

Tabell 7.1 Antal årsarbetskrafter i den kommunala skolan
November 2020

Personalgrupp	Grundskola	Gymnasieskola	Konvux	Totalt
<i>Personal i arbete med elever</i>	121 200	29 100	7 200	157 500
Grundskollärare	65 200	800	500	66 500
Gymnasielärare	.	20 600	2 700	23 300
Förskolllärare	6 900	.	.	6 900
Lärare i fritidshem	3 100	**	.	3 100
Övrigt lärararbete	21 400	3 400	2 900	27 700
Barnskötare	5 400	.	.	5 400
Elevassistenten	13 000	2 200	100	15 300
Övrigt skolarbete	6 100	2 200	900	9 200
<i>Administrativ personal</i>	10 400	3 200	1 600	15 200
Ledningsarbete (inkl. rektorer)	7 400	1 800	500	9 700
Handläggare	1 100	600	600	2 300
Administratörer	1 900	900	500	3 300
<i>Elevhälsopersonal</i>	6 800	1 400	100	8 300
Skolsköterskor	2 300	500	**	2 800
Socialt och kurativt arbete	3 600	900	100	4 600
Övrig elevhälsopersonal	900	100	.	1 000
<i>Övrig stödjande personal</i>	10 600	2 700	200	13 500
Bibliotekspersonal	400	300	**	700
Fritidspersonal	1 500	100	.	1 600
Vaktmästeri och övrig teknisk personal	1 600	700	100	2 400
Köks- och måltidspersonal	5 900	1 300	**	7 200
Städ-, tvätt- och renhållningspersonal	1 300	400	**	1 700
Samtliga	149 000	36 400	9 100	194 500

Anm.: Uppgifterna har avrundats till närmsta hundratal. ** = små tal (har avrundats till 0). . = värde saknas (har antagits vara 0). Källa: Egen bearbetning av underlag från SKR.

Som framgår av tabellen var lärarna den största personalgruppen i de studerade skolformerna under 2020. Knappt två tredjedelar (66 procent) av alla årsarbetskrafter inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux var lärare.

Näst efter lärarna var elevassistenterna den största yrkesgruppen med en personalandel på cirka 8 procent. Därefter kom ledningspersonalen, där bland andra rektorerna ingår, med en personalandel på cirka 5 procent. Under 2020 fanns omkring 7 300 rektorer och biträdande rektorer, uttryckt som årsarbetskrafter, i den kommunala grund- och gymnasieskolan samt komvux i egen regi.¹

Vid sidan av dessa personalgrupper finns även ett stort antal årsarbetskrafter inom övrigt skolarbete. Där ingår till exempel lärarassistenter, studie- och yrkesvägledare, studiehandledare samt instruktörer. Dessa utgjorde knappt 5 procent av det totala antalet årsarbetskrafter i de kommunala skolorna under 2020.

Andra stödfunktioner för skolans kärnverksamhet är administration, vaktmästeri, elevhälsa, skolbibliotek, bispisning och städ. Inom dessa områden finns också många anställda. Till exempel utgjorde köks- och måltidspersonalen knappt 4 procent av den kommunala skolans årsarbetskrafter 2020. Administratörerna utgjorde nästan 2 procent och skolsköterskorna drygt 1 procent. Vaktmästeriet och städet stod för omkring 1 procent vardera. Det är vidare vanligt att den här typen av tjänster köps in av kommunerna och därmed inte ingår i statistiken över årsarbetskrafter.

7 500 årsarbetskrafter uppskattas arbeta i kommunal skolförvaltning

Vid sidan av den administrativa personal som ingår i tabell 7.1 finns ett antal tjänster som i SKR:s statistik redovisas gemensamt för förskolan, grundskolan, gymnasieskolan och komvux. Det handlar om personal som arbetar på skolkontoret, barn- och ungdomsförvaltningen eller motsvarande, men där det inte är möjligt att knyta anställningarna till en specifik skolform.

Under 2020 uppgick dessa tjänster, uttryckt i årsarbetskrafter, till 5 500. Av dessa var 1 100 ledningspersonal, 2 400 handläggare och 2 000 administratörer.

¹ Egna beräkningar utifrån underlag från SKR.

Om man antar att dessa tjänster fördelar sig proportionellt efter elevantalet i de olika skolformerna skulle det totala antalet årsarbetskrafter inom ledningspersonal, administratörer och handläggare i den kommunala grund- och gymnasieskolan samt komvux i egen regi ha uppgått till 19 600 under 2020. Om man justerar för de rektorer och biträdande rektorer som i statistiken ingår i den administrativa ledningspersonalen ger det en total siffra på 12 300 årsarbetskrafter inom kommunal skoladministration.

Detta är dock inte samma sak som antalet som arbetar med kommunal skolförvaltning. Till exempel är det troligt att merparten av administratörerna i själva verket arbetar på en skolenhet. För att komma närmare det faktiska antalet årsarbetskrafter inom kommunal skolförvaltning har utredningen därför räknat bort administratörerna. Då landar vi på en total siffra om 7 500 årsarbetskrafter inom kommunal skolförvaltning 2020. Men det ska understrykas att dessa uppskattningar bygger på antaganden och därmed bör tolkas med försiktighet.

Tabell 7.2 Uppskattning av antalet årsarbetskrafter inom kommunal skolförvaltning under 2020

	Grundskola	Gymnasieskola	Komvux	Totalt
Administrativ ledningspersonal	2 400	600	300	3 300
Handläggare	2 300	1 000	900	4 200
Totalt	4 700	1 600	1 200	7 500

Anm.: Uppgifterna har avrundats till närmsta hundratal. Årsarbetskrafter som är gemensamma mellan olika skolformer har fördelats proportionellt efter skolformernas storlek utifrån antalet elever under 2020. Rektorer och biträdande rektorer har räknats bort från den administrativa ledningspersonalen.

Källa: Egen bearbetning av underlag från SKR.

Lärare är oftast anställda hos en huvudman, inte på en skolenhet

Var skolpersonal har sin anställning regleras i anställningsavtal mellan arbetstagaren och arbetsgivaren, och kan därmed se olika ut för olika arbetstagare. I samtal med SKR och lärarnas fackliga organisationer har utredningen erfarit att lärare – som huvudregel – är anställda hos en huvudman med *placering* på en skolenhet. Själva anställningen ligger alltså hos huvudmannen, även om lärare vanligen söker jobb på en viss skolenhet. Det betyder att det oftast föreligger arbetskyldighet i huvudmannens hela verksamhet och att denna vanligen kan omplacera en lärare till någon annan av sina skolor.

