer, så innebär det som här beskrivits sammantaget att det inte längre blir lika stora kostnader för personal som i den tidigare strukturen. Det innebär även att kostnaderna för lokaler och övriga driftkostnader minskar. Konsekvenser för personal utvecklas i nästa delavsnitt.

Förslagen innebär vidare att stödfunktioner, s.k. verksamhetsstöd, kan effektiviseras när flera av de uppgifter som tidigare legat i tre myndigheter inordnas i Skolmyndigheten. Antalet chefer bör likaså kunna minska i den nya organisationen. Detta antas få märkbar effekt totalt sett, även om också Skolforskningsinstitutet, Institutet för professioner i skolväsendet och Sametinget behöver tillföras resurser för stödfunktioner.

Det kan slutligen konstateras att sedan den nuvarande myndighetsstrukturen infördes 2008 har såväl Skolinspektionen som Skolverket mer än fördubblat sina personalresurser i förhållande till vad som beräknades för var och en av myndigheterna. Visserligen har en del uppgifter ökat väsentligt, t.ex. anmälningsärenden inom tillsynen och regeringsuppdrag när det gäller statsbidrag och stöd till skolförbättring, men det kan diskuteras om det är proportionerligt och är i vart fall en iakttagelse värd att notera. Regeringens avsikt var i och för sig att Skolinspektionens resurser skulle öka i förhållande till startpunkten, men effekterna har inte visat sig i form av att elevernas resultat har förbättrats i hög grad, även om det under den allra senaste tiden kan skönjas en förändring i positiv riktning.

När det gäller SPSM syns inte samma utveckling av resurserna, men i det sammanhanget diskuterades i samband med den förra myndighetsöversynen att t.ex. vissa små lokalkontor med fördel skulle kunna läggas samman i något större regionala kontor, för att inte vara sårbara, och att man därmed skulle kunna effektivisera lokaler, stödfunktioner och dimensionering i övrigt (SOU 2007:79). Det har emellertid hittills inte blivit fallet, men kommer att ske med det nya förslaget. Det innebär att specialpedagogiska funktioner kommer in i ett större sammanhang och förutom att rikta sig till individnivå bör kunna användas både bredare och effektivare än för närvarande. Det bör betonas att syftet inte är att begränsa stödet i specialpedagogiska frågor, utan i stället att lyfta fram det, göra det mer känt och därmed öka tillgängligheten.

13.2.7 Konsekvenser för personalen vid nuvarande myndigheter inom skolområdet

Utredningens förslag får konsekvenser för personalen vid de berörda myndigheterna. I tabell 13.9 jämförs antalet årsarbetskrafter vid dagens skolmyndigheter med motsvarande antal enligt utredningens beräkningar, från 2020. Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten är dock långtgående och det är respektive myndighet (arbetsgivare) som ansvarar för att anställa personal utifrån verksamhetens behov. Av tabellen framgår att antalet årsarbetskrafter beräknas minska med 314.

Tabell 13.9 Antalet årsarbetskrafter 2020 med utredningens förslag jämfört med antalet årsarbetskrafter 2017 i dagens myndighetsorganisation

| Myndighet | Antal årsarbetskrafter 2017 |
|--|------------------------------------|
| Skolverket | 575 |
| Skolinspektionen | 389 |
| SPSM, exklusive specialskolorna | 495 |
| Specialskolorna | 431 |
| Skolforskningsinstitutet | 12 |
| Sameskolstyrelsen | 101 |
| Totalt | 2 003 |
| Myndighet | Antal årsarbetskrafter 2020 |
| Skolmyndigheten | 963 |
| Institutet för professioner i skolväsendet | 172 |
| Skolforskningsinstitutet | 22 |
| Sametinget (sameskolorna byter huvudman till Sametinget) | 101 |
| Specialskolorna (byter till kommunala huvudmän) | 431 |
| Totalt | 1 689 |
| Differens | 314 |

Det innebär enligt utredningens beräkning att den nya myndighetsstrukturen komme att ha drygt 300 personer färre anställda. Det bör noteras att en del av myndighetens nuvarande personal är anställd för viss tid och en del kommer att uppnå pensionsålder innan den nya organisationen träder i kraft.

Utredningens beräkningar utgår från att 963 personer kommer att anställas i Skolmyndigheten (avsnitt 11.1.12) och 172 personer i Institutet för professioner i skolväsendet (avsnitt 11.3.5). Det innebär i förhållande till den nuvarande myndighetsstrukturen en minskning med 314 årsarbetskrafter. Vid utgången av 2017 fanns enligt uppgifter från respektive myndighet sammantaget 2 416 personer anställda vid Skolverket, Skolinspektionen och SPSM, varav 311 anställda för viss tid, exklusive anställda för viss tid vid Europaskolan. Vid utgången av 2017 hade dessutom 356 anställda uppnått minst 60 års ålder, varav en del kan förväntas gå i pension de närmaste åren. Till detta ska beaktas en normal personalomsättning. Minskningen bör alltså helt eller till stor del kunna lösas genom att ingångna anställningsavtal upphör enligt plan.

13.3 Konsekvenser för kommunerna

Förslagen innebär inga nya åtaganden för flertalet kommuner

Enligt den kommunala finansieringsprincipen ska beslut som innebär nya obligatoriska uppgifter för en kommun åtföljas av en statlig finansiering.

Förslaget om en ny myndighetsstruktur och myndigheternas uppgifter innebär inga nya åtaganden för flertalet kommuner, vilket innebär att den kommunala finansieringsprincipen inte ska tillämpas. Däremot innebär förslagen att huvudmännen kommer att få närmare till den föreslagna Skolmyndighetens regionala kontor och eventuella konferenser, seminarier och möten som anordnas av myndigheten. Det ger större möjligheter till deltagande och mindre kostnader för kommunerna än för närvarande när sådana arrangemang ofta anordnas på få ställen i landet.

Ytterligare en konsekvens är att en myndighet föreslås få ansvar för tillsyn, stöd och specialpedagogiskt stöd vilket innebär att det blir lättare att hitta till myndigheten och det myndigheten kan erbjuda oavsett vilket område inom skolväsendet det gäller. En konsekvens för en del kommuner kan dock bli att det blir längre till ett kontor med ett uppdrag som liknar SPSM:s, eftersom SPSM i dag har kontor i flertalet län. Utredningen bedömer dock att konsekvenserna av att en myndighet som samordnat har ett bredare uppdrag med flera funktioner, som det förväntas vara lättare att känna till och använda sig av, överväger. Likaså kan ett större antal personer med specialpedagogisk kompetens samlas på ett kontor, vilket sammantaget bör leda till bättre möjligheter till stöd.

Det bör nämnas att om regeringen väljer att gå vidare med förslaget om kompetenser-kännanden för rektorer, förskolechefer, lärare och förskollärare som lämnades till regeringen av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (SOU 2018:17), behöver konsekvenserna för kommunerna utredas och övervägas ytterligare i förhållande till den utredningens förslag till reglering och detta förslag om Institutet för professioner i skolväsendet. Den här utredningen har dock redovisat invändningar mot det förslaget och redogör därför inte för några konsekvenser av det.

Ett kommunalt åtagande försvinner

När det gäller tillsyn, tillståndsgivning och beslut om rätt till bidrag avseende fristående förskolor, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem föreslår utredningen att dessa uppgifter ska flyttas från kommunerna till Skolmyndigheten. Syftet är att bedömningarna ska bli mer likvärdiga och rättssäkra än för närvarande. Förslaget innebär således att kommunernas åtagande minskar medan statens åtagande ökar och utredningen beräknar att 46,5 miljoner kronor ska föras över från kommunerna till staten för detta ändamål. Anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner bör minskas med motsvarande belopp. Med halvårseffekt blir beloppet 23,3 miljoner kronor från 1 juli 2020.

Lägeskommunerna för specialskolorna får ett nytt åtagande

Utredningen föreslår att Härnösands, Lunds, Stockholms, Umeå, Vänersborgs och Örebro kommuner ska ta över huvudmannaskapet för specialskolorna från staten, närmare bestämt från SPSM. Konsekvensen blir att dessa kommuner får ansvar för utbildningen för fler av eleverna i hemkommunen än tidigare, men också för elever från andra kommuner. Cirka hälften av eleverna i specialskolan kommer från den kommun där skolan är belägen, utom i Lund där flertalet elever kommer från andra kommuner. Det är alltså generellt sett en rimlig konsekvens att kommunen ansvarar för en verksamhet där en stor andel av eleverna är folkbokförda i kommunen.

Frågor har ställts till utredningen om konsekvenser för de kommuner som har barn i regionskolorna, dvs. om hur de ser på att skicka eleverna till en kommunal skola i stället för en statlig skola. Utredningen har inte inhämtat uppgifter om detta, då utgångspunkten är att skolorna ska vara kvar på samma orter som tidigare och att ersättningen också ska vara densamma som tidigare. Det finns också möjlighet till annat statligt stöd för huvudmännen i förhållande till elevernas funktionsnedsättning i den mån det behövs. Förutsättningarna är således i huvudsak desamma som tidigare. Samarbete mellan kommuner är heller inget unikt. Det finns redan kommunala samarbeten som avser utbildning i grundskolan för elever med dövhet eller hörselskada och det är också vanligt med

samarbete när det gäller gymnasie- eller gymnasiesärskoleutbildningar.

Utredningen har analyserat elevutvecklingen i specialskolan, men anser att det inte är möjligt att förutse några konsekvenser för elevutvecklingen med anledning av utredningens förslag. Av SOU 2016:46 framgår att elevantalet halverades mellan 1999/2000 och 2012/13, från 600 till 352 elever, för att därefter öka igen. Mellan 2015/16 och 2016/17 ökade antalet elever rejält för att därefter ligga relativt konstant och 2017 uppgå till 650 elever (se avsnitt 4.3.6). Det är alltså inte möjligt att utläsa om elevantalet kommer att ligga konstant, öka eller minska och det går därför inte att göra något trovärdigt antagande om vilka konsekvenser som skulle kunna uppstå och i så fall varför.

Utredningen föreslår en statsbidragsförordning som tillsammans med den avgift som ska betalas från elevernas hemkommuner med stöd av föreskrifterna i SKOLFS 1997:1 ska ge huvudmännen full kostnadstäckning. Utredningen anser att ersättningen från hemkommunerna ska beräknas på motsvarande sätt som tidigare och föreslår ingen principiell förändring i nu gällande föreskrifter. Utredningen är dock medveten om att det är ovanligt att på detta sätt reglera en hemkommuns kostnader för egna elever i den utbildning som kommunen själv bedriver, men utgångspunkten är att motsvarande regler för avgifter som tidigare ska gälla och regleringen bedöms därför i dagsläget befogad. Sammantaget anses dessa förslag inte innebära några ekonomiska konsekvenser.

Därutöver förslås att de nya huvudmännen ska få ersättning från staten motsvarande de medel som i dagsläget skjuts till utöver avgifterna från hemkommunerna, vilket innebär att sammantaget 328,6 miljoner kronor föreslås föras över till de berörda kommunerna. Beloppet ska därefter utbetalas årligen med justeringar för eventuella ändringar i antalet elever och med uppräkningsindex.

Staten finansierar de kostnader som uppstår i samband med elevhemsboende och resor, vilket innebär att det inte blir några ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Antalet elever som bor i elevhem har dock minskat över tid och den trenden kan komma att fortsätta oavsett huvudman.

Konsekvenserna för kommunerna handlar således främst om åtagandet att driva specialskolorna i enlighet med skolans styrdokument och med god kvalitet. De medel som tidigare avsatts till specialskolan följer med och det blir därför inga ekonomiska konsekvenser.

En farhåga som nämnts under utredningens arbete är att kommunerna vid ett eventuellt politiskt skifte inte längre skulle vara intresserade av att bedriva specialskola och att verksamheten då skulle riskera att bli sämre. Vid samtal med lägeskommunerna har det dock inte framkommit något som tyder på att synen på ett övertagande av huvudmannskapet skulle vara partipolitiskt betingad. Dessutom har utredningen funnit att det under det statliga huvudmannskapet har funnits brister bl.a. i styrningen och utvecklingen av verksamheten (www.spsm.se), förutsättningarna för lärande och elevernas rätt till särskilt stöd, vilket inte säkerställer att utbildningen för närvarande är av tillräckligt god kvalitet. Det ska dock sägas att den tillsyn som avses genomfördes 2015, men det är den senast genomförda tillsynen och liknande brister har uppmärksamats över tid. Några negativa konsekvenser när det gäller elevernas lärmiljö och kunskapsutveckling förväntas alltså inte uppstå.

För att garantera att en uppbyggd kunskap om funktionsnedsättningar kommer till nytta föreslås att Skolmyndigheten ska stödja de nya huvudmännen om så behövs.

Det kommunala självstyret påverkas i huvudsak inte av förslagen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip. En analys ska alltså göras av de konsekvenser som förslagen får för den kommunala självstyrelsen och en avvägning mellan det kommunala intresset av självstyrelse och den nationella intressen som förslagen ska tillgodose.

Utredningen föreslår att Skolmyndigheten ska ha en regional indelning i syfte att kunna anpassa de statliga insatserna efter huvudmännens lokala förutsättningar och bl.a. kunna bidra med omedelbar hjälp med anledning av brister som framkommit i samband med tillsyn. Avsikten är att staten i sitt arbete exempelvis ska kunna bidra

till nätverksbygge och annat mellan kommuner i en region. Detta är inte tvingande och innebär därmed inte några inskränkningar i den kommunala självstyrelsen. I stället ger det huvudmannen nya möjligheter att få hjälp att utvecklas sin egen kapacitet av en statlig myndighet i närområdet.

Förslaget om att tillsyn, tillståndsgivning när det gäller fristående förskolor, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem ska övergå till staten från lägeskommunerna kan anses innebära en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom kommunen inte längre får rätt i att besluta i dessa frågor som avser verksamhet inom deras område. Samtidigt innebär förslagen att obligatoriska uppgifter som kommuner i dag ålagts av staten försvinner. Regelverket för tillsyn och godkännande respektive rätt till bidrag är också oförändrat. Tillsyn och godkännande av enskilda huvudmän för skolor ligger redan under statens ansvar och förändringen får ses som nödvändig i förhållande till ändamålet. Utredningen har funnit att den nuvarande ordningen fungerar tämligen olika mellan kommuner, vilket inte kan anses rättssäkert för barnens verksamhet. Förslaget innebär således att tillsynen framgent blir rättssäker och likvärdig för alla skolformer i skolväsendet.

Förslaget om att lägeskommunerna ska bli huvudmän för specialskolorna innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen då kommunerna blir skyldiga att ansvara för en ny skolform, specialskolan, och också att ta emot elever från andra kommuner. Inskränkningen går emellertid inte utöver vad som kan anses nödvändigt med hänsyn tagen till det ändamål som föranlett förslaget. Avsikten är att eleverna ska få en god och till varje individ väl anpassad skolgång i specialskolan, men med en större möjlighet till delaktighet och jämlikhet hos en huvudman som också är huvudman för fler skolformer och skolor än i nuvarande organisering där en statlig myndighet är huvudman enbart för denna skolform. Avsikten är också att renodla det statliga uppdraget, så att inte en myndighet har ett kombinerat uppdrag som innebär att vara både skolhuvudman och ha andra uppgifter i förhållande till skolväsendet där de egna skolorna är inkluderade.

När det gäller Institutet för professioner i skolväsendet kommer det att innebära dels att pågående insatser som grundar sig på regeringsbeslut fortsätter som förut, dels att standarder utvecklas i syfte att bidra till utveckling av t.ex. lärares professionalism och dels

att professionsprogram utvecklas för att de professionella i skolväsendet ska kunna gå vidare i sin yrkesutveckling. Förslagen borgar för likvärdighet och avser att bidra med verktyg till huvudmäns, rektorers, förskolechefers, lärares och förskollärares planering av yrkesutveckling och karriär. Huvudmännen ansvarar enligt skollagen för personalens kompetensutveckling och det nya institutet ska ses som ett stöd för att lyfta professionerna inom skolväsendet och underlätta huvudmannens och de professionellas eget arbete med yrkesutveckling. Inte heller detta förslag innebär således någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Skolforskningsinstitutet ska enkelt uttryckt sprida forskning, göra den tillgänglig och fördela medel till praktisknära forskning. Huvudmän kan i samarbete med universitet eller högskolor välja att gå med i forskningsprojekt där universitetet eller högskolan står som ansvarig. Professionella kan också via sina huvudmän bjudas in att delta i t.ex. projekt som rör tillgängliggörande och användning av forskning. Det är upp till huvudmannen att avgöra om man vill delta i sådana aktiviteter, vilket självfallet kan vara utvecklande och bidra till skolförbättring, men det är helt frivilligt och påverkar därmed inte den kommunala självstyrelsen.

13.4 Konsekvenser för enskilda huvudmän

En grundprincip för skolväsendet är att samma författningsbestämmelser i så stor utsträckning som möjligt ska gälla för alla skol- och verksamhetsformer och alla huvudmän. Lika villkor ska alltså i huvudsak gälla oavsett huvudman. Det innebär bl.a. att en kommuns bidrag till enskilda huvudmän ska bestämmas efter samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den egna verksamheten.

Konsekvenserna blir i huvudsak desamma för enskilda huvudmän som för kommunala

När det gäller befintliga statsbidrag som lämnas i samband med vissa satsningar föreslår utredningen inga förändringar, vilket således innebär att samma villkor som tidigare gällde också kommer att gälla fortsättningsvis. Utredningen lämnar inga förslag till nya statsbidrag.

I övrigt innebär förslagen att samtliga myndigheter ska rikta sig till enskilda huvudmän på samma sätt som till kommuner. Enskilda huvudmän kan alltså på frivillig basis delta i olika främjande insatser, men tvingas inte till det.

När det gäller tillsyn föreslår utredningen att den s.k. förstagångstillsynen som genomförs några månader efter det att en verksamhet startat tas bort. Huvudmannen har fått tillstånd att starta en verksamhet och en etableringskontroll har genomförts för att se till att allt finns på plats så att en fungerande verksamhet kan starta. Konsekvensen blir att den enskilda huvudmannen därefter får tid att i lugn och ro komma igång med verksamheten och att det räcker att huvudmannen ingår i den övriga löpande tillsynen. Vid behov kan skolan bli föremål för särskild tillsyn. Förstagångstillsynen, som skett på Skolinspektionens eget initiativ anses både obehövligen och onödigt resurskrävande. Tillsynen ligger inte heller i linje med skollagen där lika villkor så långt möjligt gäller för offentliga och enskilda huvudmän.

Tillsynen, godkännande respektive rätt till bidrag avseende fristående förskolor, pedagogisk omsorg och vissa fritidshem föreslås övergå från lägeskommunerna till staten. Det innebär att enskilda huvudmän kommer att behandlas på samma sätt som kommunala huvudmän när det gäller tillsyn och godkännande i samtliga verksamhetsformer. Förslaget innebär också att tillsynen och beslut om godkännande totalt sett blir mer rättssäkert, då kompetens och resurser för att utöva denna verksamhet i dagsläget skiftar mellan kommuner.