I komvux på entreprenad är den enskilda utbildningsanordnaren arbetsgivare

För komvux finns möjlighet för kommunerna att lägga ut hela eller delar av utbildningsverksamheten på entreprenad.² En sådan lösning innebär att huvudmannskapet för verksamheten ligger kvar hos kommunen, medan verksamheten sköts av en enskild utbildningsanordnare (se mer i kapitel 4). För de lärare, och även andra yrkesgrupper, som arbetar inom komvux på entreprenad innebär detta att de har den enskilda utbildningsanordnaren som arbetsgivare – inte den kommunala huvudmannen.³ I de fall rektorn för en komvux-verksamhet som bedrivs på entreprenad är kommunalt anställd innebär det att rektorn inte är chef över personalen i verksamheten. Då behöver rektors pedagogiska ledarskap i stället bedrivas utifrån det avtal som tecknats samt de formella och informella kontakter som rektorn har med chef, lärare och övrig personal hos den enskilda utbildningsanordnaren.

Viss skolpersonal arbetar i flera skolverksamheter

Många anställda i den kommunala skolan arbetar i flera skolverksamheter. Till exempel är det vanligt att lärare i förskoleklassen även är verksamma i fritidshemmet eller att lärare i gymnasieskolan också är verksamma i komvux.

Under 2020 var det sammanlagt 12 350 kommunalt anställda lärare samt förskollärare och övrig personal i förskola som arbetade i minst två olika skolverksamheter.⁴ Av dessa var det 137 anställda som arbetade delvis i förskolan, som ligger utanför utredningens uppdrag, och delvis i någon annan skolverksamhet.⁵

När det kommer till andra yrkesgrupper än lärare samt förskollärare och övrig personal i förskolan har vi inte kunnat få fram statistik över hur många som arbetar i flera skolverksamheter parallellt. Men i samtal med bland andra SKR och de fackliga organisationerna på skolans område har det framkommit att delade tjänster förekommer även där. Särskilt bland Kommunals medlemmar i skolan är

² 23 kap. 8 § skollagen (2010:800).

³ Lärarförbundet (2014): *Om din utbildningsverksamhet läggs ut på entreprenad*. www.lararforbundet.se/artiklar/om-din-utbildningsverksamhet-laggs-ut (hämtad 2022-02-22).

⁴ Med övrig personal i förskola avses personal i arbete med barn, till exempel barnskötare.

⁵ Underlag från SKR utifrån Skolverkets lärarregister och register över förskolans personal 2020.

det en stor andel som arbetar verksamhetsövergripande. Det kan till exempel handla om lärar- och elevassistenter som arbetar både i fritidshemmet och i grundskolan.⁶

Viss skolpersonal arbetar bara delvis i skolverksamheten

Det finns anställda i skolan som bara delvis arbetar i skolverksamheten. Exempel på detta är vaktmästare som vid sidan av att sköta om skolorna även har uppdrag i kommunens övriga fastigheter, och kökspersonal som arbetar med måltidsförsörjningen till både skolorna och äldreboendena i kommunen. Utredningen har inte lyckats få fram statistik som visar hur vanligt den här typen av upplägg är. Men i kontakter med arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer har vi fått bekräftat att det förekommer och att det främst sker i mindre kommuner.

7.1.2 Staten är arbetsgivare i vissa skolformer

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid dessa skolenheter. Specialskolan och sameskolan är väsentligt mindre än de kommunala skolformerna.

Den pedagogiska personalen uppgår till drygt 400 i de statliga skolformerna

Under 2020 fanns totalt 405 pedagogiskt anställda i de statliga skolformerna. Omräknat till årsarbetskrafter uppgick antalet till 355. Andelen med pedagogisk högskoleexamen var 70,2 procent.⁷ Specialskolan, som drivs av Specialpedagogiska skolmyndigheten, är den större av de två statliga skolformerna. Under 2020 uppgick den pedagogiska personalen som huvudsakligen kunde knytas till specialskolan till 357, medan den uppgick till 48 i sameskolan.

⁶ Enligt uppgifter från Kommunal 2022-03-25.

⁷ Egen bearbetning av Skolverket: Samtliga skolformer – Personal – Riksnivå, Tabell 1A: Pedagogisk högskoleexamen, anställningsslag och heltidstjänster läsåren 2007/08–2020/21. Med pedagogiskt anställda avses lärare, speciallärare, specialpedagoger, övrig pedagogisk personal, skolledare samt studie- och yrkesvägledare.

Ett statligt arbetsgivaransvar för den offentliga skolpersonalen skulle innebära en kraftig personalexpansion i staten

Ett förstatligande av arbetsgivaransvaret för alla kommunalt anställda personalgrupper inom grundskola, gymnasieskola och komvux skulle alltså innebära att den statliga skolorganisationen skulle få ytterligare omkring 200 000 årsarbetskrafter. Utöver att jämföra siffran med de befintliga statliga skolformernas storlek kan den sättas i relation till andra statliga verksamheter, till exempel

- Polisen med knappt 30 300 årsarbetskrafter under 2020.
- Försäkringskassan med drygt 12 500 årsarbetskrafter.
- Arbetsförmedlingen med knappt 9 700 årsarbetskrafter.

Sett till alla statliga myndigheter – alla verksamheter inkluderade – skulle ett tillskott på 200 000 årsarbetskrafter i staten nästan innebära en fördubbling av befintlig personal.⁸ Även om ett förstatligande av arbetsgivaransvaret bara skulle gälla den pedagogiska personalen skulle en myndighet med det ansvaret bli statens största arbetsgivare.

7.1.3 Staten reglerar vem som får anställas för vissa tjänster i skolan

Sedan kommunaliseringen har staten ingen avtalsrelation med lärare, skolledare samt studie- och yrkesvägledare. Åtminstone inte för den majoritet av anställda som arbetar på kommunala och fristående skolor. Däremot finns fortfarande viss annan reglering kvar kring tjänsterna, framför allt i fråga om vem som får anställas.

Lärarlegitimation krävs för att få bedriva undervisning och tillsvidareanställas som lärare

Enligt skollagen är huvudregeln att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen.⁹ Det är Skolverket som meddelar föreskrifter om vad som krävs för att vara behörig i olika ämnen. Det är också

⁸ Egna beräkningar utifrån Statskontoret (2021): *Statsförvaltningen i korthet 2021*.

⁹ 2 kap. 13 § skollagen.