Konsekvenser för små företag

Enskilda huvudmän som utgörs av små företag kan inte förväntas drabbas av förslagets konsekvenser på ett sådant ingripande sätt att några undantag bör göras för dessa. Små företag kommer med utredningens förslag att få samma möjligheter, och lättnad vad gäller förslaget om att ta bort förstagångstillsynen, som andra enskilda huvudmän. Konsekvenserna framgår ovan.

13.5 Konsekvenser för elever och barn

Elever och barn ska ges bättre förutsättningar att få likvärdiga möjligheter i skolväsendet

Sverige har förbundit sig att följa barnkonventionen och FN:s konvention om rättigheter för funktionsnedsättning. Enligt barnkonventionen ska varje barn ha samma rättighet till utbildning och utveckling (art. 2, 6, 28 och 29). Vid alla åtgärder som rör barn ska barnets åsikter beaktas och barnets bästa komma i främsta rummet (art. 3 och 12). Samma sak slås fast i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (art. 7).

En av utredningens utgångspunkter, vilka presenteras i avsnitt 2.2, är också att statliga skolmyndigheter ska bidra till att alla elever och barn får goda och likvärdiga möjligheter att utveckla kunskaper och värden så att de når de nationella målen för utbildningen och därmed är väl rustade för framtiden.

En konsekvens av förslagen är att en ny myndighetsstruktur med Skolmyndigheten, Institutet för professioner i skolväsendet och Skolforskningsinstitutet förväntas bidra till ökad likvärdighet i utbildningen inom skolväsendet. Den nya strukturen förväntas också bidra till att alla elever och barn får en kvalitativt god utbildning med goda möjligheter att, utifrån vars och ens förutsättningar, lära och utvecklas så långt som möjligt.

När det gäller elever och barn med funktionsnedsättning vill utredningen särskilt betona att avsikten med förslagen är att värna om elevernas och barnens rättigheter och huvudmännens och verksamheternas skyldigheter att se till att alla elever och barn får en bra utbildning med rätt stöd utifrån sina förutsättningar. Ingen ska riskera att med tiden hamna i ofrivilligt utanförskap.

Utredningens förslag innebär en utveckling där Skolmyndigheten föreslås ta ett samlat ansvar, ur ett statligt perspektiv, för elevers och barns utbildning oavsett om de har en funktionsnedsättning eller ej. Det bör leda till en ökad förståelse för olika behov, förutsättningar och funktionsvariationer. Det bör också leda till att fler huvudmän och verksamheter än i den nuvarande strukturen hittar till myndigheten och att fler elever och barn i förlängningen kan få del av t.ex. specifikt specialpedagogiskt stöd.

Att förändra huvudmannaskapet för specialskolan så att lägeskommunerna blir huvudmän förväntas bli en positiv förändring för

eleverna som innebär att de, där så är lämpligt, ges utökade möjligheter att vara en del av ett större sammanhang och det gängse samhället. Samtidigt finns specialskolan som skolform kvar för att garantera eleverna en anpassad lärmiljö där det finns krav på att legitimerade och behöriga speciallärare ska bedriva undervisningen. Likaså garanteras fortsatta statliga resurser och statligt stöd till utbildningen där avsikten t.ex. är att de teckenspråkiga miljöerna ska finnas kvar och vidareutvecklas.

Utredningen har fått synpunkter i annan riktning om vilka konsekvenser som skulle kunna uppstå, nämligen att specialskolan i praktiken skulle försvinna, liksom rättigheterna och möjligheterna till t.ex. utbildning i och på teckenspråk. En sådan konsekvens bedömer utredningen dock som utesluten eftersom det finns lagstiftning som garanterar både skolformen och t.ex. rätten till teckenspråk. Det kommer dessutom att finnas en myndighet, Skolmyndigheten, som har till uppgift att utöva tillsyn över att lagstiftningen följs. Förvisso kan lagstiftning ändras, men en sådan konsekvens är inte sannolik, eftersom Sverige har ett system med flera obligatoriska skolformer såsom grundskola, grundsärskola, specialskola och same-skola. Av dessa är två avsedda för elever med funktionsnedsättning och den ena (grundsärskolan) har fullt ut ett kommunalt huvudmannaskap sedan länge och studier har visat att förändringen har varit positiv (se avsnitt 11.2). För att följa konsekvenserna när det gäller eleverna i specialskolan framför utredningen också i samband med förslaget att en utvärdering bör genomföras efter några år.

Det har vidare framförts från intresseorganisationer att föräldrar är mer benägna att låta sitt barn få sin utbildning i grundskolan om den ligger närmare hemmet än specialskolan, men att följderna blir att barn med hörselskada eller dövhet mår dåligt. Organisationerna vill därför snarare arbeta med en attitydförändring som innebär att fler väljer specialskolan för sina barn än en attitydförändring som innebär att det gängse samhället ändrar sin attityd för att möta alla barn efter var och ens förutsättningar och behov. Utredningens uppfattning är att förslaget om ett ändrat huvudmannaskap förväntas få till konsekvens att det kommer att bli både naturligt och nödvändigt att se till att alla elever får den undervisning och det stöd som behövs under samma typ av huvudmannaskap och det är det synsätt utredningen förordar. En förändring innebär dock alltid ett inledande gediget arbete för att garantera goda förutsättningar för eleverna,

även om ingen förändring av själva utbildningen avses, och det kommer att krävas en tät dialog mellan huvudmannen och rektorn i specialskolan om det specifika med exempelvis teckenspråkiga miljöer, punktskrift och syntolkning eller vad som krävs för att elever med grav språkstörning ska få en bra utbildning.

Sveriges Dövas Riksförbund (2018b) framför i en skrivelse till utredningen att förbundet anser att det behövs en fördjupad utredning av konsekvenserna när det gäller huvudmannaskapet för specialskolan. Utredningen bedömer dock att de punkter som framgår av skrivelsen, om barnen, teckenspråket och kommunernas förutsättningar, har utretts och är hanterade dels i förslaget, dels i konsekvensbeskrivningen ovan.

Några konsekvenser till följd av en huvudmannaskapsförändring vad gäller elevhemsboende och resor uppstår inte eftersom specialskolorna finns kvar på befintliga orter med befintliga upptagningsområden.

13.6 Konsekvenser för de professionella i skolväsendet och för viss annan personal

En av utredningens utgångspunkter är att den nya myndighetsstrukturen ska stödja huvudmän och professionella i skolväsendet så att de på ett korrekt sätt och med god kvalitet lotsar elever och barn så att de ges förutsättningar att nå de nationella målen för utbildningen (se avsnitt 2.2).

En övergripande konsekvens är att det blir lättare med en ingång till t.ex. normerande dokument, tillsynsbeslut, utvärderingsrapporter och olika typer av stödmaterial, något som i den befintliga strukturen har upplevts som rörigt och svåröverskådligt. Det blir också lättare för de professionella att veta till vilken myndighet de ska vända sig i olika frågor, eftersom det mesta som rör skolor och andra verksamheter inom skolväsendet generellt kommer att ligga i en och samma myndighet.

Den föreslagna Skolmyndigheten kommer bl.a. genom tillsyn och stöd till förbättringsåtgärder att bidra till att rektorer, lärare och andra professionella i skolväsendet får såväl hjälp att hitta brister som att förbättra sin kunskap om hur förbättringsarbete bedrivs i förhållande till de nationella styrdokument.

En konsekvens av att stöd i specialpedagogiska frågor läggs samman med andra frågor är att sådant stöd blir mer naturligt och lättillgängligt för fler än de lärare som undervisar elever med vissa funktionsnedsättningar. Lärare som undervisar elever med funktionsnedsättningar kommer precis som tidigare att hitta stödjande funktioner regionalt och i specifika fall även centralt. För dessa uppstår alltså inga nya konsekvenser, utan de kan liksom tidigare förvänta sig att det vid behov finns tillgång till statligt stöd.

En annan konsekvens är att det kan uppstå arbetstillfällen och nya karriärmöjligheter vid de regionala kontoren i Skolmyndigheten. Under utredningens gång har det ifrågasatts om tillräcklig kompetens kommer att kunna rekryteras i en regional organisation. Utredningens bedömning är att det dels kommer det att finnas möjlighet för befintlig personal att få arbete vid regionala kontor, dels att ett rimligt antagande är att det finns kompetent personal för arbete i skolmyndigheter i hela landet och att det dessutom kommer att finnas ett ökat regionalt och lokalt fokus med personal från olika delar av Sverige. Man ska också komma ihåg att både Skolinspektionen och SPSM redan har personal som arbetar regionalt.

Förslaget om att inrätta Institutet för professioner i skolväsendet förväntas få stora positiva konsekvenser för de professionella i skolväsendet. Förslaget innebär att rektorer, förskolechefer, lärare och förskollärare får helt nya möjligheter att likvärdigt och med progression utveckla sin respektive professionalism i förhållande till det statliga uppdraget. Det blir en myndighet som framgent kommer att hantera alla renodlade professionsfrågor, även om Skolmyndigheten kommer att arbeta med stödjande insatser i förhållande till huvudmän och verksamma lokalt och i specifika situationer. Det innebär att professionerna fortfarande kan behöva ha kontakt med flera myndigheter, men utredningen bedömer att det ändå är en styrka och en tydlighet för professionerna att det finns en myndighet som hanterar nationell och mer generell kompetensutveckling som syftar till utveckling av professionalism. En konsekvens av att inrätta institutet är också att de professionella själva tillsammans med t.ex. företrädare för universitet och högskolor samt huvudmän har möjlighet att i institutets styrelse besluta om professionsprogram och standarder för den egna professionen.

Skolforskningsinstitutet har i liten skala påbörjat ett arbete där lärare under handledning får anpassa och använda forskningsöversikter. Förslaget ger förutsättningar för att sådan verksamhet ska kunna utvecklas och nå fler professionella och därmed bidra till att de får bättre möjligheter att utveckla undervisningen. Dessutom medför Skolforskningsinstitutets vidgade uppdrag att forskning allt bättre kommer att nå ut till de professionella i skolväsendet.

Särskilda konsekvenser för personal i specialskolorna

Lärare som tjänstgör i specialskolan får med utredningens förslag en bredare arbetsmarknad hos en och samma huvudman, liksom speciallärare i de aktuella kommunerna kan få möjlighet att tjänstgöra i specialskolan utan att byta arbetsgivare. Detta gäller självfallet under förutsättning att läraren är behörig enligt vad som framgår av den s.k. behörighetsförordningen (2011:362) eller att det finns behov av att nyttja de undantagsregler som framgår av skollagen (2010:800). Rektorer kan få samma möjlighet att arbeta med olika skolformer. Det kan ge lärarna och rektorerna ökad förståelse för de olika verksamheterna och det kan också i övrigt ge möjlighet till erfarenhetsutbyte som kan komma till nytta för eleverna.

Personal i staten respektive kommunen omfattas emellertid av olika kollektivavtal. Utredningen har erfarit att löneutvecklingen på senare tid har varit högre för lärare som är kommunalt anställda än för lärare som är statligt anställda. Det kan vara ett skäl till att lärare i specialskolan, efter att ha fått en speciallärarutbildning, har valt att gå över till en kommunal skolhuvudman, vilket utredningen har noterat. För rektorer är löneskillnaden försumbar oavsett om det är en kommunal eller statlig huvudman enligt den statistik utredningen tagit del av. Rektorer enbart i specialskolan går dock inte att urskilja eftersom dessa är så få. Vad gäller arbetstider, ferietid och semester ser avtalen något olika ut, men utredningen bedömer att dessa delar sammantaget inte innebär någon försämring för lärare i specialskolan. Inte heller för rektorer innebär avtalen några större skillnader i dessa avseenden. Även avtalen som rör bl.a. pensioner och trygghetsförsäkringar är olika. För statsanställda gäller avtal om omställning. Avtal för annan personal, i t.ex. fritidshem och på elevboende måste också beaktas, även om skillnaderna mellan en statlig och en kommunal anställning är marginella.

De skillnader som uppstår, vad gäller kollektivavtalsreglerade förmåner, mellan den kommunala och den statligt anställda personalen som genom verksamhetsövergång förs över till den kommunala huvudmannen, får hanteras arbetsrättsligt genom de bestämmelser som finns i 28 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

13.7 Konsekvenser för jämställdheten och de integrationspolitiska målen

Utredningens förslag syftar till att en ny myndighetsstruktur på skolområdet, som är till nytta för huvudmän, verksamheter och politiska ställningstaganden, ska bidra till att alla elever och barn får en bättre och mer likvärdig utbildning. Avsikten är att Sverige återigen ska bli en konkurrenskraftig nation som står stark i ett omvärldsperspektiv.

Den officiella statistiken visar att unga män och pojkar generellt sett har lägre skolresultat än unga kvinnor och flickor (www.skolverket.se). Däremot är det så att fler unga kvinnor än män upplever psykisk ohälsa (Hiltonen, 2017).

De tre nya skolmyndigheterna kan genom att bidra med vetenskap och beprövad erfarenhet, tillsyn och stöd, uppföljning och utvärdering, uppdateringar av styrdokument och möjligheter till kompetensutveckling för de professionella särskilt anpassa information och satsningar efter behov såväl nationellt som regionalt och lokalt. Den nya strukturen ger också bättre förutsättningar till samarbete mellan uppgifter som bör hänga ihop för att ge bäst effekter. En konsekvens av förslagen förväntas bli att huvudmäns och verksamheters kapacitet och möjligheter att möta den ojämställdhet som finns mellan huvudmän, mellan skolor och mellan andra verksamheter i skolväsendet förbättras så att alla elever och barn får likvärdiga möjligheter och tillgång till det stöd som behövs, dvs. förslagen bör leda till bättre förutsättningar för alla elever och barn att må väl, få utvecklas och nå goda resultat.

13.8 Sveriges medlemskap i Europeiska unionen

Utredningens förslag om ändamålsenliga och effektiva myndigheter inom skolområdet berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

2 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att huvudmannaskapet för specialskolan lagts på de kommuner där specialskolorna är belägna. Av skolförordningen (2011:185) framgår i vilka kommuner som specialskolorna är belägna. Av paragrafen följer också att den kommun som är huvudman för specialskola även är huvudman för förskoleklass och fritidshem vid skolenhet med specialskola.

I paragrafens *andra stycke* har lagts till en upplysning om att det enligt sametingslagen (1992:1433) i sametinget ska finnas en nämnd för ledning av sameskolan.

I paragrafens *tredje stycke* har gjorts en redaktionell ändring.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2. och 11.5.

4 §

Paragrafen har ändrats genom att staten inte längre ska vara huvudman för specialskolan eller förskoleklass och fritidshem vid skolenhet med specialskola.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

7 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att ansvaret för att handlägga ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskola och vissa fritidshem har flyttats från lägeskommunen till statlig nivå. Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att uppgiften om att handlägga ärende om rätt till bidrag för sådan pedagogisk omsorg med enskild huvudman som avses i 25 kap. 2 § flyttas från lägeskommunen till statlig nivå. I enlighet med utredningens förslag till ny myndighetsstruktur ska dessa uppgifter utföras av Skolmyndigheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.2.

7 kap.

6 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att det i första stycket gjorts justeringar med innebörden att en elev kan ha olika typer av funktionsnedsättningar, i stället för att som i dag ange att eleven är sin funktionsnedsättning. Att eleven har men inte är sin funktionsnedsättning är ett språkbruk som är mer modernt och i linje med hur funktionsnedsättningar brukar beskrivas i olika sammanhang. Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att det anges att frågan om mottagande i specialskolan ska prövas av Skolmyndigheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

7 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att det anges att det är Sametinget som ska pröva frågan om ett barn ska få fullgöra sin skolplikt i sameskolan. Ändringen är en konsekvens av att huvudmannskapet för sameskolan förs över till Sametinget.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.

11 a §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att det i punkten 2 anges att det är Skolmyndigheten som ska besluta om ett barn, efter begäran från vårdnadshavare, ska få börja fullgöra skolplikten i specialskolan höstterminen det år då barnet fyller sex år. Av förslagen till 2 kap. 2 § och 7 kap. 6 § följer att lägeskommunen ska vara huvudman för specialskolan men att Skolmyndigheten ska besluta om mottagande. Skolmyndigheten bör därför även i de situationer som regleras i denna paragraf fatta beslut om mottagande.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

13 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att det anges att frågan om skolpliktens förlängning för elever i specialskolan ska prövas av huvudmannen. Av förslaget till 2 kap. 2 § följer att lägeskommunerna ska vara huvudmän för specialskolan. Frågan om skolpliktens förlängning måste anses vara ett sådant beslut som ska fattas av huvudmannen för utbildningen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

14 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att det anges att frågan om skolpliktens upphörande i förtid avseende elever i specialskolan ska prövas av huvudmannen för utbildningen. Se i övrigt kommentaren till 7 kap. 13 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

16 §

Paragrafen har ändrats genom att frågan om rätt att slutföra skolgången i specialskolan efter skolpliktens upphörande ska prövas av huvudmannen för utbildningen. Se i övrigt kommentaren till 7 kap. 13 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

24 kap.

25 §

Paragrafen har ändrats genom att beslut om att fullgöra skolplikten på annat sätt enligt 24 kap. 23–24 §§, avseende elever som har sådan funktionsnedsättning som kan vara grund för att fullgöra skolplikten i specialskolan, ska fattas av Skolmyndigheten. Av förslaget till 7 kap. 6 § följer att beslut om mottagande i specialskolan ska fattas av Skolmyndigheten. Beslut om att fullgöra skolplikten på annat sätt får anses vara ett beslut som ligger närmare ett beslut att ta emot en elev i specialskolan än beslut om att eleven skolplikt ska förlängas eller upphöra i förtid. Beslutet bör därmed fattas av Skolmyndigheten och inte av lägeskommunen som (se förslag till 2 kap. 2 §) ska vara huvudman för utbildning i specialskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2

25 kap.

10 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att det anges att det är Skolmyndigheten som ska besluta om rätt till bidrag för sådan pedagogisk omsorg som avses i 25 kap. 2 §. Ändringen är en konsekvens av förslaget till 2 kap. 7 § där det anges att ansvaret för handläggning av ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskola ska flyttas till statlig nivå. I paragrafens *andra stycke* har en konsekvensändring gjorts.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.2.

26 kap.

1 §

Paragrafen har ändrats genom att strecksatsen om kvalitetsgranskning tagits bort från uppräkningsdelen av kapitlets innehåll. Förslaget är en konsekvens av att Skolmyndigheten inte ska ha i uppdrag att arbeta med statlig kvalitetsgranskning.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.2.

27 §

Paragrafens *andra stycke* har upphävts.
Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.2.

28 kap.

2 §

Paragrafen har ändrats som en konsekvens av förslagen om att Skolmyndigheten ska ta över uppgifter som tidigare låg på Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten samt att Skolmyndigheten ska handlägga ärenden om rätt till bidrag för sådan pedagogisk omsorg som avses i 25 kap. 2 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.2

3 §

Paragrafen har ändrats som en konsekvens av förslaget om att myndigheten Institutet för professioner i skolväsendet ska inrättas. I paragrafen anges de beslut av institutet som ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Motsvarande beslut är i dag möjliga att överklaga till allmän förvaltningsdomstol efter beslut av Skolverket.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.