Skolverket som, efter ansökan, meddelar legitimation till lärare som har en behörighetsgivande examen.¹⁰ Vidare gäller som huvudregel att endast den som har legitimation får anställas som lärare utan tidsbegränsning.¹¹

Men det finns undantag från dessa huvudregler. Om det inte finns någon legitimerad eller behörig lärare att tillgå får en obehörig lärare bedriva undervisningen under en begränsad tid. Läraren ska då bedömas som lämplig och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den behörighetsgivande.¹² En obehörig lärare får bara bedriva undervisning och anställas ett år i taget.¹³

Ett annat undantag från legitimationsreglerna för lärare gäller för huvudmän som bedriver undervisning på ett visst främmande språk. Detta har blivit relativt vanligt i friskolesektorn med flera huvudmän som till viss del erbjuder engelskspråkig undervisning. Då gäller inte de ordinarie behörighetsreglerna, utan en olegitimerad lärare får bedriva undervisning om läraren har en utländsk lärarutbildning, som motsvarar en svensk lärarexamen, och har kompetens att undervisa på det främmande språket.¹⁴

Pedagogisk insikt krävs för anställning som rektor

Enligt skollagen får bara den som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt anställas som rektor.¹⁵ I förarbetena till lagtexten motiverade regeringen kravet med att en allsidig pedagogisk insikt, förvärvad genom både utbildning och erfarenhet, är avgörande för en rektors möjlighet att leda skolans utveckling så att de nationella målen nås. Regeringen menade samtidigt att det måste finnas en viss flexibilitet när huvudmännen ska bedöma vem som är lämpligast att anställa som rektor vid en skolenhet, eftersom det är huvudmännen som utifrån lokala förhållanden avgör hur skolor ska organiseras. Därför valde regeringen att inte närmare reglera vilka krav på utbildning och erfarenhet som skulle krävas för rollen som rektor.¹⁶

¹⁰ 2 kap. 16 § skollagen.

¹¹ 2 kap. 20 § skollagen.

¹² 2 kap. 18 § skollagen.

¹³ 2 kap. 18 och 21 §§ skollagen.

¹⁴ 2 kap. 17 § skollagen.

¹⁵ 2 kap. 11 § skollagen.

¹⁶ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Vid sidan av kravet på pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet har staten ålagt huvudmännen en skyldighet att se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning, det så kallade rektorsprogrammet, efter att de tillträtt sin tjänst. Rektorsprogrammet ska påbörjas så snart som möjligt efter att rektorn börjat sin anställning och vara genomfört inom fyra år efter tillträdesdagen.¹⁷ Motiveringen för den statliga befattningsutbildningen var, enligt regeringen, att ledarna av skolans pedagogiska verksamhet bör ha en stabil och likvärdig utbildningsmässig grund att stå på.¹⁸

Det finns krav på utbildning för studie- och yrkesvägledare

Enligt skollagen krävs att studie- och yrkesvägledarna ska ha utbildning avsedd för sådan verksamhet. Den som inte har det får anställas högst ett år i taget.¹⁹

7.1.4 Anställningsvillkoren i skolan bestäms i förhandlingar

Skolpersonalens anställningsvillkor bestäms i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Hur man tecknar kollektivavtal ser dock olika ut i kommunerna jämfört med i staten.

Kommunerna sluter avtal med flera motparter

I den kommunala sektorn är det arbetsgivarorganisationerna Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) samt Sobona som sluter kollektivavtal med flera olika motparter beroende på vilka yrkesgrupper det handlar om.²⁰ Inom Sobona återfinns bland annat kommunalförbund, men även enskilda huvudmän som vill tillämpa samma avtal som gäller i den kommunala skolan.²¹

¹⁷ 2 kap. 12 § skollagen.

¹⁸ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

¹⁹ 2 kap. 30 § skollagen.

²⁰ SKR (2021): *Avtalsrörelse*.

<https://skr.se/skr/arbetsgivarekollektivavtal/avtalsrorelse> (hämtad 2022-02-22).

²¹ Sobona (2022): *Stadgar*. <https://sobona.se/om-sobona/styrelse/stadgar> (hämtad 2022-02-22).

Formellt sett tecknar SKR och Sobona huvudöverenskommelser (HÖK) med förhandlingsorganisationerna på arbetstagar sidan. Dessa ligger sedan till grund för de lokala kollektivtal som tecknas i varje kommun.

De arbetstagarorganisationer som har partsställning och därmed förhandlar om avtal på det kommunala området är följande:

- *Svenska Kommunalarbetsareförbundet (Kommunal)*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Kommunal. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel barnskötare, elevassistenter, lärarassistenter, fritidsledare, kockar, måltidspersonal, vaktmästare och lokalvårdare. Enligt SKR var det cirka 13 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Kommunal.²²
- *Lärarnas Samverkansråd*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel lärare, förskollärare, studie- och yrkesvägledare, fritidspedagoger samt skolledare. Enligt SKR var det cirka 54 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Lärarnas Samverkansråd.
- *Akademikeralliansen*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i 16 Sacoanslutna förbund.²³ Yrkesgrupper som omfattas är till exempel skolledare och skolpsykologer. Enligt SKR var det cirka 3 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Akademikeralliansen.
- *OFR Allmän kommunal verksamhet*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Vision, Akademikerförbundet SSR, Ledarna samt Fackförbundet Scen och Film. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel admini-

²² Uppgifterna om hur stor andel av personalen i den kommunala skolan som tillhörde respektive huvudöverenskommelse tar inte hänsyn till fördelningen av oorganiserade anställda (cirka 23 procent). I praktiken fördelas dessa till det avtalsområde där flest organiserade inom yrket finns. Det medför att uppgifterna ovan bör tolkas som ett nedre spann.

²³ De fackförbund som omfattas är Akavia, DIK, Fysioterapeuterna, Kyrkans Akademikerförbund, Naturvetarna, Sjöbefälsföreningen, SRAT, Sveriges Arbetsterapeuter, Sveriges Arkitekter, Sveriges Farmaceuter, Sveriges Ingenjörer, Sveriges Psykologförbund, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges universitetslärare och forskare (SULF), Sveriges Veterinärförbund samt Tjänstetandläkarföreningen.

stratörer och kuratorer. Enligt SKR var det cirka 6 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde OFR Allmän kommunal verksamhet.

- *OFR Hälso- och sjukvård*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Vårdförbundet. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel skol-sköterskor. Enligt SKR var det cirka 1 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Vårdförbundet.
- *Sveriges läkarförbund*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i Sveriges läkarförbund. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel skolläkare. Enligt SKR var det under 0,5 procent av de anställda inom den kommunala grundskolan och gymnasieskolan samt komvux som tillhörde Sveriges läkarförbund.