5 §

Paragrafen har ändrats som en konsekvens av förslagen om att kommuner inte längre ska handlägga ärenden om godkännande av enskild som huvudman för fristående förskola respektive rätt till bidrag för enskild som huvudman för sådan pedagogisk omsorg som avses i 25 kap. 2 § skollagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.1.2.

14 §

Paragrafen har ändrats som en konsekvens av förslagen om en ny myndighetsstruktur samt att lägeskommunerna ska ta över huvudmannaskapet för specialskolan. Beslut om skolpliktens förlängning och upphörande i förtid enligt 7 kap. 13 eller 14 §§ skollagen är beslut som föreslås fattas av huvudmannen och som därför går att överklaga enligt 28 kap. 12 §. Beslut om mottagande av sådana elever som avses i 29 kap. andra stycket 3 skollagen ska dock fattas av Skolmyndigheten eftersom beslut om mottagande av elev i specialskolan ska fattas av den myndigheten.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.2.

Övriga ändringar

I övrigt har det i 2 kap. 16 §, 6 kap. 15–16 §§, 9 kap. 18 §, 10 kap. 4 och 36 §§, 11 kap. 35 §, 12 kap. 26 §, 13 kap. 24 §, 16 kap. 9, 13, 15, 45, 51 och 55 §§, 17 kap. 20 och 26 §§, 18 kap. 36 §, 19 kap. 8, 12, 37, 44 och 48 §§, 24 kap. 3 a, 4 a och 6 §§, 26 kap. 3, 9 a, 17, och 24–26 §§, 27 kap. 4 §, 28 kap. 4, 8, 11, och 15 §§, 29 kap. 17 och 19 a §§ samt i rubrikerna närmast före 28 kap. 2–3, 8 och 14–15 §§ gjorts följdändringar avseende namn på myndigheter med anledning av utredningens förslag i 11 kap. om en ny myndighetsstruktur på skolområdet.

14.2 Förslaget till lag om ändring i sametingslagen (1992:1433)

2 kap.

1 §

Paragrafen har ändrats genom att det i *punkten två* anges att Sametinget ska vara huvudman för sameskolan.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.

5 §

Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att det anges att det, förutom en valnämnd, ska tillsättas en nämnd för sameskolan vid sametinget.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.

7 §

Paragrafens *andra stycke* har ändrats genom att hänvisningen till Sameskolstyrelsen tagits bort.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.5.

14.3 Förslag till ändringar i annan lagstiftning

Övriga ändringar

I 23 kap. 7–7 a §§ och 33 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), 3 kap. 25 § studiestödslagen (1999:1395), 3 kap. 8 § mervärdesskattelagen (1994:200) samt 11 kap. 34 § inkomstskattelagen (1999:1229) har följändringar avseende namn på myndigheter gjorts med anledning av utredningens förslag i 11 kap. om en ny myndighetsstruktur på skolområdet.

14.4 Övriga förordningsändringar

Utredningen har i 1 kap. lämnat förslag på instruktioner till de nya myndigheter som ska bildas enligt utredningens förslag och en statsbidragsförordning avseende elever i specialskolan. I 1 kap. finns även förslag till materiella ändringar i skolförordningen (2011:185), förordningen (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd, förordningen (2009:1395) med instruktion för sametinget och förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet. Utöver dessa bedömer utredningen, såvitt varit möjligt att överblicka, att följändringar med anledning av utredningens förslag behövs även i bl.a. följande förordningar.

1. Författningssamlingsförordningen (1976:725)
2. Arbetsmiljöförordningen (1977:1166)
3. Förordning (1991:931) om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet
4. Förordning (1991:978) om statsbidrag till produktion av vissa läromedel
5. Förordning (1991:1269) om verksamheten vid statliga skolor under krig och vid krigsfara
6. Förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet m.m.
7. Förordning (1993:327) med instruktion för Sametinget
8. Förordning (1993:795) om statsbidrag till avgifter till International Baccalaureate Office
9. Förordning (1994:519) om statsbidrag till utbildning av utlands-svenska barn och ungdomar
10. Förordning (1995:238) om totalförsvarsplikt
11. Förordning (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet
12. Förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråks-utbildning för vissa föräldrar
13. Körkortsförordningen (1998:980)
14. Förordning (1998:1636) om vissa statsbidrag för utveckling av skolväsendet, skolbarnsomsorgen och förskoleverksamheten
15. Studiestödsförordningen (2000:655)
16. Förordning (2001:100) om den officiella statistiken
17. Förordning (2001:160) om statsbidrag till kommuner som tillämpar maxtaxa inom förskoleverksamhet och skolbarns-omsorg
18. Förordning (2001:161) om statsbidrag för kvalitetssäkrande åtgärder inom förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg till kommuner som tillämpar maxtaxa
19. Förordning (2001:1259) med instruktion för Livsmedelsverket

- 20.Förordning (2003:306) om försöksverksamhet med tvåspråkig undervisning i grundskolan
- 21.Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande
- 22.Förordning (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare
- 23.Förordning (2007:948) med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd
- 24.Förordning (2008:756) om statsbidrag för handledarutbildning
- 25.Förordning (2008:793) om försöksverksamhet med riksrekryterande gymnasial spetsutbildning
- 26.Gymnasieförordningen (2010:2039)
- 27.Förordning (2011:7) om dansarutbildning
- 28.Skolförordningen (2011:185)
- 29.Förordning (2011:192) om statsbidrag för entreprenörskap i skolan
- 30.Förordning (2011:268) om lärar- och förskollärrregister
- 31.Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare
- 32.Förordning (2011:355) om försöksverksamhet med riksrekryterande spetsutbildning i grundskolans högre årskurser
- 33.Förordning (2011:398) om särskild utbildning med judiska studier i grundskolan
- 34.Förordning (2011:525) om statsbidrag till riksinternatskolor
- 35.Förordning (2011:538) om utbildning och statsbidrag för vissa barn och ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige
- 36.Förordning (2011:947) om statsbidrag för gymnasial lärlingsutbildning
- 37.Förordning (2011:1108) om vuxenutbildning
- 38.Förordning (2011:1163) om statsbidrag till särskilt utbildningsstöd

- 39.Förordning (2012:144) om statsbidrag för kompetensutveckling av lärare i yrkesämnena
- 40.Förordning (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och matematikhandledare
- 41.Förordning (2012:488) om lokala kurser och betyg i särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå och viss annan utbildning
- 42.Förordning (2012:509) om betygsrätt för viss utbildning vid internationella skolor
- 43.Förordning (2012:992) om statsbidrag för arbetsplatsförlagt lärande i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan
- 44.Förordning (2012:994) om statsbidrag för omsorg under tid få förskola eller fritidshem inte erbjuds
- 45.Förordning (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena
- 46.Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare
- 47.Förordning (2013:361) om statsbidrag för utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd
- 48.Förordning (2014:47) om statsbidrag för sommarskola eller undervisning under andra skollov
- 49.Förordning (2014:144) om statsbidrag för hjälp med läxor eller annat skolarbete utanför ordinarie undervisningstid
- 50.Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden
- 51.Förordning (2014:375) om statsbidrag för utveckling av lärande på arbetsplatser
- 52.Förordning (2014:854) om vidareutbildning i form av ett fjärde tekniskt år och statsbidrag för sådan utbildning
- 53.Förordning (2015:42) om statsbidrag för handledare i läs- och skrivutveckling

- 54.Förordning (2015:195) om ett nationellt informationssystem för skolväsendet
- 55.Förordning (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning
- 56.Förordning (2015:403) om statsbidrag för kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå och särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå
- 57.Förordning (2015:404) om statsbidrag för mindre barngrupper i förskolan
- 58.Förordning (2015:504) om statsbidrag för utbildning som kombineras med traineejobb eller annat arbete
- 59.Förordning (2015:736) om statsbidrag till kostnader för utbildning i Sverige för utlandssvenska elever
- 60.Förordning (2015:801) om internationella skolor
- 61.Förordning (2015:938) om statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik
- 62.Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier
- 63.Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända
- 64.Förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning
- 65.Förordning (2016:370) om statsbidrag för personalförstärkning i skolbibliotek
- 66.Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser
- 67.Förordning (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare
- 68.Förordning (2016:910) om särskild kvot i fristående skolor

- 69.Förordning (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning
- 70.Förordning (2017:175) om försöksverksamhet med betyg från årskurs 4 i grundskolan, grundsärskolan och sameskolan och från årskurs 5 i specialskolan
- 71.Förordning (2017:622) om statsbidrag för gymnasieskolans introduktionsprogram
- 72.Förordning (2017:623) om försöksverksamhet med branschskolor och statsbidrag till vissa huvudmän
- 73.Förordning (2017:818) om statsbidrag för ökad jämlikhet i grundskolan
- 74.Förordning (2017:1106) om en försöksverksamhet med datorbaserade nationella prov, extern bedömning och medbedömning
- 75.Förordning (2017:1303) om statsbidrag för lärcentrum.

Referenser

- Arbetsgivarverket (2014). Avtal om omställning, bilaga 1 till förhandlingsprotokoll 2014-06-25. www.arbetsgivarverket.se
- Arbetsmiljöverket (2017). Årsredovisning för 2016.
- Autism & Aspergerförbundet och FUB (2018). Till 2017 års Skolmyndighetsutredning. Dnr Komm 2018/0054-1.
- Berg, G. (1990). Skolledning och professionellt skolledarskap. Perspektiv på skolledares uppgifter och funktioner. *Pedagogisk forskning i Uppsala* 92. Pedagogiska institutionen. Uppsala universitet.
- Brante, T. (2009). Vad är en profession? Teoretiska ansatser och definitioner. I: Lindh, M. (red.). *Vetenskap för profession*. Högskolan i Borås.
- Bringselius, L. (2017). Tillitsbaserad styrning och ledning. Ett ramverk. *Samtal om tillit i styrning*. Tillitsdelegationen. Stockholm: Finansdepartementet.
- Dahl, S. & Guttières-Aranda, G. (2012). Valfrihet för bättre resultat – kvalitetshöjande konkurrens i grundskolan. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Dir. 2007:28 Översyn av myndighetsstrukturen inom skolväsendet m.m.
- Dir. 2008:3 Bildandet av Statens skolinspektion.
- Dir. 2008:5 Bildandet av Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- Dir. 2014:7 Inrättande av ett skolforskningsinstitut.
- Dir. 2015:77 Ny indelning av län och landsting.
- Dir. 2016:51 Tillit i styrningen.

- Dir. 2016:56 Det statliga åtagandet för en väl fungerande arbetsmarknad och Arbetsförmedlingens uppdrag.
- Dir. 2016:76 Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.
- Dir. 2017:27 Ökad samverkan kring praktiktäna forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet.
- Dir. 2017:37 Organisationsöversyn av de statliga skolmyndigheterna inom skolväsendet.
- Dir. 2017:71 Tilläggsdirektiv till Arbetsmarknadsutredningen.
- Dir. 2017:72 Tilläggsdirektiv till Indelningskommittén.
- Dir. 2017:82 Tilläggsdirektiv till Utredningen om praktiktäna skolforskning i samverkan (PiS).
- Dir. 2018:17 Planering och dimensionering av gymnasial utbildning.
- Ds U 1978:5 Administration och ledning av en samisk utbildningsväg; förslag från Arbetsgruppen för samefrågor. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Ds 1995:60 Staten och skolan – styrning och stöd. Om Skolverket, Statens institut för handikappfrågor i skolan och Utbildningsdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Ds 2007:34 Tydligare ledarskap i skolan och förskolan: Förslag till en ny rektorsutbildning. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Ds 2009:25 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Ekholm, M. (2003). Kunskaper om skolutvecklingsprocesser. Kompendium för Myndighetsdagar. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Ekholm, M. (2005). Samverkan i styrningen. *Vägval i skolans historia*, årgång 5, 1–2. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria.
- Ekholm, M. (2016). Skolledarutbildningen under fyrtio år. *Årsböcker i svensk undervisningshistoria* 221. Uppsala: Föreningen för svensk undervisningshistoria.

- Ekonomistyrningsverket (2006). Utvärdering. Effektutvärdering. Att välja upplägg. *Rapport* 2006:8.
- Ekonomistyrningsverket (2017). Analys av Sametinget. *Rapport* 2017:6.
- Ekonomistyrningsverket (2018). EA 2018. Ekonomiadministrativa bestämmelser för statlig verksamhet.
- Englund, T. (1996). Are professional teachers a good thing? I: Godson, I. & Hargreaves, A. (ed.). *Teachers' Professional Lives*. London: Falmer Press.
- Europaparlamentet och rådets direktiv 2013/55/EG.
<http://data.europa.eu/eli/dir/2013/55/oj>.
- Finansdepartementet (2007). Förvaltningsmyndigheternas ledning – riktlinjer för val av ledningsform, pm 2007-06-08. Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansutskottets Betänkande 2009/10:FiU38 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Finansutskottets Betänkande 2015/16:FiU25 Statlig förvaltning och statistikfrågor.
- FN (1989). FN:s konvention om barnets rättigheter. UNICEF Sverige. unicef.se.
- FN (2007). FN:s deklaration om ursprungsfolkens rättigheter. A/61/L. 67. Förenta nationerna: 07-58681.
- Geijsel, F., Sigurðardóttir S. M. & Waslander S. (2018). The educational system in the Netherlands. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skollärovet.
- Gurr, D. (2018). Australian Context and challenges. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skollärovet.

- Hamilton, T. (2018). The Scottish School System. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skollärande och utveckling.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning. A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. London: Routledge.
- Henrysson, S. & Flodin, J. Samernas skolgång till 1956. (1992). I: Johansson, E. (red.) *Scriptum* nr 35. Rapportserie utg. av Forskningsarkivet vid Umeå universitet.
- Henrysson, S. (1993). Darwin, ras och nomadskola. Motiv till Kåtaskolreformen 1913. I: Johansson, E. (red.) *Scriptum* nr 37.
- Hiltonen, L. (2017). Lagom perfekt. Erfarenheter av ohälsa bland unga tjejer och killar. Lund: Arkiv förlag.
- Huber, S. G. (2018). School Governing in Germany: Organization of Educational State Agencies and their Role and Function as to Quality Management. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skollärande och utveckling.
- Hung, D. & Tan, C. (2018). The Singapore Education System: Change and Innovation. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skollärande och utveckling.
- Högskoleverket (2009). Utvärdering av regionala resurscentrum och nationella resurscentrum. *Högskoleverkets rapportserie*. ISSN 1400-948X.
- Hörnqvist, M-L. (2018). Skollärande och beprövad erfarenhet – om erfarenhetsbaserat kunnande i förskola och skola. I: Rönnström, N. & Johansson, O. (red.) *Att leda skolor med stöd i forskningsexempel, analyser och utmaningar*. Stockholm: Natur och Kultur. Under publicering.
- Hörselskadades Riksförbund (2018). Staten måste ta större ansvar för hörselskadade elever. Dnr 2018/00290-1.

- Höög, J. & Johansson, O. (2011). *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Inspektionen för vård och omsorg (2015). Inspektionen för vård och omsorg (IVO:s) policy för tillsyn. Dnr 1.3-6505/2015.
- Inspektionen för vård och omsorg (2017). Årsredovisning 2016.
- Jacobsson, B., Svensson, J. & Tomson, K. (2013). *Rektorer på skolbänken: Några observationer halvvägs in i en studie*. Förvaltningsakademien. Södertörns högskola.
- Kongl. Maj:ts Nådiga stadga angående Folkundervisningen i riket, 1842. Nr 35.
- Kongl. Maj:ts förnyade nådiga Reglemente för Lappmarks ecklesiastikverk, 1896. Nr 3.
- Läraryrket (2017). Yttrande över samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35). Dnr 20170039. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Lärarnas Riksförbund (2006). Kompetensutveckling bland lärare. Stockholm: Lärarnas Riksförbund.
- Läroplan för förskolan (Lpfö 98) Reviderad 2016. Stockholm: Skolverket.
- Läroplan för grundskolan 1980 (Lgr 80). Stockholm: Liber.
- Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011. Reviderad 2017. Stockholm: Skolverket.
- Läroplan för sameskolan samt för förskoleklassen och fritidshemmet 2011. Reviderad 2016. Stockholm: Skolverket.
- MacRuaire, G. (2018). Chapter 10 Ireland. I: Ärlestig, H. Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.
- Minten, E. (2018). Forskningsbaserad utvärdering för god skolutveckling. I: Sahlin, N-E. Vetenskap och beprövad erfarenhet skola. *Skrift från VBE-programmet*. Lund: Lunds universitet.

- Moos, L. (2018). Governing the Danish School System. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.
- Myndigheten för skolutveckling (2006). Rektorsprogrammet ett nationellt program för utbildning av rektorer och stöd för rektorsfunktionen.
- Nestor, B. (2006). Pedagogiskt ledarskap i ett rektors- och organisationsperspektiv. Arbetsrapport. Centrum för utbildningsledning. Lärarhögskolan i Stockholm.
- Nihlfors, E. (2003). Skolchefen i skolans styrning och ledning. *Uppsala Studies in Education* 102. Acta Universitatis Upsaliensis.
- OECD (2011). OECD Review of Evaluation and Assessment in Education: Sweden. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2014). TALIS 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2016). PISA 2015. Results (Volume 1). Excellence and Equity in Education. Paris: OECD Publishing.
- Oscarsson, E-O. (2016). Rastänkande och särskiljande av samer. I: Lundmark, D. & Sundström, O. (red.). *De historiska relationerna mellan Svenska kyrkan och samerna*. Skellefteå: Artos & Norma bokförlag.
- Parson, T. (1968). Professions. I: Olofsson, G. (2011). *På väg mot profession? Akademiska yrkesutbildningar vid ett nytt universitet*. Uppsats. Växjö: Linnéuniversitetet.
- Paulson, E. (2018). Canada and the Canadian School System. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.

- Prop. 1913 nr 97. Kungl. Maj:ts nådiga proposition till Riksdagen angående ökning av förslagsanslaget till Lappmarks ecklesiastikverk.
- Prop. 1962:51 Om ledning och administration av sameskolorna.
- Prop. 1966:74 Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående reformerad organisation av skolledningen i grundskolan m.m.
- Prop. 1967:1 Kungl. Maj:ts proposition angående statsverkets tillstånd och behov. Bilaga 10. Ecklesiastikdepartementet.
- Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.
- Prop. 1975/76:39 Skolans inre arbete.
- Prop. 1976/77:80 Om insatser för samerna.
- Prop. 1979/80:82 Om ledning och administration av sameskolorna m.m.
- Prop. 1980/81:97 Om skolforskning och personalutveckling.
- Prop. 1980/81:100 Regeringens proposition med förslag till statsbudget för budgetåret 1981/82.
- Prop. 1980/81:107 Om den statliga skoladministrationen m.m.
- Prop. 1988/89:4 Om skolans utveckling och styrning.
- Prop. 1989/90:41 Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer.
- Prop. 1990/91:18 Ansvaret för skolan.
- Prop. 1992:93:1 Om universitet och högskolor – frihet för kvalitet.
- Prop. 1992/93:32 Om samerna och samisk kultur m.m.
- Prop. 1998/99:105 Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd.
- Prop. 1999/2000:1 Budgetpropositionen för 2000, utg.omr. 15 Studiestöd, utg.omr. 16 Utbildning och universitetsforskning.
- Prop. 1999/2000:135 En förnyad lärarutbildning.