Partsställningen på det kommunala avtalsområdet regleras i huvudavtal mellan parterna.²⁴ Vilka som har haft partsställning och hur många de har varit har sett olika ut genom historien. Till exempel fick Lärarnas Samverkansråd egen partsställning 1997 och Akademikeralliansen 2000. Under 2003 utökades antalet avtalsslutande parter i kommunsektorn ytterligare, i samband med att Sveriges läkarförbund tecknade ett eget huvudavtal med arbetsgivarsidan.²⁵

Att det finns många arbetstagarorganisationer med partsställning på det kommunala området innebär att skillnaderna i avtalens storlek i skolan är betydande. Om man håller sig till grund- och gymnasieskolan fanns det, enligt SKR:s personalstatistik, drygt 121 000 kommunalt anställda lärare, uttryckt som årsarbetskrafter, som företrädades av Lärarnas Samverkansråd under 2020. Motsvarande siffra när det kommer till skolläkarna, som ingår i Sveriges läkarförbund, var 120.²⁶

²⁴ Sveriges Kommuner och Landsting och Arbetsgivarförbundet Pacta (1994): *KHA 94. Kommunalt huvudavtal*.

²⁵ OFR (2022): *Historik*. www.ofr.se/om-oss/historik-2/ (hämtad 2022-02-22).

²⁶ I denna siffra ingår inte köp av skolläkartjänster.

Staten har en stramare avtalsstruktur än kommunerna

Inom det statliga området är det Arbetsgivarverket som är avtals-slutande part på arbetsgivarvidan.²⁷ Arbetsgivarverket har dock möjlighet att delegera uppgiften.²⁸ Till exempel får myndigheter i stor utsträckning sluta lokala kollektivavtal om anställningsvillkor. Dessa lokala avtal ska ha stöd i ett centralt avtal slutet av Arbetsgivarverket eller i en delegering direkt från Arbetsgivarverket. Det förekommer inte att hela rätten att sluta centrala kollektivavtal delegeras till någon annan.

Arbetsgivarverket sluter centrala avtal, så kallade ramavtal (RALS), med följande förhandlingsorganisationer på arbetstagarvidan:

- *Seko*
Förhandlar och sluter avtal för anställda med facklig hemvist i Seko. Enligt LO:s organisationsplan från 2012 är Seko det enda LO-förbundet inom staten och organiserar bland annat elevassistenten, boendepersonal, vaktmästare och bespisningspersonal i de statliga skolformerna.²⁹ Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket var det 11 461 anställda i staten som tillhörde Seko i september 2021.
- *OFR/S,P,O*
Förhandlar och sluter avtal för anställda med facklig hemvist i Fackförbundet ST, Polisförbundet, Officersförbundet, Försvarsförbundet, Ledarna, Lärarförbundet, Tull-Kust, Vårdförbundet och Reservofficerarna. Yrkesgrupper som omfattas är till exempel lärare i de statliga skolformerna. Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket var det 98 930 anställda i staten som tillhörde OFR/S,P,O i september 2021.
- *Saco-S*
Förhandlar och tecknar avtal för anställda med facklig hemvist i 19 Sacoanslutna förbund.³⁰ Yrkesgrupper som omfattas är till exempel rektorer och lärare i de statliga skolformerna. Enligt uppgifter från Arbetsgivarverket var det 91 909 anställda i staten som tillhörde Saco-S i september 2021.

²⁷ 2 § förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m.

²⁸ 3 § förordningen om statliga kollektivavtal m.m.

²⁹ LO (2012): *LOs organisationsplan 2012. Antagen av LOs 27e ordinarie kongress.*

³⁰ De fackförbund som omfattas är Akademikerförbundet SSR, Akavia, DIK, Fysioterapeuterna, Sveriges Arbetsterapeuter, Kyrkans Akademikerförbund, Lärarnas Riksförbund, Naturvetarna, Sjöbefälsföreningen, SRAT, Sveriges Arkitekter, Sveriges Farmaceuter, Sveriges Ingenjörer, Sveriges läkarförbund, Sveriges Psykologförbund, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges Universitetslärare och forskare (SULF), Sveriges Veterinärförbund samt Tjänstetandläkarna.

Jämfört med partsställningen på det kommunala området är det färre arbetstagarorganisationer som har centrala kollektivavtal i staten. Detta har sin grund i det huvudavtal som gäller på det statliga området, vars ursprungliga version bekräftades av riksdagen i samband med 1965 års förhandlingsrättsreform (se avsnitt 7.2.1). Sedan dess har bara justerande förändringar gjorts i huvudavtalet.³¹ Ett skäl till det är att partsställningen ansluter till systemet för hur man hanterar beslut om stridsåtgärder och prövar frågor om samhällsfarliga konflikter på statens område. Eftersom arbetskonflikter i den statliga verksamheten påverkar grundläggande samhällsfunktioner har det funnits ett intresse av att hålla detta system stabilt över tid.

Det har tidigare funnits krav från enskilda fackförbund som är verksamma i staten att få egen partsställning gentemot Arbetsgivarverket. Men Arbetsgivarverket har inte ansett sig ha i uppdrag att sluta sådana kollektivavtal och konsekvent motsatt sig det. Än i dag utgörs därför den avtalsslutande arbetstagersidan i staten av de organisatoriska arvtagarna till de arbetstagarparter som slöt det ursprungliga huvudavtalet.

Huvudavtal i staten måste godkännas av regeringen

En annan skillnad mellan den statliga och den kommunala avtalsstrukturen är att ett huvudavtal i staten måste godkännas av regeringen för att bli giltigt.³² Det innebär att parterna inte ensidigt kan besluta om förändringar i till exempel förhandlingsordning eller partsställning på det statliga området.

Avtalen i staten och kommunsektorn är över lag lika, men det finns skillnader

De centrala kollektivavtalen i staten och kommunsektorn har ett över lag likvärdigt innehåll. Men utredningen har, utifrån diskussioner med de avtalsslutande parterna, identifierat ett antal skillnader som kan vara relevanta för parterna att ta hänsyn till om staten skulle ta över arbetsgivarskapet för den offentligt anställda skolpersonalen.

³¹ Arbetsgivarverket, OFR/S,P,O, Saco-S och Seko (2013): *Huvudavtal*.

³² 5 § förordningen om statliga kollektivavtal m.m.

Ferie- och uppehållsanställningar saknas i de statliga ramavtalen

I huvudöverenskommelsen i kommunsektorn mellan SKR, Sobona och Lärarnas Samverkansråd (HÖK 21) finns en särskild bilaga som utförligt reglerar arbetstider för lärare.³³ Bakgrunden är att lärare har ansetts behöva ett arbetstidsavtal som är anpassat till skolverksamheten, där årsarbetstiden förläggs i anslutning till läsåret, och ferien till elevernas sommarlov, så kallade ferieanställningar. Jämfört med de vanligaste anställningarna på arbetsmarknaden, semesteranställningar, innebär det att de flesta lärarna arbetar något mer under läsårsveckorna och i gengäld är lediga med löpande månadslön eller ferielön under stora delar av den tid då eleverna har lov. Här finns dock en skillnad vad gäller lärarna i komvux. De har i lägre omfattning ferieanställningar, och oftare semesteranställningar, eftersom utbildningen i komvux ska vara flexibel och bedrivas kontinuerligt under året.³⁴

I de statliga ramavtalen finns visserligen en bilaga som anger vissa specialbestämmelser för lärare i statlig skolverksamhet, till exempel vad gäller arbetstid. Men vi kan ändå konstatera att villkoren enligt denna bilaga skiljer sig i flera avseenden jämfört med villkoren för lärare i kommunsektorn.³⁵

Även i avtalet mellan Kommunal och SKR finns en särskild bilaga som reglerar så kallade uppehållsanställningar för anställda som arbetar i kommunala verksamheter med vinter- och sommaruppehåll.³⁶ Någon motsvarande anställningsform finns inte reglerad i de statliga ramavtalen.

Tjänstepensionen skiljer sig åt i de olika sektorerna

Reglerna för tjänstepension skiljer sig också åt mellan den statliga och kommunala sektorn. Bland annat betalar staten i dagsläget högre premier än kommunsektorn för anställda födda 1988 och senare, som enbart omfattas av premiebestämd ålderspension. Även bestämmelserna för vilka av de anställda som har rätt till förmånsbestämd

³³ Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Sobona och Lärarnas Samverkansråd (2021): *Bilaga M till AB i lydelse 2021-04-21 Arbetstider m.m. för lärare*.

³⁴ 2 kap. 5 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

³⁵ Se t.ex. Arbetsgivarverket (2018): *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S i lydelse från och med 2013-06-01 med ändringar och tillägg till och med 2021-08-03*. Bilaga 6.

³⁶ SKL (2016): *Särskilda bestämmelser för uppehållsanställning med Svenska Kommunalarbetareförbundet i lydelse från och med 2016-05-01*, Bilaga U.

tjänstepension, som en del av ålderspensionen, skiljer sig åt mellan avtalsområdena.³⁷

I december 2021 träffade de avtalsslutande parterna på det kommunala området en ny överenskommelse om pensioner, omställning och arbetsmiljö.³⁸ Den träder i kraft den 1 januari 2023.³⁹ Vad gäller pensioner innebär uppgörelsen en förflyttning från förmånsbestämda pensioner till premiebestämda pensioner. När förändringarna har trätt i kraft kommer på sikt de flesta kommunalt anställda, oavsett ålder, att tjäna in ålderspension i form av premiebestämd pension. Enligt uppgörelsen är premieinbetalningarna i det nya avtalet likvärdiga med de som gäller för statligt anställda födda 1988 och senare. Inom statlig sektor tillämpas dock förmånsbestämd pension tillsammans med premiebestämd pension fortsatt för anställda födda 1987 och tidigare. De förändringar som man nu kommit överens om för den kommunala sektorn kan alltså med stor sannolikhet innebära att en betydande andel av de kommunalt anställda vid en övergång från kommunal till statlig sektor kommer att lämna ett premiebestämt system till förmån för ett system med både premie- och förmånsbestämda pensioner.

Historiskt sett har tjänstepension varit en komplicerad fråga när anställda tvingas byta arbetsgivare till följd av en övergång av verksamhet, särskilt om det sker sent i yrkeslivet. Svårigheten gäller i synnerhet de grupper som omfattas av förmånsbestämd tjänstepension. Till skillnad från den premiebestämda bygger den förmånsbestämda tjänstepensionen vanligen på att arbetstagaren garanteras en viss andel av sin slutlön som tjänstepension utifrån hur lång tjänstgöringstid arbetstagaren har haft.⁴⁰ Därmed kan det uppstå vissa icke-avsedda effekter när en arbetstagare byter arbetsgivare och ingår i ett nytt pensionsavtal.

³⁷ Jfr Arbetsgivarverket, Saco-S och Seko (2016): *Pensionsavtal för arbetstagare inom det statliga avtalsområdet 2016 (PA 16)* samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) m.fl. (2005 och 2013): *Avgiftsbestämd KollektivAvtalad Pension (AKAP-KL)* och *Överenskommelse om kollektivavtalad pension – KAP-KL*.

³⁸ Läkarförbundet har än så länge ställt sig utanför pensionsdelen av uppgörelsen.

³⁹ SKR (2021): *Höjd pension, ökad kompetens och förbättrad arbetsmiljö*.

<https://skr.se/skr/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/hojdpensionokadkompetensochforbat-tradarbetsmiljo.60296.html> (hämtad 2022-02-22).

⁴⁰ Pensionsmyndigheten (2021): *Pensionsordlista och Pensionsmyndighetens förkortningar*. www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/pensionsordlista (hämtad 2022-02-22).

Anställda i staten har rätt till mer semester

Vid en rak jämförelse av semestervillkoren för statligt och kommunalt anställda i de centrala avtalen framgår att statligt anställda, generellt sett, har rätt till mer semester. Givet samma ålder på arbetstagaren är skillnaden minst tre och högst sex semesterdagar.⁴¹ Jämförelsen tar inte hänsyn till att det kan finnas lokala avtal som avviker från de generella bestämmelserna.

Olika stiftelser förvaltar omställningsmedel i de två sektorerna

På det statliga och det kommunala avtalsområdet finns så kallade omställningsavtal. Dessa reglerar bland annat vilket stöd som arbetstagare har rätt till om de har blivit eller riskerar att bli av med jobbet. Arbetsgivarna i de olika sektorerna gör avsättningar från den totala lönesumman för att finansiera insatser för att hjälpa berörda arbetstagare. De avsatta medlen förvaltas i staten av Trygghetsstiftelsen och i kommunsektorn av Omställningsfonden.⁴²

Utredningen har efter kontakter med de avtalsslutande parterna förstått att dessa medel inte är knutna till specifika arbetstagare, utan är bundna till respektive stiftelse. Det innebär att arbetstagare som vid ett förstatligande av skolan skulle övergå till staten inte kan räkna med att de avsättningar som tidigare arbetsgivare har gjort i omställningssyfte automatiskt följer med.

Lönevillkoren i skolan ser olika ut

Lönevillkoren i skolan skiljer sig åt mellan olika personalgrupper, sektorer och regioner. Skolans mest välbetalda personalresurs, undantaget skolchefer och liknande, är rektorer. Under 2020 hade en kommunal rektor en genomsnittlig månadslön på 52 700 kronor. Det kan jämföras med en kommunal elevassistent som under samma år hade en genomsnittlig månadslön på 25 500 kronor.