- Prop. 2000/01:3 Forskning och förnyelse.
- Prop. 2002/03:1 Budgetpropositionen för 2003, utg.omr. 16 Utbildning och universitetsforskning.
- Prop. 2003/04:1 Budgetpropositionen för 2004, utg.omr. 16 Utbildning och universitetsforskning.
- Prop. 2006/07:1 Budgetpropositionen för 2007, utg.omr. 2, bilaga 1 Samhällsekonomi och finansförvaltning.
- Prop. 2007/08:50 Nya skolmyndigheter.
- Prop. 2007/08:112 Två nya specialskolor – utvidgning av specialskolans målgrupp.
- Prop. 2009/10:27 Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer.
- Prop. 2009/10:165 Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet. Del 1.
- Prop. 2009/10:175 Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.
- Prop. 2010/11:20 Legitimation för lärare och förskollärare.
- Prop. 2011/12:133 Nya myndigheter inom utbildningsområdet m.m.
- Prop. 2012/13:30 Forskning och innovation.
- Prop. 2013/14:112 Villkor för fristående skolor m.m.
- Prop. 2014/15:1 Budgetproposition för 2015, utg.omr. 16. Utbildning och universitetsforskning.
- Prop. 2016/17:1 Budgetproposition för 2017, utg.omr. 16. Utbildning och universitetsforskning.
- Prop. 2017/18:1 Budgetproposition för 2018, utg.omr. 16 Utbildning och universitetsforskning, utg.omr. 19 Regional tillväxt.
- Prop. 2017/18:99 Vårändringsbudget för 2018.
- Prop. 2017/18:182 Samling för skolan.

- Regeringsbeslut. Uppdrag avseende stöd till utveckling av förskola, skola och vuxenutbildning m.m. Dnr U2000/03873/S. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringsbeslut. Uppdrag till Statens skolverk att svara för fortbildning av lärare. Dnr U2007/03168/S. Stockholm: utbildningsdepartementet.
- Regeringsbeslut. Uppdrag till Statens skolverk att svara för Lärarlyftet II. Dnr U2011/05531/S. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringsbeslut. Tilläggsuppdrag om speciallärarutbildning inom Lärarlyftet II. Dnr U2012/01181/S. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringsbeslut. Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska. Dnr U2015/03356/S. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringsbeslut. Uppdrag om samverkan för bästa skola. Dnr U2015/03357/S. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringsbeslut. Uppdrag till Statens skolverk om nationella skol-utvecklingsprogram. Dnr U2015/03844/S. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringsbeslut. Tilläggsuppdrag om samverkan för bästa skola. Dnr U2017/00301/S. Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Regeringskansliet (2008). Effektiv styrelse. Vägledning för statliga myndighetsstyrelser. Stockholm: Finansdepartementet och Edita.
- Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende anslag till universitet och högskolor m.m. Dnr U2003/4789/DK.
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Sameskolstyrelsen. Dnr U2014/7521/SAM (delvis) m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sameskolstyrelsen. Dnr U2015/01100/S m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Sameskolstyrelsen. Dnr U2016/05618/S.

- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Sameskolstyrelsen.
Dnr. U2017/05040/S.
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Skolforskningsinstitutet.
Dnr U2014/7521/SAM (delvis).
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Skolforskningsinstitutet. Dnr U2015/05895/SAM (delvis) m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Skolforskningsinstitutet. Dnr U2016/05619/S.
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. Dnr U2014/7532/S.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. Dnr U2015/05929/S.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. Dnr U2016/05494/BS (delvis) m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolinspektion.
Dnr U2014/7535/GV.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens skolinspektion.
Dnr U2015/05266/GV m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolinspektion
Dnr U2016/01102/GV m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk. Dnr
U2014/2097/S m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Statens skolverk. Dnr
U2015/03785/S (delvis) m.fl.
- Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statens skolverk. Dnr
U2017/00411/S.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Statens skolverk. Dnr
U2017/05037/S.
- Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende universitet och högskolor. Dnr U2015/05953/UH.

Riksrevisionen (2013). Statens kunskapspridning till skolan.
RiR 2013:11.

Riksrevisionen (2015). Revisionsrapport Sameskolstyrelsen 2015.
Dnr 3.1.2-2015-0730.

Riksrevisionen (2017). Samisk utbildning – dags för en omstart.
RiR 2017:15.

Riksrevisionsverket (1990). Den statliga skoladministrationen.

Risku, M. & Tian, M. (2018). Organisation of education system in Finland. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skollärovet.

Rskr. 1962:319

Rskr. 1966:205

Rskr. 1967:8

Rskr. 1975/76:367

Rskr. 1979/80:285

Rskr. 1980/81:332

Rskr. 1980/81:385

Rskr. 1988/89:95

Rskr. 1989/90:58

Rskr. 1990/91:76

Rskr. 1999/2000:14

Rskr. 2000/01:98

Rskr. 2003/04:92

Rskr. 2003/04:93

Rskr. 2007/08:212

Rskr. 2007/08:161

Rskr. 2009/10:128

- Rskr. 2009/10:315
- Rskr. 2009/10:370
- Rskr. 2013/14:357
- Rskr. 2017/18:125
- Sameskolstyrelsen (2016). Årsredovisning 2015.
- Sameskolstyrelsen (2017). Årsredovisning 2016.
- Sameskolstyrelsen (2018a). Årsredovisning 2017.
- Sameskolstyrelsen (2018b). Budgetunderlag. Dnr 36/2018, P100.
- Schleicher, A. (2018). Valuing our Teachers and Raising Their Status: How communities can help. Paris: OECD Publishing.
- SFS 1913:287 Kongl. Maj:ts nådiga kungörelse angående ändrad lydelse av vissa delar av reglementet för lappmarks ecklesiastikverk den 31 januari 1896.
- SFS 1956:64 Skolstyrelselag.
- SFS 1965:741 Kungl. Maj:ts instruktion för länskolnämnderna.
- SFS 1967:216 Sameskolförordning.
- SFS 1971:235 Skolförordning.
- SFS 1974:152 Kungörelse om beslutad ny regeringsform.
- SFS 1976:58 Lag om medbestämmande i arbetslivet.
- SFS 1977:1160 Arbetsmiljölager.
- SFS 1982:80 Lag om anställningsskydd.
- SFS 1982:608 Förordning om statsbidrag till lokal skolutveckling m.m.
- SFS 1982:668 Förordning om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner.
- SFS 1984:75 Förordning om regional samverkan i fråga om undervisning för elever med handikapp.

- SFS 1987:58 Förordning med instruktion för Statens institut för läromedel.
- SFS 1988:849 Förordning om fortbildningsnämnder.
- SFS 1990:1477 Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS 1991:931 Förordning om statsbidrag till särskilda insatser på skolområdet.
- SFS 1991:1060 Förordning om upphävande av förordning (1982:608) om statsbidrag till lokal skolutveckling m.m.
- SFS 1991:1062 Förordning om upphävande av förordning (1988:849) om fortbildningsnämnder.
- SFS 1991:1121 Förordning med instruktion för Statens skolverk.
- SFS 1992:1433 Sametingslag.
- SFS 1992:1434 Högskolelag.
- SFS 1993:387 Lag om stöd och service till vissa funktionshindrade.
- SFS 1993:792 Lag om tillstånd att utfärda vissa examina.
- SFS 1995:401 Specialskoleförordning.
- SFS 1998:1474 Kommittéförordning.
- SFS 2001:100 Förordning om den officiella statistiken.
- SFS 2001:453 Socialtjänstlag.
- SFS 2001:286 Förordning med instruktion för Specialpedagogiska institutet.
- SFS 2002:1160 Förordning med instruktion för Statens skolverk.
- SFS 2002:1161 Förordning med instruktion för Myndigheten för skolutveckling.
- SFS 2007:222 Förordning om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.
- SFS 2007:223 Förordning om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal.

- SFS 2007:515 Myndighetsförordning.
- SFS 2007:824 Förordning med instruktion för Kammarkollegiet.
- SFS 2007:911 Förordning med instruktion för IFAU.
- SFS 2007:948 Förordning med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd.
- SFS 2007:913 Förordning med instruktion för Arbetsmiljöverket.
- SFS 2008:567 Diskrimineringslag.
- SFS 2009:600 Språklag.
- SFS 2009:1299 Förordning om nationella minoriteter och minoritetsspråk.
- SFS 2009:1395 Förordning med instruktion för Sametinget.
- SFS 2010:2039 Gymnasieförordning.
- SFS 2010:659 Patientsäkerhetslag.
- SFS 2010:800 Skollag.
- SFS 2011:7 Förordning om dansarutbildning.
- SFS 2011:130 Förordning med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.
- SFS 2011:131 Förordning med instruktion för sameskolstyrelsen.
- SFS 2011:183 Förordning om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer.
- SFS 2011:185 Skolförordning.
- SFS 2011:326 Förordning om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.
- SFS 2011:556 Förordning med instruktion för Statens skolinspektion.
- SFS 2012:810 Förordning med instruktion för Universitetskanslersämbetet.

SFS 2012:811 Förordning med instruktion för Universitets- och högskolerådet.

SFS 2013:70 Förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

SFS 2013:176 Förordning med instruktion för Inspektionen för vård och omsorg.

SFS 2014:1578 Förordning med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

SFS 2015:284 Förordning med instruktion för Socialstyrelsen.

SFS 2015:1047 Förordning med instruktion för Statens skolverk.

SFS 2016:157 Förordning om erkännande av yrkeskvalifikationer

SFS 2016:400 Förordning om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och fortbildning när det gäller sådana insatser.

SFS 2016:709 Förordning om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Sigurdadóttir S. M., Geijsel F., Hansen B. & Sigurðardóttir A. K. (2018). The Icelandic School System and National Agencies. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.

Sivesind, K. (2018). Education governance and the re-organization of state agencies in Norway. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.

Sjögren, D. (2010). *Den säkra zonen: Motiv, åtgärdsförslag och verksamhet i den särskiljande utbildningspolitiken för inhemska minoriteter 1913–1962*. Umeå universitet. Institutionen för idé och samhällsvetenskapliga studier.

Skolforskningsinstitutet (2016). Årsredovisning 2015.

- Skolforskningsinstitutet (2017). Årsredovisning 2016.
- Skolforskningsinstitutet (2018a). Årsredovisning 2017.
- Skolforskningsinstitutet (2018b). Budgetunderlag för 2019–2021.
- SKOLFS 1997:1 Förordning om ersättning för elever i specialskolan.
- SKOLFS 2011:37 Skolverkets föreskrifter om introduktionsperiod och kompetensprofiler för lärare och förskollärare.
- SKOLFS 2011:58 Skolverkets föreskrifter om kompetensprofiler för utnämning till lektor.
- SKOLFS 2011:62 Förordning om ersättning för elever i sameskolan eller förskoleklass eller fritidshem vid en skolenhet inom sameskolan.
- SKOLFS 2014:43 Upphävande av Skolverkets föreskrifter om introduktionsperiod och kompetensprofiler för lärare och förskollärare.
- Skolinspektionen (2011). Huvudmannabeslut efter riktad tillsyn av specialskolan. Dnr 2010:406.
- Skolinspektionen (2013). Sameskolan. Riktad tillsyn huvudrapport. Dnr 401-2011-3028.
- Skolinspektionen (2015a). Lärarresurser, att verka för likvärdighet i utbildningen. Dnr 2015:7429.
- Skolinspektionen (2015b). Skolhuvudmännens mottagande av nyanlända elever i grundskolan. Dnr 2015:6586.
- Skolinspektionen (2015c). Skolans arbete med extra anpassningar – kvalitetsgranskningsrapport. Dnr 2015:2217.
- Skolinspektionen (2016a). Helhet i utbildningen på gymnasieskolans yrkesprogram. Dnr 2016:202.
- Skolinspektionen (2016b). Årsredovisning 2015.
- Skolinspektionen (2016c). Beslut för specialskola och fritidshem efter tillsyn av specialpedagogiska skolmyndigheten. Dnr 43-2015:4769.
- Skolinspektionen (2017a). Årsredovisning 2016.

- Skolinspektionen (2017b). Direktiv för projekt Inspektion 2018. Dnr 2016:10064.
- Skolinspektionen (2018a). Årsredovisning 2017.
- Skolinspektionen (2018b). Förskolans kvalitet och måluppfyllelse – Ett treårigt regeringsuppdrag att granska förskolan. *Regeringsrapport* 2018. Dnr 2015:3 364.
- Skolverket (2003a). Tillsyn av sameskolan och Sameskolstyrelsen. Dnr 56-2003-0152.
- Skolverket (2003b). Nationella utvärderingen av grundskolan 2003. Sammanfattande huvudrapport. Dnr 75-2001:04045.
- Skolverket (2005). Handikapp i skolan. *Rapport* 270.
- Skolverket (2011). Redovisning av uppdrag att svara för fortbildning för rektorer – Rektorslyftet. Dnr 68-211-66.
- Skolverket (2012). 15-åringars kunskaper i matematik, läsförståelse och naturvetenskap. *Rapport* 398.
- Skolverket (2014). De första fyra åren med det treåriga rektorsprogrammet. En uppföljning av tre kursgruppers utbildning.
- Skolverket (2015). Rektorsprogrammet. Måldokument 2015–2021. *Informationsmaterial*. Best. nr. 15:1471.
- Skolverket (2016a). PISA 2015 15-åringars kunskaper i naturvetenskap, läsförståelse och matematik. *Rapport* 450.
- Skolverket (2016b). TIMSS 2015. Svenska grundskoleelevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i ett internationellt perspektiv. *Rapport* 448.
- Skolverket (2016c). TIMSS Advanced 2015. Svenska gymnasieelevers kunskaper i matematik och fysik i ett internationellt perspektiv. *Rapport* 449.
- Skolverket (2016d). Attityder till skolan 2015. *Rapport* 438.
- Skolverket (2016e). Skolverkets årsredovisning 2015.
- Skolverket (2016f). Rektorslyftet – pedagogiskt ledarskap för kvalitet och måluppfyllelse. Dnr 2016:64.

- Skolverket (2017a). Skolverkets lägesbedömning 2017. *Rapport 455*.
- Skolverket (2017b). Skolverkets årsredovisning 2016.
- Skolverket (2018). Skolverkets årsredovisning 2017.
- Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016). Slutredovisning av uppdrag om slutrapportering om utvecklingen av funktionshinderspolitiken åren 2011–2016 för Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Skolverkets dnr 1.1.2-2015:15, Skolinspektionens dnr 2015:8567, Specialpedagogiska skolmyndighetens dnr ALL2016/54.
- Skolväsendets överklagagandenämnd (2017). Framställan till Utbildningsdepartementet. Dnr 2017:19.
- Skr. 1998/99:121 Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling.
- Skr. 2001/02:188 Utbildning för kunskap och jämlikhet.
- Skr. 2009/10:79 En tydlig, effektiv och rättssäker tillsyn.
- Skr. 2015/16:76 Kvalitetssäkring av högre utbildning.
- Socialstyrelsen (2017). Årsredovisning 2016.
- SOU 1955:31 Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen.
- SOU 1960:41 Samernas skolgång: Betänkande avgivet av 1957 års nomadskoleutredning.
- SOU 1964:53 Organisation av skolledningen i grundskolan.
- SOU 1973:48 Skolans regionala ledning.
- SOU 1974:53 Skolans arbetsmiljö.
- SOU 1975:6 Huvudmannaskapet för specialskolan och särskolan.
- SOU 1975:99 Samerna i Sverige: stöd åt språk och kultur.
- SOU 1979:50 Huvudmannaskapet för specialskolan.
- SOU 1983:39 Politisk styrning – administrativ självständighet.

- SOU 1998:66 FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan.
- SOU 1999:63 Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utbildning.
- SOU 2002:121 Skollag för kvalitet och likvärdighet.
- SOU 2003:35 För den jag är. Om utbildning och utvecklingsstörning.
- SOU 2004:116 Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan.
- SOU 2005:31 Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning.
- SOU 2006:54 Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning.
- SOU 2007:30 Två nya statliga specialskolor.
- SOU 2007:79 Tre nya skolmyndigheter.
- SOU 2007:101 Tydlig och öppen – Förslag till en stärkt skolinspektion.
- SOU 2008:52 Legitimation och skärpta behörighetsregler.
- SOU 2009:94 Att nå ut och nå ända fram.
- SOU 2011:30 Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp.
- SOU 2012:24 Likvärdig utbildning – riksrekryterande utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning.
- SOU 2014:5 Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.
- SOU 2014:12 Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer.
- SOU 2015:22 Rektorn och styrkedjan.
- SOU 2016:25 Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning.

- SOU 2016:38 Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. Delbetänkande från 2015 års skolkommision.
- SOU 2016:46 Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar.
- SOU 2016:48 Regional indelning – tre nya län.
- SOU 2017:35 Samling för skolan – nationell strategi för kunskap och likvärdighet.
- SOU 2017:51 Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola.
- SOU 2018:10 Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
- SOU 2018:17 Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.
- SOU 2018:19 Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2016). Årsredovisning 2015.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2017). Årsredovisning 2016.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2018). Årsredovisning för 2017.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (2017). Årsredovisning för 2016.
- Statskontoret (2005). Statsförvaltningens utveckling 1990–2005. *Rapport* 2005:32.
- Statskontoret (2014). Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys. *Rapport* 2014:4.
- Statskontoret (2015). Myndighetsanalys av Statens skolverk. *Rapport* 2015:16.
- Statskontoret (2016a). Statliga myndigheters lokalisering. Ett samlat underlag. *Rapport* 2016:8.

- Statskontoret (2016b). Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 2. *Rapport* 2016:1.
- Statskontoret (2017). Myndighetsanalys av Statens skolinspektion. *Rapport* 2017:3.
- Statens offentliga utredningar. Utredningen om inrättande av ett skolforskningsinstitut (U 2014:02). Delrapport, 2014-05-13.
- SU 1962:141.
- SU 1966:90.
- SU 1967:8.
- Sveriges Dövas Riksförbund (2018a). Skrivelse till utredningen om översynen av skolmyndigheterna angående huvudmannaskapsansvaret för specialskolan. Dnr Komm 2018/0078–1.
- Sveriges Dövas Riksförbund (2018b). Skrivelse angående frågan om huvudmannaskapet för specialskolorna. Dnr Komm 2018/00532-1.
- SÖ 2000:2. Europarådets ramkonvention om skydd för nationella minoriteter. Strasbourg den 1 februari 1995. Sveriges internationella överenskommelser. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- SÖ 2000:3. Europeisk stadga om landsdels- eller minoritetsspråk. Strasbourg den 5 november 1992. Sveriges internationella överenskommelser. Stockholm: Utrikesdepartementet.
- Thelin, B. red. (1994). Skolinspektörer minns – Minnen och dokument III. Föreningen för svensk undervisningshistoria. *Årsbok* nr 174. Reprocentralen HSC, Uppsala.
- Thörnsén, M. (2011). Har framgångsrika skolor framgångsrika rektorer? I: Höög, J. & Johansson, O. *Struktur, kultur, ledarskap – förutsättningar för framgångsrika skolor*. Lund: Studentlitteratur.
- Universitetskanslersämbetet (2016). Nationellt system för kvalitetssäkring av högre utbildning, *Rapport* 2016:15.
- Universitetskanslersämbetet (2017). Årsredovisning för Universitetskanslersämbetet (UKÄ) 2016.