⁴¹ Jämför t.ex. SKR (2022): *AB 20. I lydelse 2022-01-01. Allmänna bestämmelser*, samt Arbetsgivarverket (2018): *Villkorsavtal-T mellan Arbetsgivarverket och Saco-S i lydelse från och med 2013-06-01 med ändringar och tillägg till och med 2021-08-03*.

⁴² Arbetsgivarverket m.fl. (2014): *Avtal om omställning*, SKR m.fl. (2020): *Kompetens- och omställningsavtal – KOM-KR*.

I tabell 7.3 redovisas hur den genomsnittliga lönen förhåller sig mellan olika yrkesgrupper och sektorer i skolan under 2020. Redovisningen är avgränsad till de yrkesgrupper som går att knyta direkt till skolverksamheten.

Tabell 7.3 Genomsnittlig månadslön för olika tjänster fördelat på sektor

Avser 2020

	Statlig sektor	Kommunal sektor	Privat sektor
Rektorer	..	52 700	50 700
Förskollärare	30 000	32 400	33 000
Grundskollärare	..	36 100	36 600
Gymnasielärare	..	39 100	36 600
Lärare i yrkesämnen	..	38 200	35 500
Skolsköterskor	..	39 500	37 900
Speciallärare och specialpedagoger m.fl.	41 400	41 500	38 400
Fritidspedagoger	31 400	30 900	29 500
Studie- och yrkesvägledare	37 400	35 400	34 700
Skolassistenter m.fl.	..	30 700	32 400
Elevassistenter m.fl.	..	25 500	25 100

Anm.: Dubbelprick (..) avser att uppgiften inte är tillgänglig, för osäker för att anges eller borttagen av sekretesskäl. Uppgiften för förskollärare innefattar både personal i förskola och förskoleklass.

Källa: SCB (2021): *Genomsnittlig grund- och månadslön samt kvinnors lön i procent av mäns lön efter region, sektor, yrke (SSYK 2012) och kön. År 2014–2020.*

På grund av att inkomstuppgifter för flera av de redovisade yrkesgrupperna i den statliga sektorn inte rapporteras av Statistiska centralbyrån (SCB) är det vanskligt att uttala sig om skillnader mellan sektorerna. Men för de yrkesgrupper där det finns statistik är mönstret skiftande. De statligt anställda yrkesgrupperna ligger både över och under snittet i kommunal och privat sektor.

Utöver löneskillnader mellan olika sektorer finns skillnader mellan regioner. I tabell 7.4 redovisas dessa.

Tabell 7.4 Genomsnittlig månadslön för olika tjänster fördelat på region
Avser kommunala anställningar under 2020

	Stockholm	Ö. Mellansverige	Småland med öarna	Sydsverige	Västssverige	N. Mellansverige	Mellersta Norrland	Övre Norrland
Rektorer	58 400	51 600	50 400	52 800	51 800	49 000	50 400	49 900
Grundskollärare	40 200	35 000	35 000	35 900	36 200	33 500	34 200	34 400
Gymnasielärare	42 300	38 600	38 100	38 800	39 300	37 400	38 500	37 400
Lärare i yrkesämnen	40 800	38 100	37 900	38 200	38 800	36 700	36 500	37 000
Skolsköterskor	42 600	38 900	38 600	39 500	39 200	37 900	37 500	38 500
Speciallärare och specialpedagoger m.fl.	44 800	41 000	40 300	41 200	41 700	40 000	40 400	39 400
Fritids-pedagoger	34 500	30 300	30 800	31 600	30 400	29 200	28 200	29 600
Studie- och yrkesvägledare	38 300	35 600	34 700	34 600	34 900	33 800	35 000	33 800
Skolassistenter m.fl.	33 300	30 000	30 300	30 800	30 900	29 600	29 700	29 200
Elevassistenter m.fl.	26 600	24 900	25 200	25 200	26 000	24 900	25 100	25 900

Källa: SCB (2021); Genomsnittlig månadslön och grundlön inom kommuner efter regional indelning (NUTS2), yrke SSYK 2012 och kön. År 2014–2020.

Som framgår av tabellen är löneskillnaderna mellan olika regioner stora. Tätbefolkade områden som Stockholmsregionen skiljer ut sig med de högsta lönerna, medan mer glest befolkade områden generellt har lägre löner. Till exempel skiljde det enligt SCB:s statistik nästan 10 000 kronor i genomsnittlig månadslön mellan en rektor i Stockholms län och en rektor i Norra Mellansverige (Gävleborgs, Dalarnas och Värmlands län) under 2020. Det ska dock understrykas att den här typen av regionala löneskillnader även är vanliga på arbetsmarknaden i övrigt.

7.1.5 Det finns skillnader i reglering av statligt och kommunalt anställda tjänstepersoner

Vid sidan av skillnader i avtal och avtalsstruktur mellan anställda i den statliga och den kommunala sektorn finns även skillnader i författningsreglering enligt lagen om offentlig anställning (LOA).

För anställda i staten finns bedömningsgrunder vid anställning och möjlighet att överklaga anställningsbeslut

I dag är det endast ett mindre antal av bestämmelserna som finns i LOA som gäller kommunalt anställda.⁴³ För statligt anställda gäller däremot lagstiftningen i sin helhet. En effekt av ett eventuellt förstatligande av skolan är alltså att stora grupper som i dag är kommunanställda skulle få en förändrad författningsreglering.

En viktig skillnad i författningsreglering enligt LOA är bestämmelserna om sakliga grunder vid anställning som i dag gäller i staten, men inte i kommunsektorn. Dessa bestämmelser innebär att det vid anställning inom staten bara får fästas vikt vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet.⁴⁴ Kopplat till det finns även anslutande regler i den statliga anställningsförfattningen som till exempel ger möjlighet att överklaga anställningsbeslut.⁴⁵

⁴³ 2 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

⁴⁴ 4 § LOA.

⁴⁵ 21 § anställningsförfattningen (1994:373).

Utöver de statliga bedömningsgrunderna vid anställning finns även andra skillnader mellan kommun- och statsanställda vad gäller författningsreglering enligt LOA. Som exempel kan nämnas

- reglerna om formkrav, företrädesvis skriftlighet, när en anställning upphör⁴⁶
- reglerna om disciplinansvar, i form av varning och löneavdrag⁴⁷
- reglerna om åtalsanmälan för den som är misstänkt för att ha begått brott i sin anställning i form av muta, tjänstefel, brott mot tystnadsplikten eller annat brott som kan antas medföra annan påföljd än böter.⁴⁸

7.1.6 Det finns ett regelverk som hanterar övergång av verksamhet mellan olika arbetsgivare

Om staten skulle ta över arbetsgivaransvaret för den offentligt anställda skolpersonalen uppstår ett antal frågor med koppling till arbetsrätten. Det handlar till exempel om vilka grupper av anställda som ska omfattas av huvudmannaskapsskiftet och hur villkoren för dessa ska se ut efter att staten har tagit över arbetsgivaransvaret. Tidigare var verksamhetsförändringar som innebar att en ny arbetsgivare tog över en befintlig verksamhet i princip oreglerade. Men sedan mitten av 1990-talet finns bestämmelser i lagen om anställningsskydd (LAS) och lagen om medbestämmande i arbetslivet (MBL) som reglerar vad som gäller vid den här typen av verksamhetsövergångar. Genom åren har det även utvecklats domstolspraxis i frågan.

LAS anger att villkoren följer med vid en verksamhetsövergång

Enligt LAS gäller att anställningsavtal mellan en tidigare arbetsgivare och en arbetstagare går över och blir gällande mellan den nya arbetsgivaren och arbetstagaren, om det är fråga om så kallad verksamhetsövergång.⁴⁹ Bestämmelsen infördes för att implementera ett EU-direktiv som skyddar arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag

⁴⁶ 8–11 §§ LOA.

⁴⁷ 14–19 §§ LOA.

⁴⁸ 22 § LOA.

⁴⁹ 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS).

eller verksamheter.⁵⁰ Som huvudregel innebär bestämmelsen att den nya arbetsgivaren ska ta över de rättigheter och skyldigheter som har gällt för den tidigare arbetsgivarens avtalsrelation med sina anställda. För de anställda betyder det att anställningsavtalen går över till den nya arbetsgivaren. Framför allt handlar det om lön och andra ekonomiska förmåner, arbetstider samt semesterförmåner. Den tidigare arbetsgivaren är dock ansvarig gentemot arbetstagaren för intjänad lön och andra ekonomiska förpliktelser som gällde tiden före övergången. Andra ekonomiska förpliktelser kan till exempel avse intjänad semester.

Bestämmelsen i LAS medger vidare att en arbetstagare kan motsätta sig att anställningsavtalet går över.⁵¹ Konsekvensen av det är att arbetstagaren blir kvar hos den tidigare arbetsgivaren, där övertalighet då kan uppkomma.

Spijkerskriterierna avgör vad som är verksamhetsövergång

En nyckelfråga för att kunna tillämpa reglerna i LAS är vad som i juridisk mening utgör en verksamhetsövergång. För att en verksamhetsövergång ska vara aktuell krävs nämligen att verksamheten bevarar sin identitet. I praktiken avgörs detta av de så kallade Spijkerskriterierna från ett mål i EU-domstolen 1997.⁵² I det målet angav EU-domstolen totalt sju omständigheter av betydelse för att bedöma om det handlar om en verksamhetsövergång:

1. arten av företag eller verksamhet
2. om företagets materiella tillgångar såsom byggnader, inventarier, bilar och arbetsredskap övertagits
3. värdet av överlättna immateriella tillgångar, det vill säga patent, goodwill och varumärken, vid överlåtelse tidpunkten
4. om majoriteten av de anställda övertagits eller inte
5. om kunderna tagits över eller inte
6. graden av likhet mellan verksamheten före och efter överlåtelsen
7. i förekommande fall den tidsperiod som verksamheten legat nere.

⁵⁰ Prop. 1994/95:102 *Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar*.

⁵¹ 6 b § fjärde stycket LAS.

⁵² C-24/85, *Jozef Maria Antonius Spijkers mot Gebroeders Benedik Abattoir CV och Alfred Benedik en Zonen BV*, 1986 ECR 1119.

För att avgöra om det är fråga om en verksamhetsövergång görs en samlad bedömning av omständigheterna. Det som i juridisk mening kännetecknar en verksamhetsövergång är att det ska vara fråga om "going concern", det vill säga att lokaler, upplägg, uppdrag, målgrupp för verksamheten, tidigare personal med mera, tas över av den nya arbetsgivaren. En indikation på att det rör sig om going concern är att den nya arbetsgivaren fortsätter eller återupptar driften med samma eller liknande innehåll.⁵³

Sverige har i implementeringen av EU-direktivet bestämt att det ska tillämpas på hela den offentliga sektorn.⁵⁴ Den praxis som uppkommit i EG-domstolen i denna fråga innebär att endast offentlig verksamhet av ren förvaltningskaraktär kan undantas från direktivet, till exempel när en kommun överlåter vissa förvaltningsuppgifter, som i huvudsak rör myndighetsutövning, till en kommungrupp för att effektivisera förvaltningen.⁵⁵

Vid prövningen av om en viss överlåtelse utgör en verksamhetsövergång ansvarar varje arbetsgivare självständigt för sin bedömning. Men vanligen gör överlåtaren och förvärvaren en gemensam bedömning i frågan.⁵⁶ Utifrån denna kommer man sedan överens om en plan för hur överlåtelsen ska organiseras. Innan överlåtelsen kan ske måste även informations- och förhandlingsskyldigheten enligt MBL fullgöras gentemot de respektive arbetstagarorganisationerna.⁵⁷ Vid tvist mellan parterna är det också möjligt att Arbetsdomstolen (AD) kan pröva frågan om huruvida en verksamhetsförändring, med tillämpning av Spjikerskriterierna, är en verksamhetsövergång enligt LAS.

Reglerna om verksamhetsövergång gäller även vid entreprenader samt vid överlåtelse av en del av en verksamhet

Reglerna om verksamhetsövergång är tillämpliga även vid entreprenader samt vid överlåtelse av en del av en verksamhet. Också i dessa fall är den centrala frågan om verksamheten bevarar sin identitet utifrån en prövning mot Spjikerskriterierna.⁵⁸

⁵³ Prop. 1994/95:102 Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ C-298/94 Annette Henke mot Gemeinde Schierke och Verwaltungsgemeinschaft 'Brocken'. EU:C:1996:382.

⁵⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2015): Övergång av verksamhet. Bilaga 2 och 3.

⁵⁷ 11 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

⁵⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2015): Övergång av verksamhet. PM 2015-03-05.