- Universitets- och högskolerådet (2017). Årsredovisning för Universitets- och högskolerådet (UHR) 2016.
- Utbildningsutskottets Betänkande UbU 1975/76:30 om skolans inre arbete.
- Utbildningsutskottets Betänkande 1979/80:UbU25 Om ledning och administration av sameskolorna m.m.
- Utbildningsutskottets betänkande 1980/81:UbU25 Med anledning av proposition 1980/81:100 såvitt gäller anslag till pedagogiskt utvecklingsarbete inom skolväsendet jämte motioner.
- Utbildningsutskottets Betänkande 1980/81:UbU37 Med anledning av proposition 1980/81 om skolforskning och personalutveckling jämte motioner.
- Utbildningsutskottets betänkande 1988/89:UbU7 Skolans utveckling och styrning.
- Utbildningsutskottets Betänkande 1989/90:UbU9 Kommunalt huvudmannaskap för lärare m.fl. på skolområdet.
- Utbildningsutskottets Betänkande 1990/91:UbU4 Ansvaret för skolan.
- Utbildningsutskottets Betänkande 1990/91:UbU21 Den statliga administrationen på skolområdet.
- Utbildningsutskottets Betänkande 1999/2000:UbU4 Utbildning och stöd till elever med funktionshinder.
- Utbildningsutskottets Betänkande 2000/01:UbU6 Forskning och förnyelse.
- Utbildningsutskottets Betänkande 2003/04:UbU1 Utbildning och universitetsforskning, utg.omr 16.
- Utbildningsutskottets Betänkande 2007/08:UbU13 Nya skolmyndigheter.
- Utbildningsutskottets Betänkande 2007/08:UbU16 Två nya specialskolor – utvidgning av specialskolans målgrupp.
- Utbildningsutskottets betänkande 2009/10:UbU6 Obligatorisk befattningsutbildning för nyanställda rektorer.

- Utbildningsutskottets Betänkande 2009/10:UbU21 Ny skollag.
- Utbildningsutskottets Betänkande 2013/14:UbU22 Fristående skolor samt tillsyn och information om skolan.
- Utbildningsutskottets Betänkande 2017/18:UbU1 utg.omr. 16 Utbildning och universitetsforskning.
- Vetenskapsrådet (2011). Inventering av svensk utbildningsvetenskaplig forskning. *Vetenskapsrådets rapportserie 2:204*.
- Vetenskapsrådet (2015). Forskning och skola i samverkan – Kartläggningar av forskningsresultat med relevans för praktiskt arbete i skolväsendet. *Vetenskapsrådets rapporter*.
- Webber, F. & Nickel, J. (2018). The Alberta, Canada, School System. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.
- Weyler, K. (2017). Förbundet tar strid för professionsprogram. *Skolledaren*, nr 10 2017, s. 4–5.
- Woods, P. A. (2018). The School system in England. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.
- Wylie, C. (2018). The New Zealand school system. I: Ärlestig, H. & Johansson, O. (red.). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.
- Ärlestig, H. & Johansson, O., red. (2018). *Educational Authorities Inquiry – organization of educational state agencies in 14 Countries*. Umeå universitet. Centrum för skolledarutveckling.
- Öijen, L. (2014). Samverkan lärosäte – skola. En studie av Regionalt utvecklingscentrum som samarbetspart. *Örebro Studies in Education 47*. Örebro universitet.

Webbsidor

www.aitsl.edu.au/about-aitsl

www.avi.fi/sv/web/avi/opetus-ja-kulttuuri/

www.bokmassan.se

www.dcum.dk

www.european-agency.org

www.forskning.se

www.gov.uk/government/organisations/schools-commissioners-group/about#Who-we-work-with

www.gtsc.uk

www.karvi.fi/sv/

www.lararforbundet.se

www.lr.se

www.oct.ca/about-the-college

www.oph.fi/om_oss

www.samer.se

www.sameskolstyrelsen.se

www.sametinget.no

www.skolfi.se

www.skolinspektionen.se

www.skolledarna.se

www.skolverket.se

www.spsm.se

www.stukvm.dk/arbejdsomraader

www.teachingcouncil.ie/en/About-Us/

www.uhr.se

www.ui.se/landguiden/lander-och-omraden/europa/storbritannien/politiskt-system

www.uka.se

www.uvm.dk/ministeriet/organisationen-i-ministeriet

Kommittédirektiv 2017:37

Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola. Utredaren ska analysera fördelningen av uppgifter mellan myndigheter och tillhörande organ på skolområdet och de ekonomiska konsekvenserna av en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur med tydligare ansvarsfördelning.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur statens insatser för stöd till skolutveckling så effektivt som möjligt kan komma huvudmän och verksamma inom skolväsendet till del,
- vid behov föreslå en organisering av skolmyndigheter som innefattar en regional närvaro,
- analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras och organiseras så att nyttan för huvudmän, skolor och förskolor ökar,
- utreda och föreslå hur kunskapsspridning och spridning av forskningsresultat kan komma verksamma inom skolväsendet till del på ett effektivt och ändamålsenligt sätt,

- föreslå lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

Statens syfte med och mål för skolväsendet

Utbildningen inom skolväsendet syftar bl.a. till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska också främja alla barns och elevers utveckling och lärande och en livslång lust att lära. Utbildningen ska även utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen. Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. I skolväsendet ingår också fritidshem och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 och 4 §§ och 15 kap. 3 § skollagen [2010:800]). I skollagen beskrivs syftet med nämnda skolformer liksom vilket ansvar som åligger kommuner och andra huvudmän. Dessa har ett ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen och andra författningar. Av skollagen framgår vidare att det är huvudmän och skolor som har ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet. Inriktningen på kvalitetsarbetet ska vara att uppfylla de nationella målen (2 kap. 8 § och 4 kap. 3–5 §§).

Förutom vad som framgår av skollagen anges även ett antal mål i budgetpropositionen (prop. 2016/17:1). Målet för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan, vilket även är relevant för sameskolan, specialskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan, är en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Alla barn och elever ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt. Målen för kommunal vuxenutbildning, som presenteras i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen, är att alla vuxna ska ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet,

ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning (prop. 2000/01:72).

För att öka måluppfyllelsen inom skolan krävs en effektiv skolmyndighetsorganisation

Ett problem i dag är att många elever inte når målen i grund- och gymnasieskolan. De senaste TIMSS- och PISA-undersökningarna visar förvisso att elevers resultat i naturvetenskap, matematik och läsförståelse vänder uppåt, men samtidigt konstateras att likvärdigheten i svensk skola försämrats. Skolverket konstaterar i sin lägesbedömning för 2015 att skillnaderna mellan skolors resultat fortsätter att öka och att den ökande skolsegregationen, som innebär att elever med olika bakgrund allt mer sällan möts, är en allvarlig utveckling (rapport 421). Med anledning av ett växande antal nyanlända elever i den svenska skolan är det särskilt prioriterat att utvecklingen mot en allt mer segregerad skola bryts. Det behövs investeringar för att tidigt ge det stöd elever behöver, att stärka läraryrkets attraktivitet, att ge lärarna mer tid med sina elever och att rikta insatser till skolor med de största utmaningarna. Genom riktade insatser för att förbättra resultaten i de skolor som har de största utmaningarna kan de ökade klyftorna i den svenska skolan minskas och jämlikheten inom skolväsendet förbättras.

För att komma in på arbetsmarknaden ställs ofta krav på en genomgången gymnasieutbildning. Det finns också ett behov av att kontinuerligt kunna utbilda och vidareutbilda sig. Med ett stort antal nyanlända blir detta behov tydligt, liksom behovet av fler vägar in i samhället och ett sammanhang för att känna välbefinnande. OECD:s internationella mätning av vuxnas färdigheter (PIAAC, 2012) visar att även om majoriteten av den svenska befolkningen har goda färdigheter så har en förhållandevis stor andel låga färdigheter i att läsa, räkna och lösa problem med hjälp av it-verktyg.

Myndigheterna inom skolområdet, dvs. Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Same-skolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet, ska främja att alla barn och elever får tillgång till en utbildning och verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheterna ska på olika sätt, och i förhållande till olika aktörer, t.ex. huvudmän, skolor,

arbetsgivare, parter och andra organisationer, bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever. I myndigheternas uppgifter ingår också att ansvara för genomförandet av flera av regeringens satsningar på skolans område.

Tidigare myndighetsstruktur

Skolverket ersatte Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna 1991

Skolverket bildades 1991 då Skolöverstyrelsen, som var den centrala skolmyndigheten, och de regionala länskolnämnderna avvecklades. Bildandet skedde i samband med övergången till en mål- och resultatorienterad styrning av skolan och kommunaliseringen av den samma. I propositionen Ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) konstaterade regeringen att statens uppgifter när det gäller skolväsendet i huvudsak rörde två områden, utveckling av skolan samt uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. Propositionens förslag innebar att den regionala myndighetsorganisationen som tidigare hade funnits upphörde. Regeringen betonade dock exempelvis att uppgifter inom fortbildningsområdet som inordnades i den statliga skoladministrationen borde handläggas på orter där det tidigare funnits s.k. fortbildningsnämnder och att vissa uppgifter inom ramen för uppföljning och utvärdering borde fullgöras på regional nivå och i vissa fall i ett nära samarbete med kommunerna.

Skolverket, vars verksamhet startade i juli 1991, hade ett centralt kontor i Stockholm och en fältorganisation som var indelad i åtta regioner. En omorganisation genomfördes 1994 som innebar att regionindelningen upphörde och ersattes av elva kontor i olika delar av landet. Vid ett antal av dessa kontor bedrevs också tillsyn. I samband med att Myndigheten för skolutveckling (MSU) bildades upphörde verksamheten vid de elva kontoren. Den regionala tillsynsverksamheten fanns dock kvar inom ramen för Skolverkets verksamhet till dess att Skolinspektionen inrättades 2008.

Skolverket är i dag förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Myndighetens huvudsakliga verksamhetsområden är uppföljning, utvärdering och statistik, styrdokument och prov samt stöd till

skolutveckling. Myndigheten har även en omfattande hantering av statliga stöd och bidrag och meddelar legitimationer till lärare och förskollärare.

*Förändringar i den statliga skolorganisationen
på det specialpedagogiska området*

I enlighet med propositionen Ansvaret för skolan inrättades 1991 Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). Det statliga ansvaret för skolgången för elever med funktionsnedsättning var tidigare delat mellan olika myndigheter och länskolnämnder. Genom att samla uppgifterna vid en myndighet ville regeringen åstadkomma en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun, en bättre samordning mellan olika åtgärder och en samlad kompetens på handikappområdet. SIH övertog också förvaltningsuppgifterna för specialskolorna.

I propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd (prop. 1998/99:105) föreslog regeringen att dåvarande system med specialskolor som egna myndigheter skulle avvecklas och i stället föras samman till en gemensam myndighet. Regeringen ansåg vidare att myndigheten borde placeras i Örebro. Specialskolemyndigheten (SPM) inrättades den 1 juli 2000.

I nyss nämnda proposition anförde regeringen att statens insatser för stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor borde samordnas i en myndighet för att bättre nyttja den samlade resursen på området. Regeringen ansåg att verksamheten borde indelas i fem geografiska regioner och bedömde att en organisationskommitté borde ges i uppdrag att utveckla och föreslå en förändrad organisation för statens stöd i specialpedagogiska frågor. Den förändrade organisationen skulle bidra till ökad samverkan mellan stat, kommun och landsting. En särskild utredare fick i uppgift att förbereda ombildandet av SIH till en ny myndighet för statens stöd i specialpedagogiska frågor (dir. 2000:9). Av direktiven framgick att ett kansli med lokalisering till Härnösand skulle leda och samordna arbetet. Utredaren ombads vidare tydliggöra ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten och övriga myndigheter, särskilt Skolverket, och vid behov uppmärksamma regeringen på gränsdragningsproblem. Specialpedagogiska institutet (SIT) startade sin verksamhet den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:1).

Myndigheten för skolutveckling bildades 2003

I budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) bedömde regeringen att statens roll i det decentraliserade systemet måste stärkas. Vidare angavs att de utvecklingsfrämjande insatser som staten anser nödvändiga måste skiljas från den granskande och kvalitetsbedömande myndighetsrollen. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att Skolverkets dåvarande uppgifter borde renodlas och en ny utvecklingsmyndighet bildas. Liknande argument framfördes även av regeringen i skrivelsen Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning (skr. 2001/02:188).

Myndigheten för skolutveckling (MSU) inrättades den 1 mars 2003 och tog i huvudsak över Skolverkets uppdrag om skolutveckling. Myndigheten fick uppdraget att stödja utvecklingsarbete i kommuner och skolor, visa på framgångsfaktorer och dokumentera och sprida intressanta exempel. MSU hade huvudkontor i Stockholm och fem regionala avdelningar.

Nya skolmyndigheter bildades 2008

I syfte att få till stånd en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur överlämnade regeringen i februari 2008 propositionen Nya Skolmyndigheter (prop. 2007/08:50) till riksdagen med förslag till omfattande förändringar i den statliga skoladministrationen. I propositionen anförde regeringen att myndighetsstrukturen ska vara så utformad att den på bästa sätt kan stödja måluppfyllelsen inom de berörda verksamheterna och att gällande ansvarsfördelning mellan staten, andra huvudmän, skolor och verksamheter ska respekteras och understödjas. Statens ansvar behövde förtydligas, renodlas och begränsas till sådana kärnuppgifter som följde av denna ansvarsfördelning. Regeringen framhöll att kvalitetsutvecklingen i ett mål- och resultatstyrt skolväsende först och främst är ett ansvar för varje huvudman och skola. Verksamhetens självbestämmande och den professionella friheten för lärare och rektorer borde öka och av den anledningen skulle de statliga utvecklingsinsatserna begränsas. Vidare framhölls att de nationella skolutvecklingsinsatser som Skolverket genomför skulle kunna motiveras utifrån ett statligt ansvar för likvärdighet över landet och utifrån att det föreligger ett tydligt

mervärde i nationella insatser. De statliga utvecklingsinsatserna skulle enligt regeringens mening inte leda till att skolhuvudmännens ansvar för att lokalt utveckla skolan i förhållande till de nationella målen begränsas eller blir otydligt. Regeringen bedömde därför i propositionen att statens utvecklingsinsatser borde begränsas och förtydligas. Förslagen i ovan nämnda proposition fick bl.a. till följd att MSU lades ned och att Skolverket övertog ansvaret för nationell skolutveckling. I syfte att åstadkomma en ökad likvärdighet i utbildningen och förbättra elevernas studieresultat inrättades även Skolinspektionen som fick i uppgift att utöva tillsyn och att genomföra kvalitetsgranskningar. Skolinspektionen övertog därmed Skolverkets ansvar inom dessa områden. Vidare inrättades SPSM som övertog uppgifter från Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus), SIT och SPM.

Andra organ inom skolområdet

Samtidigt som Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna avvecklades bildades, förutom Skolverket, en ny myndighet, Skolväsendets överklagandenämnd. Enligt instruktionen har nämnden i uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område (förordningen [2007:1948] med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd). Inledningsvis tillhandahöll Skolverket kansliresurser till nämnden men sedan 2008 upplåter Skolinspektionen lokaler och utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden (förordningen med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd och förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion).

År 2006 inrättades ett särskilt barn- och elevombud (BEO) inom Skolverket. När myndighetsstrukturen på skolans område förändrades 2008 fick BEO ny hemvist och är nu ett särskilt organ inom Skolinspektionen med ett delvis självständigt uppdrag. BEO ska bl.a. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen ska ombesörjas av Skolinspektionen när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt (se förordningen med instruktion för Statens skolinspektion).

I samband med införandet av legitimation för lärare och förskollärare bildades Lärarnas ansvarsnämnd (prop. 2010/11:20). Lärarnas

ansvarsnämnd är ett särskilt beslutsorgan inom Skolverket (förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Nämnden har till uppgift att pröva ärenden om varning, återkallelse av legitimation och om ny legitimation efter tidigare återkallelse (2 kap. 23 § skollagen).

Skolforskningsinstitutet bildades 2015

Skolforskningsinstitutet inrättades den 1 januari 2015 (prop. 2014/15:1) och ska enligt sin instruktion bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Myndigheten ska också bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Skolforskningsinstitutet ska bl.a. göra och sprida forskningssammanställningar och utlysa medel för praktiktäna forskning (förordningen [2014:1578] med instruktion för Skolforskningsinstitutet).

Uppdrag att se över myndighetsstrukturen på skolområdet

Myndighetsstrukturen på skolområdet har genomgått flera förändringar de senaste trettio åren. De utmaningar som svensk skola står inför, bl.a. när det gäller elevernas kunskapsresultat, ökad segregation och brist på lärare, kräver insatser i form av stöd till skolutveckling som på ett effektivt sätt bör komma huvudmännen, verksamma inom skolväsendet och ytterst barn och elever till del. Det kan därför ifrågasättas om den statliga organiseringen av det stöd till huvudmännen som i dag ges är ändamålsenlig eller om den bör förändras.

Regeringen konstaterar också att flera myndigheter inom skolområdet har överlappande uppdrag. Detta är inte ändamålsenligt och effektivt och det skapar otydlighet, framför allt för skolor och huvudmän.

De medel som har tillförts myndigheterna sedan den senaste förändringen av myndighetsstrukturen (2008) har ökat totalt sett. Sedan 2010 har de sammantagna kostnaderna för skolmyndigheterna ökat med drygt 60 procent, eller från ca 1,4 miljarder kronor till

2,2 miljarder kronor. Om man bryter ner uppgiften på de olika myndigheterna är det tydligt att det huvudsakligen är Skolverket som står för ökningen. Det är även inom Skolverkets område som de mer omfattande satsningarna inom skolan har skett.

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Skolverket (Statskontoret 2015:16). Statskontoret konstaterar att myndighetsstrukturen på skolområdet har fortsatt att utvecklas sedan reformen 2008. Enligt Statskontoret har detta skapat en struktur där flera myndigheter har liknande eller överlappande uppgifter. Statskontoret anser att regeringen bör förtydliga och precisera förväntningarna på Skolverket och lämnar flera olika förslag på hur detta kan göras. Statskontoret anser vidare att ett förtydligande av förväntningarna på Skolverket är ett så omfattande arbete att det kräver att hänsyn tas till statens styrning av skolan generellt och myndighetsstrukturen i övrigt.

Regeringen tillsatte den 1 april 2015 en skolkommision (U 2015:03) som ska lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). I maj 2016 lämnade 2015 års skolkommision sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38). I betänkandet bedömer kommissionen att det behövs en högre grad av samling runt skolans uppdrag, inte bara på nationell utan även på regional och lokal nivå. Kommissionen anser vidare att det behövs en myndighetsöversyn på skolområdet bl.a. på grund av otydligheter i skolmyndigheternas uppdrag, överlappande uppgifter, risk för dubbla normeringar och uppgifter och områden som fungerar mindre väl i den nuvarande myndighetsstrukturen.

Myndigheterna ska ges goda förutsättningar att fullgöra de uppdrag som åligger dem. När det gäller de syften och mål som formuleras i bl.a. skollagen och budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) handlar det ytterst om att barn och elever ska få den utbildning och det stöd som de har rätt till och att organiseringen av skolmyndigheterna ska vara ändamålsenlig så att dessa syften och mål kan uppfyllas. En ändamålsenlig myndighetsstruktur innebär också att medel kan användas mer effektivt.

Det finns alltså skäl att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna inom skolområdet.

Utredaren ska därför

- analysera fördelningen av uppgifter mellan myndigheter och tillhörande organ inom skolområdet,
- föreslå en ändamålsenlig och effektiv myndighetsstruktur,
- redovisa de ekonomiska konsekvenserna av denna mer ändamålsenliga struktur, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan staten bidra till en bättre skolutveckling?

Kommuner, enskilda och i vissa fall stat eller landsting är huvudmän för verksamheter inom skolområdet. I ansvaret som huvudman ligger bl.a. att se till att verksamheten utvecklas. Skolverket ska enligt sin instruktion arbeta med stöd till skolutveckling. Myndigheten ska bl.a. stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter och bidra till att förbättra deras förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse. Skolverket ska även främja yrkesutbildning och stödja olika aktörers samverkan om yrkesutbildning. De medel som regeringen har avsatt till Skolverket för skolutvecklingsinsatser har ökat under flera års tid. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2015 åtgärder och uppdrag som samverkan för bästa skola och nationella skolutvecklingsprogram som nu innebär att Skolverket arbetar närmare skolhuvudmännen än tidigare (prop. 2014/15:1). Under 2015 togs vidare uttrycket ”nationella” utvecklingsinsatser bort ur Skolverkets instruktion. Det innebär att Skolverket numera kan tillhandahålla stöd som riktas direkt till olika huvudmän och skolor. Även Statskontoret lyfter denna fråga i sin rapport Statens styrning av kommunerna och konstaterar att staten genom Skolverket och Skolinspektionen har blivit mer aktivt styrande både i kommunerna och på enskild skolnivå (Statskontoret 2016:24).

I sin myndighetsanalys av Skolverket konstaterar Statskontoret att det i dag, i det decentraliserade styrsystemet för skolväsendet, är otydligt vad Skolverket förväntas åstadkomma. Flera myndigheter har enligt Statskontoret liknande eller överlappande uppgifter och otydligheten har framför allt uppstått i frågor om skolutveckling. Statskontoret föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning

som får i uppdrag att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras.

Även OECD tar upp frågan om statens stöd till skolutveckling i rapporten *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective* (2015). OECD ger rekommendationer inom tre områden: förutsättningar som gynnar kvalitet och likvärdighet i alla skolor, en långsiktig personalstrategi för att stödja hög kvalitet i undervisning och lärande och stärkt styrning och ansvarsutkrävande med fokus på förbättring.

Utredaren ska därför

- föreslå hur statens insatser när det gäller stöd till skolutveckling så effektivt som möjligt kan komma huvudmän och verksamma inom skolväsendet till del, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns ett behov av regional närvaro?

Flera av myndigheterna inom skolområdet har regionala kontor. Skolinspektionen, med huvudkontor i Stockholm, har regionala inspektionsavdelningar på fem orter i landet. Behovet av att ha verksamhet på flera orter i landet lyftes fram av regeringen inför myndighetens bildande (dir. 2008:3).

Även SPSM, med huvudkontor i Härnösand, har en regional organisation. I SPSM:s instruktion anges var landets fem regionskolor ska vara placerade (förordningen [2011:130] med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten).

När det gäller Skolverket har myndigheten tidigare haft en regional organisation. Fram till och med 2008 ansvarade Skolverket för den statliga inspektionen av skolväsendet och hade då fem regionala kontor. Skolverket fick 2008 återigen ansvaret för nationell skolutveckling i samband med att MSU avvecklades, men vid Skolverket inrättades ingen regional organisation. I stället skulle Skolverket arbeta med skolutveckling på nationell nivå.

Statskontoret framför i sin myndighetsanalys av Skolverket att regeringen skulle kunna tillsätta en utredning med uppdrag att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras. Statskontoret anser att en sådan översyn bl.a. skulle kunna behandla behovet av en regional statlig verksamhet (Statskontoret 2015:16).

Skolkommissionen tar upp frågan om regional närvaro i sitt delbetänkande. Kommissionen anför att en myndighetsöversyn på skolområdet behövs dels mot bakgrund av det utökade ansvaret för staten att på regional nivå stödja skolhuvudmännen, dels på grund av de otydligheter som finns i ansvarsförhållandena mellan dagens statliga skolmyndigheter. Vidare menar kommissionen att den regionala närvaron bör organiseras så att den inte ytterligare splittrar det statliga myndighetsansvaret för skolan.

En ökad regional närvaro kan bidra till att myndigheternas verksamhet bättre kan anpassas till huvudmäns och andra verksamheters behov och motverka regionala skillnader mellan huvudmän och även mellan t.ex. skolor, dvs. likvärdigheten över landet kan öka. För den gymnasiala yrkesutbildningen är kopplingen till den regionala arbetsmarknaden av vikt.

I sin myndighetsanalys av Skolinspektionen bedömer Statskontoret vidare att Skolinspektionen bör se över möjligheten att skapa ett större utbyte och lärande mellan de regionala avdelningarna i syfte att bidra till en ökad likvärdighet mellan skolinspektörernas tillsynsbedömningar vid de olika avdelningarna (Statskontoret 2017:3).

Det finns alltså behov av att se över skolmyndigheternas närvaro på regional nivå.

Utredaren ska därför

- analysera den befintliga regionala organiseringen av skolmyndigheterna,
- analysera vilka brister som en regional närvaro är eller kan vara lösningen på,
- vid behov föreslå en organisering av skolmyndigheter som innefattar en regional närvaro och redovisa eventuella kostnader med anledning av detta,
- föreslå hur skolmyndigheterna bör organiseras för att bidra till att utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen för att den bättre ska svara mot behoven på de regionala arbetsmarknaderna, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan statens tillsyn utvecklas och stödet till huvudmän förbättras?

Skolinspektionen har enligt skollagen tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Enligt skollagen ska Skolinspektionen också granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun. Skolinspektionen ska, enligt sin instruktion, genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxen-studerande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande.

Riksrevisionen har i rapporten Statens tillsyn över skolan – Bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16) granskat om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet och om den bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Granskningen syftade också till att undersöka om regeringens styrning har skapat goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att låta genomföra en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning och mot bakgrund av en sådan utvärdering överväga om Skolinspektionens uppdrag bör förtydligas när det gäller prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen rekommenderades också att överväga om ytterligare prioriteringar ska göras i syfte att främja ett effektivt genomförande av Skolinspektionens uppdrag.

Med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport anförde regeringen i en skrivelse (skr. 2013/14:200) att regeringen delar Riksrevisionens uppfattning när det gäller att tillsynen kan utvecklas. I skrivelsen anförs vidare att regeringen inte utesluter att det kan finnas ett behov av en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, men att hänsyn bör tas till att det pågår ett omfattande utvecklings- och förbättringsarbete inom myndigheten.

Även OECD anser att det inom det svenska skolväsendet, utöver tillsyn och granskning, behövs mer uppföljning av och mer stöd till verksamheterna. OECD belyser också frågan om Skolverkets och Skolinspektionens respektive uppdrag (Improving Schools in

Sweden: An OECD Perspective [2015]). Detta perspektiv framkommer också i Statskontorets rapport Statens styrning av kommunerna där företrädare för kommunernas skolverksamhet framför att Skolinspektionen i ökad utsträckning borde vara stödjande och bidra mer till att utveckla skolverksamheten (Statskontoret 2016:24).

Regeringen har gett Skolverket två uppdrag vars syfte är att ge stöd till huvudmän och skolor. Den 9 juli 2015 fick Skolverket i uppdrag att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram som riktar sig till huvudmän och skolor (U2015/3844/S). Insatserna ska ha fokus på grund- och gymnasieskolan och motsvarande skolformer. De nationella skolutvecklingsprogrammen utvidgades från och med 2017 till att även omfatta förskolan. Insatserna i de nationella skolutvecklingsprogrammen består av olika kompetensutvecklings- och stödinsatser inom områden där det finns ett dokumenterat nationellt utvecklingsbehov. Insatserna innefattar såväl riktade som generella kompetensutvecklingsinsatser inom olika områden. Syftet med de nationella skolutvecklingsprogrammen är att utveckla och stärka utbildningen för att ge eleverna de bästa förutsättningarna för att utvecklas så långt som möjligt. Insatserna ska bl.a. ge lärare fler metoder i undervisningen för att kunna anpassa undervisningen efter elevers olika behov.

Vidare fick Skolverket den 4 juni 2015 i uppdrag att i dialog med huvudmän genomföra insatser i syfte att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor – Samverkan för bästa skola (U2015/3357/S). Uppdraget utvidgades den 26 januari 2017 till att även omfatta förskolan och förskoleklassen (U2017/00301/S). Insatserna ska riktas till skolor med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte full-följer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand och förskolor med särskilt svåra förutsättningar. Skolverkets bedömning av vilka skolor som ska prioriteras för deltagande och identifiering av relevanta utvecklingsområden ska främst baseras på underlag från Skolinspektionen.

Statskontoret anser i sin myndighetsanalys av Skolinspektionen att inspektionen är en väl fungerande och överlag effektiv myndighet. Samtidigt finns det motstridiga förväntningar på vad myndigheten ska göra. Det finns också kritik mot att Skolinspektionens fokus på regelefterlevnad är snäv, att dokumentationskraven är betungande och att skolorna och huvudmännen i stället borde få mer

stöd till utveckling, samtidigt som det finns förväntningar om att myndigheten bör kontrollera att skolor och huvudmän lever upp till skollagen och andra regleringar och säkerställer att offentliga medel används rätt. Statskontoret anser därför att regeringen behöver ge Skolinspektionen tydligare styrsignaler om hur myndigheten ska prioritera inom sin inspektionsverksamhet framöver.

Skolinspektionen har sedan bildandet 2008 bedrivit ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att de genomförda inspektionerna ska ge huvudmännen så goda förutsättningar som möjligt i sitt utvecklingsarbete och för att Skolinspektionens verksamhet ska bli så effektiv som möjligt. Exempelvis sker tillsynen numera utifrån en risk- och väsentlighetsanalys, så att verksamheter med befarade kvalitetsbrister prioriteras. Skolinspektionens verksamhet är nu en etablerad del av utbildningsväsendet som bidrar både till rätts-säkerhet för eleverna och till skolor och huvudmäns kvalitets- och utvecklingsarbete.

Då Skolverket numera i likhet med Skolinspektionen arbetar närmare huvudmän och skolor ökar risken för att skolor och huvudmän får olika budskap från myndigheterna och att det därmed blir otydligt vad som förväntas utifrån de nationella målen och riktlinjerna. Skolverket har det formella ansvaret för normeringsarbetet, men även Skolinspektionens beslut och rapporter kan i praktiken bli normerande i och med att myndigheten utövar tillsyn utifrån styrdokumenterna och i viss mån ger råd till granskade huvudmän och skolor. Båda myndigheterna beskriver också, utifrån olika perspektiv, läget i den svenska skolan. Skolinspektionen gör det genom sin tillsynsverksamhet och sina kvalitetsgranskningar och Skolverket genom sin uppföljning och utvärdering.

OECD lyfter behovet av mer konkret stöd till huvudmän och skolor med anledning av Skolinspektionens kritik efter avslutad inspektion (*Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective* [2015]). För att skolutvecklingen ska bedrivas på ett så bra sätt som möjligt och för att skolor och huvudmän ska få ett adekvat stöd i det arbetet anser regeringen att resultatet av tillsyn bör följas av stöd från staten där det är relevant. Om respektive myndighets ansvar inte är tillräckligt tydligt och avgränsat kan detta medföra försämrade möjligheter för de statliga verksamheterna och insatserna att nå ut på ett effektivt sätt. Det finns därmed en risk för att skolor och huvudmän får olika budskap från de statliga myndigheterna och att det blir

otydligt vad som förväntas utifrån de nationella målen och riktlinjerna.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras och organiseras så att nyttan för huvudmän och skolor ökar,
- analysera och föreslå hur det kan säkerställas att huvudmännen får möjlighet till stöd i arbetet med åtgärder till följd av brister som uppmärksammas i samband med tillsyn,
- analysera behovet av statlig granskning av skolväsendet, t.ex. utvärdering och kvalitetsgranskning, i syfte att förbättra nyttan för huvudmän och skolor och vid behov föreslå hur en sådan verksamhet ska organiseras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillsyn av förskolan

När det gäller den tillsyn som Skolinspektionen utövar görs denna på olika sätt beroende på vilken verksamhet som granskas. Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning som Skolinspektionen utövar innebär i huvudsak en granskning på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning ska, utöver en granskning på huvudmannanivå, även göras på skolnivå. Skolinspektionen genomför även kvalitetsgranskningar i t.ex. förskolan. Även kommuner har ett tillsynsansvar i detta sammanhang. En kommun har tillsyn över bl.a. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt och pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag, dvs. enskilda huvudmän (26 kap. 4 § skollagen). Utöver den löpande tillsynen som Skolinspektionen utövar på kommunal huvudmannanivå när det gäller förskolan utövar Skolinspektionen också tillsyn över hur en kommun uppfyller sina skyldigheter och sitt tillsynsansvar i fråga om enskilda huvudmän.

Regeringen har gett Skolinspektionen i uppdrag att under 2015–2017 granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse (U2015/03630/GV). Ett syfte är att lyfta fram viktiga områden som

förskolan behöver utveckla. Granskningen ska också kunna identifiera framgångsfaktorer och beskriva dessa genom konkreta exempel på förutsättningar och arbetssätt i förskolan som skapar god kvalitet.

Skolinspektionen har i en kvalitetsgranskning belyst hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar för fristående förskolor. Granskningen visar att flera kommuner i sin tillsyn inte fattar tydliga och rättssäkra beslut om åtgärder för fristående förskolor (Regeringsrapport 2016, dnr 2015:3 364). Kommuner saknar ofta rutiner för sin tillsyn liksom uppföljning av påtalade brister. Skolinspektionens granskning visar på osäkerhet hos kommunerna i hur de ska använda skollagens sanktionsmöjligheter för att komma tillrätta med problem i de fristående förskolorna. Endast i 23 procent av kommunerna som granskats bedömer Skolinspektionen att tydliga beslut efter tillsyn har fattats. Mer vanligt är att kommunerna ger rekommendationer och påtalar utvecklingsområden, vilket skapar oklarheter om vad förskolan behöver åtgärda i verksamheten. Granskningen ger flera exempel på att kommuner inte följer upp brister förrän tidigast i nästkommande tillsyn. Skolinspektionen anser att svagheterna i kommunernas tillsyn därför får stora effekter eftersom den förväntas bidra till att säkra kvaliteten i de fristående förskolornas verksamheter. När tillsynen brister kan det innebära att signaler om missförhållanden inte fångas upp och att barnens trygghet därmed inte kan garanteras. Enligt Skolinspektionen kan då likvärdigheten i utbildningen för barnen i förskolorna påverkas i negativ riktning.

Även Ägarprövningsutredningen pekar i sitt betänkande Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) på frågan om tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem. Utredningen bedömer att en utredning bör tillsättas för att bl.a. klarlägga förutsättningarna för att flytta över ansvaret för tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem från kommunerna till Skolinspektionen.

Utredaren ska därför

- föreslå förändringar i syfte att säkerställa att tillsynen av förskolor och huvudmän för förskolor bedrivs på ett adekvat sätt,
- analysera och föreslå hur det kan säkerställas att huvudmännen får möjlighet till stöd i arbetet med åtgärder till följd av brister som uppmärksammas i samband med tillsyn,
- analysera behovet av statlig granskning av förskolan, t.ex. utvärdering och kvalitetsgranskning, i syfte att förbättra nyttan

för förskolor och huvudmän för förskolor och vid behov föreslå hur en sådan verksamhet ska organiseras, och

- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Vem eller vilka bör ha i uppdrag att sprida kunskap och forskningsresultat?

I sitt delbetänkande gör 2015 års skolkommision bedömningen att det behövs en förstärkning av skolans vetenskapliga bas och forskningsanknytning och att lärarnas kunskapsbas behöver utvecklas. Skolkommisionen konstaterar att det behövs ett starkt system för stöd till utveckling av den praktiktäna skolforskningen som svarar mot de behov som lärare och skolledare har i sin praktiska yrkesutövning. Enligt kommissionen måste vägen från forskning till huvudmän, rektorer och lärare utvecklas så att relevant forskning i ökad utsträckning kan bidra till skolans utveckling generellt och utvecklingen av undervisningen. Skolkommisionen understryker vidare att en ökad satsning på praktiktäna forskning inte får leda till en ökad fragmentering av lärarnas kunskapsbas.

Skolverket har i uppdrag att sprida forskning inom skolväsendet. Riksrevisionen granskade 2013 statens kunskaps-spridning till skolan (RiR 2013:11) och konstaterade att Skolverkets spridning av kunskap till lärare och rektorer till stor del möter deras behov, men kan bli bättre. Vidare framförde Riksrevisionen att det finns förbättringspotential både när det gäller regeringens styrning och hur Skolverket arbetar och menade att Skolverket behöver öka tillgängligheten till och nyttan med insatser och material. Riksrevisionens rekommendation var att regeringen ger Skolverket ett uppdrag i sin instruktion att sammanställa och sprida kunskap om resultat av beprövad erfarenhet samt att regeringen bör efterfråga vilket genomslag som Skolverkets insatser och stödmaterial får och vilken nytta de skapar i skolan. Även SPSM ska enligt sin instruktion sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning, dock enbart när det gäller forskning som är relevant för det specialpedagogiska området.

Skolforskningsinstitutet ska vidare, enligt sin instruktion, göra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar och presentera och sprida resultaten på ett sätt som är användbart och

tillgängligt för de verksamma inom skolväsendet. Skolforskningsinstitutet genomför för närvarande (mars 2017) sex pågående systematiska översikter som inte är avslutade och vars slutsatser därför ännu inte har kunnat spridas till bl.a. lärare.

Det finns alltså flera myndigheter som har uppdrag om kunskaps- och forskningsspridning. Ur ett resurs- och effektivitetshänseende är det enligt regeringens mening viktigt att uppgifterna för olika myndigheter bidrar till att kunskaperna om forskningsresultat når ut till och stärker huvudmännen och de verksamma inom skolväsendet. Dubbelarbete och otydligheter i detta avseende bör undvikas.

Utredaren ska därför

- utreda och vid behov föreslå förändringar när det gäller skolmyndigheternas roll och ansvar i syfte att säkerställa en effektiv organisation av deras arbete med relevant praktisk forskning,
- utreda och föreslå hur kunskapsspridning och spridning av forskningsresultat kan komma verksamma inom skolväsendet till del på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Skolverket och SPSM har överlappande ansvar och uppgifter

När Skolverket och Statens institut för handikappfrågor inom skolan (SIH) inrättades 1991 tydliggjordes att Skolverkets ansvar för att utveckla och utvärdera skolans verksamhet i relation till de nationella målen även gällde elever med funktionsnedsättning. Samtidigt framhölls att SIH skulle ha det samlade ansvaret för skolgången för elever med funktionsnedsättning. Att flera myndigheter, i synnerhet Skolverket och den myndighet som ansvarar för specialpedagogik eller elever med funktionsnedsättning, har angränsande och ibland överlappande uppgifter har varit en aktuell fråga i tidigare översyner (se t.ex. Staten och skolan – styrning och stöd [Ds 1995:60], FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan [SOU 1998:66] och Tre nya skolmyndigheter [SOU 2007:79]).

SPSM ska enligt sin instruktion verka för att alla barn, elever och vuxenstudenter med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens

utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande. Myndigheten ansvarar för specialpedagogiskt stöd samt för utbildning i specialskolan och i förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola. Parallellt med detta har Skolverket enligt sin instruktion i uppdrag att främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket erbjuder även stöd och kompetensutveckling som riktar sig till specialpedagogisk personal. Skolverket har vidare ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde.

Det är alltså flera myndigheter som har ett ansvar och uppgifter inom området. Detta skapar otydligheter och risk för dubbelarbete. Det bör därför skapas en ansvarsfördelning som är tydlig, ändamålsenlig och effektiv.

Utredaren ska därför

- analysera hur det specialpedagogiska stöd som statliga myndigheter erbjuder i dag kan stärkas och hur nyttan av stödet kan utvecklas,
- utreda och föreslå hur det statliga specialpedagogiska stödet bör organiseras på ett tydligt och effektivt sätt, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Den övergripande styrningen av Sameskolstyrelsen är inte tillfredsställande

Sameskolstyrelsen är en statlig skolmyndighet som inrättades 1981. Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet som leds av en nämnd på fem personer som utses av Sametinget. Sameskolstyrelsen har sitt kansli i Jokkmokk. Kansliet leds av en skolchef. Enligt förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen anställs skolchefen av Sametinget efter förslag från myndigheten. Sameskolstyrelsen finansieras dels av statligt anslag från regeringen, dels av avgiftsintäkter från kommunerna. Sameskolstyrelsen har till uppgift att bedriva undervisning på samiska och är en del i regeringens mål när det gäller att stärka det samiska folkets identitet.

Sameskolstyrelsen har under flera år fått kritik av Riksrevisionen för brister i myndighetens interna styrning och kontroll och hantering av ekonomin (exempelvis Riksrevisionen 2015, dnr 3.1.2-2015-730). Det finns en otydlighet i den övergripande styrningen av Sameskolstyrelsen och huvudmannaskapet för myndigheten och dess verksamheter. Detta beror bl.a. på att ledamöterna i nämnden utses av Sametinget samtidigt som det är regeringen som reglerar myndighetens verksamhet.

För att den övergripande styrningen av Sameskolstyrelsen ska bli så tydlig som möjligt finns det alltså behov av att utreda om nuvarande huvudmannaskap bör kvarstå eller om ett förändrat huvudmannaskap skulle vara mer ändamålsenligt. Samtidigt ska det samiska folkets särskilda ställning som urfolk och rätten till självbestämmande respekteras och säkerställas i det huvudmannaskap som föreslås.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter, och
- med utgångspunkt i det huvudmannaskap som föreslås föreslå åtgärder som säkerställer att verksamheten kan bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa verksamhetsmässiga och personella konsekvenser av förslagen på kort och lång sikt. Utredaren ska i sitt arbete beakta ett barnrätts- och funktionshindersperspektiv, nationella minoriteters rättigheter och samernas rättigheter som urfolk.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner, landsting och enskilda skolhuvudmän. Utredningen ska även inhämta synpunkter och erfarenheter från Statens skolverk, Statens

skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolforskningsinstitutet, Arbetsgivarverket och andra relevanta myndigheter. Utredaren ska, i de delar som rör uppgifter för skolmyndigheterna, särskilt beakta kommande förslag från 2015 års skolkommission, Utredningen Ökad samverkan kring praktikinära forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet (U 2017:03) och, i relevanta delar, Indelningskommittén (Fi 2015:09) och remissinstansernas synpunkter på dessa förslag. Utredningen även hålla sig informerad om Tillitsdelegationens (Fi 2016:03) arbete i relevanta delar. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och elevorganisationer. Berörda centrala arbetstagarorganisationer ska hållas informerade om arbetet och ges tillfälle att framföra synpunkter. En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Enkät om hur du upplever de statliga skolmyndigheternas arbete

1. Jag besvarar enkäten främst i egenskap av:
 - a) Politiker
 - b) Företrädare för enskild huvudman
 - c) Förvaltningschef
 - d) Rektor hos kommunal huvudman
 - e) Rektor hos enskild huvudman
 - f) Bitr. rektor eller motsvarande hos kommunal huvudman
 - g) Bitr. rektor eller motsvarande hos enskild huvudman
 - h) Förskolechef hos kommunal huvudman
 - i) Förskolechef hos enskild huvudman
 - j) Bitr. förskolechef eller motsvarande hos kommunal huvudman
 - k) Bitr. förskolechef eller motsvarande hos enskild huvudman
 - l) Annat yrke, ange yrke

2. Antal invånare i den kommun som du representerar eller har din verksamhet i:
 - a) Mindre än 20 000 invånare
 - b) Mellan 20 000 och 50 000 invånare
 - c) Mellan 50 000 och 100 000 invånare
 - d) Fler än 100 000 invånare

3. Jag har haft min nuvarande funktion hos samma huvudman
 - a) Mindre än 1 år
 - b) 1–3 år
 - c) 3–5 år
 - d) Mer än 5 år

4. Jag är
 - a) Man
 - b) Kvinna
 - c) Önskar ej ange

Tillsyn

5. Skolinspektionen bedriver tillsyn och kvalitetsgranskning. Är det tydligt för dig vad som är tillsyn respektive kvalitetsgranskning?
 - a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej

6. På vilka sätt har din verksamhet de tre senaste åren varit föremål för Skolinspektionens tillsyn? (flera alternativ kan anges)
 - a) Regelbunden tillsyn
 - b) Anmälningssärenden
 - c) Övrigt
 - d) Inte alls
 - e) Vet ej

Om du svarar Inte alls eller vet ej, gå vidare till fråga 11.

7. Bedrivs Skolinspektionens tillsyn i dag generellt på ett sätt som stödjer utveckling av sådan verksamhet som du ansvarar för?
 - a) Ja, i stor utsträckning
 - b) Ja, i liten utsträckning
 - c) Nej, inte nämnvärt
 - d) Nej
 - e) Vet ej

8. Har Skolinspektionens återföring av tillsynsresultaten bidragit till utveckling av skolverksamheten?
- a) Ja, i stor utsträckning
 - b) Ja, i liten utsträckning
 - c) Nej, inte nämnvärt
 - d) Nej
 - e) Vet ej
9. Har Skolinspektionens återföring av tillsynsresultaten bidragit till utveckling av förskoleverksamheten?
- a) Ja, i stor utsträckning
 - b) Ja, i liten utsträckning
 - c) Nej, inte nämnvärt
 - d) Nej
 - e) Vet ej
10. Har Skolinspektionens återföring av tillsynsresultaten bidragit till utveckling av vuxenutbildningen?
- a) Ja, i stor utsträckning
 - b) Ja, i liten utsträckning
 - c) Nej, inte nämnvärt
 - d) Nej
 - e) Vet ej
11. Skolinspektionens regelbundna tillsyn av förskolan riktar sig främst mot huvudmannanivån, medan tillsynen av t.ex. grundskolan även riktar sig mot skolenhetsnivån. Hur uppfattar du denna skillnad?
- a) Tillsynen av förskolan fungerar bra som den är
 - b) Tillsynen av förskolan borde vara mer lik tillsynen av grundskolan
 - c) Tillsynen av grundskolan borde vara mer lik tillsynen av förskolan
 - d) Jag har inte uppfattat någon skillnad
 - e) Vet ej

12. Har er kommun eller (om du är representant för enskild huvudman) er lägeskommun förutsättningar att på ett rättssäkert sätt utöva tillsyn över fristående förskolor och pedagogisk omsorg?
- a) Ja, fullt ut
 - b) Nej, inte i den utsträckning som är önskvärt
 - c) Vet ej
13. Har du övriga synpunkter på hur tillsynen enligt skollagen fungerar och hur den kan utvecklas? Om du har övriga synpunkter på hur tillsynen enligt skollagen fungerar och hur den kan utvecklas?

Kvalitetsgranskning

14. Har din verksamhet vid något tillfälle deltagit i Skolinspektionens kvalitetsgranskningar?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej

Om du svarade nej eller vet ej, gå till fråga 18.

15. Bidrar Skolinspektionens kvalitetsgranskningar till att utveckla skolverksamheten?
- a) Ja, i stor utsträckning
 - b) Ja, i liten utsträckning
 - c) Nej, inte nämnvärt
 - d) Nej
 - e) Vet ej
16. Bidrar Skolinspektionens kvalitetsgranskningar till att utveckla förskoleverksamheten?
- a) Ja, i stor utsträckning
 - b) Ja, i liten utsträckning
 - c) Nej, inte nämnvärt
 - d) Nej
 - e) Vet ej

17. Bidrar Skolinspektionens kvalitetsgranskningar till att utveckla vuxenutbildningen?
- a) Ja, i stor utsträckning
 - b) Ja, i liten utsträckning
 - c) Nej, inte nämnvärt
 - d) Nej
 - e) Vet ej
18. Har Skolinspektionens kvalitetsgranskningar bidragit till utveckling av den verksamhet för vilken du ansvarar trots att din egen verksamhet inte varit föremål för kvalitetsgranskning?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej
19. Har du övriga synpunkter på hur den statliga kvalitetsgranskningen fungerar och kan utvecklas?

Statsbidrag och skolutveckling

20. Det finns i dag en mängd satsningar där huvudmän kan delta och söka statsbidrag via Skolverket. Det gäller bl.a. läxhjälp, lovskola, Läslyftet, Matematiklyftet, Lärarlyftet II, karriärsteg, mindre barngrupper i förskolan, regionalt yrkesvux, entreprenörskap och specialpedagogik. Några av dessa ligger under det s.k. paraplyet Nationella skolutvecklingsprogram. Har din verksamhet under de fem senaste åren deltagit i någon eller några satsningar?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej
21. Om du svarade ”Nej”, ange varför

22. Är de nationella satsningarna viktiga för den lokala utvecklingen av verksamheten?
- a) Satsningarna är i stor utsträckning viktiga för utvecklingen av verksamheten
 - b) Satsningarna är i liten utsträckning viktiga för utvecklingen av verksamheten
 - c) Satsningarna är inte alls viktiga för utvecklingen av verksamheten
 - d) Vet ej
23. Har du övriga synpunkter på reformer där satsningar på olika områden kombineras med riktade, oftast sökbara, statsbidrag?

Samverkan för bästa skola

24. Samverkan för bästa skola är en satsning som vänder sig till vissa huvudmän med särskilt svåra förutsättningar. Satsningen syftar till att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten. Skolverket träffar överenskommelser med huvudmän om insatser med statlig finansiering. För närvarande deltar cirka 40 huvudmän i satsningen. Har din verksamhet deltagit i satsningen?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej

Om du svarade nej eller vet ej, gå till fråga 28.

25. Har medverkan i Samverkan för bästa skola haft positiv effekt för verksamheterna som deltar?
- a) Ja, i stor utsträckning
 - b) Nej, inte i någon större utsträckning
 - c) Det är för tidigt att säga
 - d) Vet ej

26. Bedömer du att de utvecklingsinsatser som ni kommit överens om med Skolverket vid behov kan fortsätta, efter att Samverkan för bästa skola har avslutats?

- a) Ja, det är sannolikt
- b) Nej, det är inte sannolikt
- c) Det är för tidigt att säga
- d) Vet ej

27. Har du övriga synpunkter på Samverkan för bästa skola?

Gymnasial yrkesutbildning – regional arbetsmarknad

28. Bedrivs det gymnasial yrkesutbildning inom er region som motsvarar behoven på den regionala arbetsmarknaden?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

Om du svarade nej eller vet ej besvara nästa fråga. Om du svarade ja, gå till fråga 30.

29. Skulle en statlig skolmyndighet kunna bidra till att utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen så att den bättre svarar mot behoven på de regionala arbetsmarknaderna?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

30. Du svarade ja på frågan ovan, beskriv på vilket sätt

Läroplaner, ämnesplaner och kursplaner

31. Är du nöjd med Skolverkets arbete med implementering av styrdokument, t.ex. läroplaner, ämnesplaner eller kursplaner?

- a) Ja
- b) Nej
- c) Vet ej

32. Har du övriga synpunkter på hur Skolverkets arbete med implementering av styrdokument fungerar, t.ex. läroplaner, ämnesplaner eller kursplaner?

Uppföljning och utvärdering

33. Använder du de statliga myndigheternas uppföljning (statistik) i din verksamhet?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Jag känner inte till uppföljningen (statistiken)
34. Använder du dig av Skolverkets utvärderingsrapporter i din verksamhet?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Jag känner inte till rapporterna

Specialpedagogik

35. Vart vänder ni er om en verksamhet behöver specialpedagogiskt stöd som inte kan tillgodoses inom huvudmannens organisation?
- a) Skolverket
 - b) Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)
 - c) Annan
36. Har SPSM tagit kontakt med er verksamhet för att informera om sitt uppdrag eller för att erbjuda råd och stöd?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej

37. Har ni i verksamheten någon gång använt läromedel som producerats eller anpassats av SPSM?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej
38. I dag har både Skolverket och SPSM i sitt uppdrag att hantera specialpedagogiska frågor och ge råd och stöd till olika verksamheter. Har du några synpunkter på att det är två olika myndigheter som har detta uppdrag?

Fortbildning och kompetensutveckling

39. Känner du till någon statlig skolmyndighet som erbjuder fortbildning eller kompetensutveckling?
- a) Ja
 - b) Nej
40. Är det bra att staten genom Skolverket och SPSM, med eller utan samverkan med t.ex. lärosäten, erbjuder och genomför fortbildning eller kompetensutveckling?
- a) Ja, i samma utsträckning som i dag
 - b) Ja, i betydligt högre utsträckning än i dag
 - c) Nej, de behöver inte erbjuda fortbildning eller kompetensutveckling
 - d) Vet ej

Om du svarade nej eller vet ej, gå till fråga 42.

41. För vilka yrkeskategorier bör det anordnas fortbildning och kompetensutveckling från statens sida? (flera alternativ kan anges)
- a) Lärare
 - b) Förskollärare
 - c) Fritidspedagoger
 - d) Rektorer
 - e) Förskolechefer
 - f) Förvaltningschefer eller motsvarande
 - g) Politiker med ansvar inom skolområdet
 - h) Annan

Stödet till praktiktäna forskning samt spridning av forskning och erfarenhetsbaserad kunskap

42. Finns det enligt din uppfattning behov av att en statlig skolmyndighet bidrar med att stärka den vetenskapliga grunden för utbildningen, t.ex. genom att sprida resultat från forskning och beprövad erfarenhet?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej
43. Känner du till någon eller några av följande som sprider forskning inom skolområdet? (flera alternativ kan anges)
- a) Nationella resurscentrum (NRC)
 - b) Skolverket
 - c) SPSM
 - d) Regionala utvecklingscentra (RUC) eller motsvarande
 - e) Universitet/högskolor
 - f) Skolforskningsinstitutet
 - g) Privata aktörer (t.ex. Ifous)
 - h) Jag känner inte till att någon av dessa sprider forskning inom skolområdet
 - i) Annat

44. Känner du till någon eller några av följande som sprider erfarenhetsbaserad kunskap inom skolområdet? (flera alternativ kan anges)
- a) Nationella resurscentrum (NRC)
 - b) Skolverket
 - c) SPSM
 - d) Regionala utvecklingscentra (RUC) eller motsvarande
 - e) Universitet/högskolor
 - f) Privata aktörer (t.ex. Ifous)
 - g) Jag känner inte till att någon av dessa sprider forskning inom skolområdet
 - h) Annat
45. Använder din verksamhet resultaten från den forskning som sprids av Skolverket?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej
46. Använder din verksamhet resultaten från den forskning som sprids av SPSM?
- a) Ja
 - b) Nej
 - c) Vet ej
47. Känner du till Skolforskningsinstitutet, som bl.a. har till uppgift att initiera praktisknära forskning?
- a) Ja
 - b) Nej

48. Bidrar det till utveckling av verksamheten om staten garanterar praktisknära forskning utifrån de behov som finns inom skola, förskola och vuxenutbildning?
- a) Ja, det är viktigt att få ökad kunskap utifrån verksamhetens verkliga behov för att kunna bedriva så bra undervisning som möjligt.
 - b) Nej, det räcker med sådan forskning som redan bedrivs, t.ex. på universitetets och högskolors initiativ.
 - c) Vet ej

Regional närvaro

49. Skolinspektionen och SPSM har regionala kontor i Sverige. Har du haft kontakt med något regionalt kontor?
- a) Ja, vi har ofta kontakt
 - b) Ja, någon enstaka gång
 - c) Nej, vi har aldrig kontakt
 - d) Jag känner inte till att det finns regionala kontor
 - e) Vet ej

Om du svarade nej, vi har aldrig kontakt, jag känner inte till att det finns regionala kontor eller vet ej, gå till fråga 53.

50. Hur har du upplevt kontakten med ett regionalt kontor inom Skolinspektionen?
- a) Det fanns lokalkännedom
JA NEJ VET EJ
 - b) Det fanns god kompetens
JA NEJ VET EJ
 - c) Närheten till ett lokalt kontor är viktig
JA NEJ VET EJ

51. Hur har du upplevt kontakten med ett regionalt kontor inom SPSM?
- a) Det finns lokal kännedom
JA NEJ VET EJ
 - b) Det fanns god kompetens
JA NEJ VET EJ
 - c) Närheten till ett regionalt kontor är viktig
JA NEJ VET EJ
52. Har du övriga synpunkter på frågan om behovet av regional närvaro från statliga skolmyndigheter?

Övrigt

53. Har du övriga synpunkter på hur skolmyndigheterna (Skolverket, Skolinspektionen, SPSM och Skolforskningsinstitutet) fungerar för närvarande eller har du idéer om vad som kan förändras?

Nu är du klar med enkäten och vi tackar för din medverkan!

Besökta skolhuvudmän

Kommuner, enskilda och statliga skolhuvudmän som besökts av utredningen förtecknas i tabellen.

Tabell 1 Förteckning över besökta skolhuvudmän

Besökta skolhuvudmän

Kommuner

Borgholm

Ekerö

Göteborg

Helsingborg

Härnösand

Jokkmokk

Katrineholm

Kiruna

Krokom

Ronneby

Örebro

Enskilda huvudmän

Fridaskolorna AB

Föräldrakooperativet Gunnilse ek. för. Förskolan Nallarna

Svedenskolan Bergshamra. Utbildningspedagogik i Sverige AB

Tibble Fristående Gymnasium TFG AB

Statliga skolhuvudmän

Sameskolstyrelsen

Specialpedagogiska skolmyndigheten

Intervjuguide – huvudmän, skolchefer, rektorer, förskolechefer, lärare och förskollärare

Tillsyn – generellt

- 1 På vilka sätt har ni de tre senaste åren varit föremål för Skolinspektionens tillsyn? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef*)
- 2 På vilket sätt lämnade Skolinspektionen råd och vägledning inom ramen för sin tillsyn? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef*)
- 3 Ledde Skolinspektionens tillsyn till utveckling av verksamheten? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
 - 3.1 Om ja, på vilket sätt?
- 4 Anser ni att Skolinspektionens tillsyn i dag bedrivs på ett sätt som stödjer utveckling av skolverksamheten? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
 - 4.1 Om ja, beskriv på vilket sätt!
 - 4.2 Om inte, vad skulle behöva förändras för att så skulle ske?
- 5 Hur återförde Skolinspektionen resultatet av tillsynen? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef*)

- 6 Har ni samarbetat med någon extern aktör, t.ex. universitet eller högskolor, för att åtgärda brister och i övrigt utveckla verksamheten med anledning av Skolinspektionens tillsyn? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
 - 6.1 Om ja, med vilken aktör och på vilket sätt?
 - 6.2 Hur upplever ni att det fungerat?
- 7 Har ni några andra tankar om hur staten skulle kunna stödja huvudmännen så att resultaten av Skolinspektionens tillsyn i högre utsträckning än i dag skulle bidra till utveckling av skolverksamheten? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 8 Vad, om något, uppfattar ni var positivt med Skolinspektionens tillsyn? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 9 Var det något som ni uppfattar som negativt, i så fall vad? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
 - 9.1 Har ni förslag på hur det skulle kunna ändras?
- 10 Vid era kontakter med Skolinspektionens tillsyn, har ni då haft kontakt med myndighetens regionala kontor, med huvudkontoret eller både och? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
 - 10.1 Om ni haft kontakt med ett regionalt kontor, anser ni att kontakterna fungerat på ett bra sätt?
- 11 Anser ni att Skolinspektionens regionala närvaro på något sätt kunde förbättras? (*huvudman, skolchef, rektorer, förskolechefer, lärare, förskollärare*)
 - 11.1 Om ja, på vilket sätt?

Kvalitetsgranskning

- 12 Har ni vid något tillfälle deltagit i Skolinspektionens kvalitetsgranskningar? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 12.1 Om ja, vad är era erfarenheter av det?

Tillsyn – förskola

- 13 Har ni inom de senaste tre åren haft tillsyn av er förskola? (*huvudman, skolchef, förskolechef*)
- 14 På vilket sätt skiljde sig denna tillsyn från den senaste tillsynen avseende övriga skolformer? (*huvudman, skolchef, förskolechef*)
- 15 Anser ni att tillsynen av förskolan borde förändras? (*huvudman, skolchef, förskolechef*)
- 15.1 I så fall på vilket sätt?
- 16 Beskriv er egen organisation för tillsyn av fristående förskolor och pedagogisk omsorg? (*huvudman, skolchef*)
- 17 Beskriv vad ni anser att tillsynsuppdraget innebär? (*huvudman, skolchef*)
- 18 Anser ni att kommunen har tillräckliga resurser och i övrigt är lämplig att godkänna/besluta om rätt till bidrag och utöva tillsyn över de fristående verksamheterna? (*huvudman, skolchef*)
- 18.1 Om inte, varför och var borde ansvaret i så fall ligga i stället? (*huvudman, skolchef*)

Statsbidrag generellt

- 19 Det finns i dag en mängd satsningar där huvudmän kan söka statsbidrag via Skolverket, bl.a. finns det statsbidrag för läxhjälp, lovskola, läslyftet, Läraryftet II, karriärsteg, mindre barngrupper i förskolan, regionalt yrkesvux, entreprenörskap och specialpedagogik. Har ni deltagit i någon eller några satsningar? (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 19.1 Om ja, hur har deltagandet påverkat er verksamhet?
- 19.2 Hur ser ni generellt på systemet med många satsningar som erbjuds i kombination med statsbidrag för att delta?
- 19.3 Om nej, kan ni se något annat sätt som vore bra där staten skulle kunna bidra till att verksamheten förbättras? (ev. följdfråga om regional närvaro)

Samverkan för bästa skola

- 20 Samverkan för bästa skola är en satsning som vänder sig till vissa huvudmän med särskilt svåra förutsättningar. Satsningen syftar till att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten. Skolverket gör överenskommelser med huvudmän om insatser med statlig finansiering. För närvarande handlar det om cirka 40 huvudmän som Skolverket identifierat. Hur ser ni på denna typ av statlig insats? (*huvudman, rektor, förskolechef*)
- 20.1 Vad har ert deltagande lett till i verksamheten? (*huvudman, rektor, förskolechef i deltagande skolor och förskolor*)
- 20.2 Vad tänker ni er händer när projektet är slutfört?

Nationella skolutvecklingsprogram

- 21 Nationella skolutvecklingsprogram används som ett paraply för ett stort antal stöd- och utvecklingsinsatser. När det gäller nya satsningar är en stor del av dessa webbaserade. Deltar ni i någon av satsningarna? (*huvudman, rektor, lärare*)
- 21.1 Om ja, vilken eller vilka?
- 21.2 Om ja, vilken nytta ser ni med att vara med?

Gymnasial yrkesutbildning – regional arbetsmarknad

- 22 Anser ni att den gymnasiala yrkesutbildningen inom er region svarar mot behoven på den regionala arbetsmarknaden? (*huvudman, rektor och lärare gymnasieskolan*)
- 22.1 Om inte, kan skolmyndigheterna organiseras för att bidra till att utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen så att den bättre svarar mot behoven på de regionala arbetsmarknaderna?
- 22.2 Om ja, beskriv på vilket sätt?

Läroplaner, ämnesplaner och kursplaner

- 23 Anser ni att ni haft era möjligheter till inflytandet i samband med att läroplaner, ämnesplaner och kursplaner revideras? (*rektorer, förskolechefer, lärare, förskollärare*)
- 23.1 Om ja, på vilket sätt?
- 23.2 Om inte, vad skulle behöva förändras för att ni skulle få inflytande?
- 24 Uppfattar ni att Skolverkets arbete med implementering av läroplaner, ämnesplaner och kursplaner fungerar på ett bra sätt? (*rektor, lärare, förskollärare*)
- 24.1 Om ja, på vilka sätt fungerar arbetet bra?
- 24.2 Om inte, vad skulle behöva förändras?
- 25 Vilka fördelar/nackdelar bedömer ni skulle bli följden om arbetet med läroplaner, ämnesplaner och kursplaner skulle bedrivas av en enhet inom en skolmyndighet som är regionalt förlagd? (*rektor, lärare, förskollärare*)

Prov och bedömning

- 26 Hur bedömer ni att Skolverkets allmänna råd och stödmaterial fungerar när det gäller betygssättning och kunskapsbedömning, bedömningsstöd i olika kurser och ämnen och skriftliga individuella utvecklingsplaner (*rektorer, lärare*)
- 26.1 I vilken utsträckning använder ni Skolverkets allmänna råd och stödmaterial?
- 26.2 Om ni bedömer att det finns brister, hur skulle materialen kunna förbättras?
- 27 Vilka fördelar/nackdelar bedömer du skulle bli följden om arbetet med prov och bedömning skulle bedrivas av en enhet inom en skolmyndighet som är regionalt förlagd? (*rektorer, lärare*)

Uppföljning, utvärdering och kvalitetsgranskning

- 28 Hur använder ni, utifrån era behov, de statliga myndigheternas uppföljning (statistik), utvärdering eller kvalitetsgranskning?
- 28.1 Har du kännedom om och i så fall synpunkter på:
- a) Skolverkets statistik per verksamhetsform och skolf orm, som presenteras på riks-, läns-, kommun- och skolnivå?
 - b) Skolverkets tematiska utvärderingar eller utvärderingar av vissa övergripande frågor?
 - c) Skolverkets arbete med de internationella kunskapsmätningarna, PIRLS, PISA och TIMSS?
 - d) Skolinspektionens kvalitetsgranskningar?
- 29 Anser ni att ni har goda möjligheter att använda resultaten av myndigheternas arbete med
- a) uppföljningen?
 - b) utvärderingen?
 - c) kvalitetsgranskningen?

- 30 Upplever ni att det finns överlappningar mellan myndigheterna vad gäller uppföljning, utvärdering och kvalitetsgranskning?
- 30.1 Om ja, ser ni dessa överlappningar som problem och i så fall vilka?

Specialpedagogik

- 31 Vart vänder ni er om ni bedömer att det behövs specialpedagogiskt stöd? (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 32 Om allt är uttömt på den egna skolan eller förskolan – vad gör ni då? (*rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 33 Vi utgår från att det finns en elevhälsa – om inte heller stöd från denna (eller annat på huvudmannanivå) gör att situationen går att lösa och eleverna får det stöd de behöver, vad händer då? (*huvudman, rektor, lärare*)
- 34 Känner ni till vilka statliga myndigheter som kan hjälpa till i specialpedagogiska frågor och vad de kan hjälpa till med? (Skolverket, SPSM) (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 34.1 Om ja, brukar ni vända er till någon av dessa myndigheter? I så fall på vilket sätt?
- 34.2 Om ja, vilken hjälp har ni fått? Överensstämde det mer era förväntningar?
- 35 Har ni någon gång använt er av läromedel som produceras av SPSM? (*rektor, lärare*)
- 35.1 Om ja, hur användbara var dessa läromedel?
- 36 Har ni varit med om att Skolverket eller SPSM har tagit kontakt med er för att informera om sin verksamhet eller erbjuda råd och stöd? (*huvudman, rektor, förskolechef*)
- 36.1 Om ja, vad har erbjudits?

- 37 Har ni deltagit i någon fortbildning, kurser eller andra insatser som rör specialpedagogik som myndigheterna anordnat? (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 37.1 Om ja, hur skulle ni beskriva nyttan med dessa? (*rektor, lärare*)
- 38 Hur ser ni på att två myndigheter hanterar specialpedagogiska frågor och råd och stöd i dessa? (*huvudmän, rektor, lärare*)
- 39 Hur skulle ni vilja att en statlig funktion, eller flera funktioner, som är bra på specialpedagogiska frågor organiserades (t.ex. som en egen myndighet eller inordnad i en myndighet som har andra stödjande och skolutvecklande frågor, nationellt eller regionalt)? (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 39.1 Vad skulle en sådan funktion hjälpa till med för att det skulle gagna barnen eller eleverna så mycket som möjligt?

Fortbildning och kompetensutveckling

- 40 Av skollagen framgår att huvudmannen ska ge personalen vid skol- och förskolenheterna möjlighet till kompetensutveckling. Beskriv hur detta arbete bedrivs! (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 41 Känner ni till någon statlig myndighet som erbjuder fortbildning eller kompetensutveckling – i så fall vilken/vilka? (Skolverket, SPSM, högskolor och universitet) (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare, fritidspedagog*)
- 42 Har ni någon gång tagit del av det som erbjuds? (ex. läslyft, mattelyft, lärarlyft, specialpedagogik, förskolelyft, befattningsutbildning, rektorslyft) (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare, fritidspedagoger*)
- 42.1 Om ja, vad?
- 42.2 Hur bedömer ni nyttan med fortbildningen eller kompetensutvecklingen?

- 43 Hur ser ni på att staten direkt genom sina skolmyndigheter eller i samverkan med t.ex. lärosäten erbjuder och genomför fortbildning och kompetensutveckling? (*Huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare, fritidspedagoger*)
- 43.1 På vilket sätt bör fortbildningen eller kompetensutvecklingen bedrivas ur ett geografiskt perspektiv?
- 44 För vilka yrkeskategorier bör det anordnas fortbildning och kompetensutveckling från statens sida – om någon alls? (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare, fritidspedagog*)
- 45 Skolkommissionen som lämnade sitt betänkande i våras föreslår att det ska skapas en statlig funktion med s.k. professionsprogram där staten ansvarar för fortbildning på olika nivåer och som bygger på ”standards” för de olika nivåerna. Hur ser ni på det? (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare, fritidspedagog*)
- 46 Hur skulle ni vilja att en statlig organisation som har till uppgift att tillhandahålla fortbildning och kompetensutveckling för rektorer, lärare, förskollärare etc. skulle se ut – som i dag, på annat sätt, eller skulle den inte finnas alls? (*huvudman, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare, fritidspedagog*)
- 46.1 Om en sådan organisation bör finnas – hur ska den styras och vem ska ha inflytande över vilken fortbildning och kompetensutveckling som anordnas? (OBS se till att det regionala perspektivet berörs.)

Stödet till praktisknära forskning samt forskningsspridning

- 47 Finns det enligt er uppfattning ett behov av att stärka kunskaps- eller forskningsgrunden för rektorernas och förskolechefernas ledning av skolan respektive för lärarnas och förskollärarnas undervisning eller arbete i övrigt? (*huvudman, skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)

- 48 Känner ni till insatser för att stödja så kallad praktikinrä forskning eller kunskaps- och forsknings spridning inom skolområdet? Har ni kommit i kontakt med och har ni i så fall positiva eller negativa erfarenheter av kontakterna med: (*skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- a) Nationella resurscentrum (NRC)?
 - b) Erfarenhetsbaserad kunskap eller forskning som du vet spridits av Skolverket?
 - c) Erfarenhetsbaserad kunskap eller forskning som du vet spridits av SPSM?
 - d) Forskarskolor?
 - e) Regionala utvecklingscentra (RUC) eller motsvarande?
 - f) Skolforskningsinstitutet?
 - g) Ifous eller andra privata aktörer?
- 49 Använder ni resultaten från den erfarenhetsbaserade kunskap eller från den forskning som sprids av Skolverket, SPSM eller Skolforskningsinstitutet? (*skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 50 Upplever ni att det finns överlappningar mellan myndigheterna i utövandet av uppdragen att stödja praktikinrä skol forskning respektive att sprida kunskap inom skolområdet? (*skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)
- 50.1 Om ja, se du dessa överlappningar som problem och i så fall vilka?
- 51 Vilka fördelar/nackdelar bedömer ni skulle bli följden om det statliga stödet till eller spridningen av kunskap i större utsträckning än vad som är fallet i dag skulle ske med bas i en regional närvaro? (*skolchef, rektor, förskolechef, lärare, förskollärare*)

Specialskolorna

(Frågorna ställs till rektorer och lärare på specialskolor, huvudmän och rektorer i lägeskommuner)

- 52 Specialskolorna har i dag ett statligt huvudmannaskap och SPSM är huvudman för skolorna. Ansvaret ligger på de regionala avdelningarna. Är det en god, tidsenlig och effektiv ordning för att eleverna ska nå så långt som möjligt i sitt lärande och i sin utveckling?
- 52.1 Om ja, på vilket sätt?
- 52.2 Om nej, hur skulle huvudmannaskapet kunna se ut? För- och nackdelar?

Sameskolstyrelsen och sameskolorna

(Samtliga frågor ställs till representanter för Sametinget, Sameskolstyrelsen, rektorer, lärare och föräldrar vid sameskolorna samt huvudmän för grundskolor i lägeskommunerna)

- 53 I dag är Sameskolstyrelsen en s.k. nämndmyndighet under regeringen som ansvarar för sameskolorna. Nämndens ledamöter utses av Sametinget, medan regeringen genom en instruktion och ett regleringsbrev talar om hur verksamheten ska styras. Hur ser ni på den ordningen?
- 53.1 Om ni anser att det finns brister i nuvarande styrning av sameskolan, skulle det kunna lösas med utgångspunkten att Sameskolstyrelsen finns kvar? I så fall, på vilket sätt?
- 54 Genom historien har många olika förslag om sameskolornas organisering förts fram. I slutet av 1950-talet föreslog en utredning att de kommuner där skolorna var belägna skulle ta över ansvaret och huvudmannaskapet för skolorna, men det skulle finnas representanter för samerna i styrelserna för skolan, i syfte att värna språk, kultur etc. Det blev dock inte verklighet av det förslaget. I dag finns fjorton s.k. förvaltningskommuner. I några av dessa finns sameskolor. Skulle det kunna vara ett alternativ att låta förvaltningskommunerna svara för utbildningen i sameskolorna?

- 54.1 Om ja, vilka för- och nackdelar skulle finnas?
- 54.2 Om ja, är det något särskilt som skulle behöva regleras för att en sådan ordning skulle kunna fungera (samiskt inflytande, finansiering...)?
- 54.3 Om nej, varför inte?
- 55 Det har vid upprepade tillfällen förts fram att Sameskolstyrelsen skulle kunna inordnas i Sametinget så att man skulle slippa det ”orena” ansvar som finns för Sameskolstyrelsen. Exempelvis föreslog en myndighetsutredning detta 2007 och menade att det var ett önskemål från såväl Sametinget som Sameskolstyrelsen. Regeringen bedömde dock att frågan behövde utredas ytterligare, vilket vi gör nu. Det finns också ett utbildningspolitiskt program för Sametinget där det finns en önskan om att Sametinget ska ta över ansvaret för sameskolorna och Riksrevisionen kom med samma förslag vid en granskning i våras. Hur ser ni på detta?

Samtalsguide vid samtal med myndighetsföreträdare

Frågorna ställs till chefer vid samtliga avdelningar och de flesta enheter inom myndigheterna, men följdfrågor anpassas utifrån samtalet med chefen för respektive avdelning eller enhet.

- 1 Beskriv ert arbete inom avdelningen och peka på vad som fungerar bra och vilka särskilda utmaningar som finns i arbetet.
- 2 Vilka förändringar skulle man kunna göra utifrån de utmaningar som finns?
- 3 Hur förhåller sig ert arbete till andra enheter och avdelningar inom myndigheten?
- 4 Vilken är er bild av hur effektiv och ändamålsenlig er del av myndigheten är i förhållande till huvudmän och verksamheter, men också till regeringen?
- 5 Ni har beröringspunkter, eller överlappande uppgifter, med andra skolmyndigheter (exemplifiera med vad som är aktuellt: forskningsspridning [Skolverket, SPSM, Skolfi], inspektion och stöd [Skolinspektionen, Skolverket, SPSM], specialpedagogiska frågor [Skolverket, SPSM]). Hur hanterar ni det? Har ni känt er tvungna att göra speciella val inom er egen verksamhet på grund av överlappningar?
- 6 Upplever ni att det är problematiskt med överlappningar eller närliggande uppgifter?
 - 6.1 Om ja, vad vore bästa lösningen?

- 7 Hur uppfattar ni de interna stödfunktioner som finns för att på olika sätt bistå de olika avdelningarna och enheterna inom myndigheten (ställs ej till stödfunktionerna)?
- 8 Har ni några mer övergripande idéer om hur skolmyndigheterna bör organiseras för att vara så effektiva och ändamålsenliga som möjligt och nå ända fram till elevers och barns lärande och möjligheter nå målen för utbildningen (se till att frågan om regional närvaro kommer med)?

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobank. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskylighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräkande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]
Vissa fredspliktsfrågor. [40]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]

Kulturdepartementet

- Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]

Miljö- och energidepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]

Näringsdepartementet

- Vägen till självkörande fordon – introduktion Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. [35]

Socialdepartementet

- Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. [32]

Att bryta ett våldsamt beteende
– återfallsförebyggande insatser
för män som utsätter närstående
för våld. [37]

God och nära vård. En primärvårdsreform.
[39]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektors professionella
utveckling. [17]

Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]

Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]

Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]

Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]