När det gäller entreprenader, som är vanliga inom komvux, kan reglerna om verksamhetsövergång vara tillämpliga såväl när en verksamhet läggs ut på entreprenad som vid byte av entreprenör eller återgång från en entreprenör till en kommun. Men då krävs vanligen att det ändrade entreprenadförhållandet medför en överföring av betydande materiella eller immateriella tillgångar eller ett övertagande av en huvuddel av personalstyrkan.⁵⁹

När det gäller överlåtelse av en del av en verksamhet, till exempel när ett skolkök läggs ut på entreprenad, kan det ofta vara svårare att avgöra om det är fråga om en verksamhetsövergång enligt Spjikerskriterierna. Avgörande i dessa fall är om man kan anse att den överlåtna delen är en självständig ekonomisk enhet som kan särskiljas från den övriga verksamheten.⁶⁰ När övergången avser en del av verksamheten omfattar reglerna bara de arbetstagare som hör till denna del. Man måste därför avgöra till vilken del av verksamheten olika arbetstagare hör. De arbetstagare som berörs ska då till övervägande del vara sysselsatta i den överlåtna verksamheten.⁶¹

MBL reglerar byte av kollektivavtal vid verksamhetsövergångar

MBL innehåller bestämmelser om vad som gäller för arbetsgivare och arbetstagare vid verksamhetsövergångar avseende vilket kollektivavtal som ska tillämpas.⁶² I likhet med bestämmelsen i LAS anger MBL som huvudregel att den tidigare arbetsgivarens kollektivavtal, i tillämpliga delar, även ska gälla den nya arbetsgivaren. Men enligt MBL gäller inte detta om den nya arbetsgivaren är bunden av något annat kollektivavtal som *kan tillämpas* på de arbetstagare som följer med i verksamhetsövergången.⁶³ Den avgörande frågan är alltså om den nya arbetsgivaren har ett kollektivavtal som kan tillämpas på de arbetstagare som följer med. Om så är fallet anger MBL att innehållet i det tidigare avtalet ska tillämpas under sin giltighetstid, dock under högst ett år. Därefter ska den nya arbetsgivarens kollektivavtal tillämpas. Det är möjligt för den nya arbetsgivaren att upphäva det tidigare kol-

⁵⁹ Se t.ex. C-463/09 *CLECE SA mot María Socorro Martín Valor, Ayuntamiento de Cobisa*. EU:C:2011:24.

⁶⁰ Sveriges Kommuner och Landsting (2015): *Övergång av verksamhet*. PM 2015-03-05.

⁶¹ Se t.ex. C-186/83 *Arie Botzen and Others mot Rotterdamsche Droogdok Maatschappij BV*. EU:C:1985:58.

⁶² 28 § MBL.

⁶³ Ibid.

lektivavtalet snabbare än så, genom att teckna ett nytt kollektivavtal med de övertagna arbetstagarna.⁶⁴

Reglerna för verksamhetsövergång kan ge upphov till flera svåra frågor vid ett eventuellt förstatligande

Som framgår ovan är reglerna för verksamhetsövergång komplicerade och kan ge upphov till flera oväntade effekter vid ett eventuellt förstatligande av skolan. I sin tur kan det försvåra en framgångsrik implementering av reformen. Nedan beskriver vi några av de problem som kan uppkomma utifrån regelverket.

Vissa anställda riskerar att inte omfattas av verksamhetsövergång

Beroende på hur man organiserar ett huvudmannaskapsskifte för skolan från kommunerna till staten kan olika yrkesgrupper komma att omfattas av de arbetsrättsliga bestämmelserna om verksamhetsövergång i LAS och MBL. Detta beror på att det är Spijkerskriterierna som avgör vad som i juridisk mening utgör en verksamhetsövergång, där den viktigaste frågan handlar om verksamheten bevarar sin identitet eller inte.

Ett förstatligande som innebär små verksamhetsmässiga förändringar jämfört med när skolverksamheten bedrevs i kommunal regi, medför därmed en ökad sannolikhet för att alla befintligt anställda kommer att omfattas av bestämmelserna om verksamhetsövergång. Omvänt medför ett förstatligande som innebär stora verksamhetsmässiga förändringar en minskad sannolikhet för detta.

Hur ett förstatligande utformas kommer alltså att få betydelsefulla konsekvenser för vilka grupper av kommunanställda som har rätt att följa med i verksamhetsövergången. Det här är särskilt relevant för de tjänstepersoner som i dag arbetar på kommunernas skolförvaltningar. Om staten till exempel skulle välja att organisera förvaltningen av sina skolor på ett annat sätt än vad kommunerna gör i dag, är det enligt utredningens uppfattning inte säkert att dessa tjänstepersoner skulle omfattas av verksamhetsövergång eftersom verksamheten då inte har bevarat sin identitet. Utredningen återkommer till detta i kapitel 15.

⁶⁴ Ibid.

Det finns risk att enskilda motsätter sig en verksamhetsövergång

Som nämns ovan har arbetstagare enligt LAS rätt att motsätta sig att deras anställningsavtal går över till staten vid en eventuell verksamhetsövergång från kommunerna.⁶⁵ Följden av ett sådant agerande blir att arbetstagaren stannar kvar hos den tidigare arbetsgivaren, där övertalighet då kan uppkomma.

Erfarenheter från andra verksamhetsövergångar, till exempel Polisens omorganisation 2015 då 21 separata polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen ombildades till en gemensam myndighet, visar att det är viktigt att det finns en beredskap för att enskilda arbetstagare motsätter sig en verksamhetsövergång.⁶⁶ Detta gäller sannolikt även vid ett förstatligande av skolan. Det talar för att kommunerna kommer att behöva ha en organisation för att hantera arbetstagare som av olika skäl kan tänkas motsätta sig en verksamhetsövergång till staten vid ett eventuellt förstatligande.

Vissa anställda i skolan riskerar att få dubbla arbetsgivare

För en begränsad grupp kommunalt anställda skulle ett förstatligande av vissa verksamheter i skolväsendet – men inte andra – kunna innebära att arbetsgivarskapet skulle vara delat mellan staten och kommunen. Det handlar om dem som vid tidpunkten för ett förstatligande har en anställning både i förskolan, som inte ingår i utredningens uppdrag, och i någon av de övriga skolverksamheterna.

Vi har i avsnitt 7.1.1 redovisat att det, åtminstone vad gäller lärare samt förskollärare och övrig personal i förskola, tycks handla om en mindre grupp anställda. Under 2020 rörde det sig om 137 anställda. Men mörkertalet gällande andra yrkesgrupper är stort.

Det är vanligt att parterna hanterar verksamhetsövergångar genom så kallade inrangeringsförhandlingar

Det vanligaste sättet att hantera den komplexitet som verksamhetsövergångar för med sig är genom så kallade inrangeringsförhandlingar mellan parterna. I dessa analyserar parterna gemensamt vilka frågor

⁶⁵ 6 b § LAS.

⁶⁶ Polisen (2015): Årsredovisning 2015.

som behöver lösas för att en verksamhetsövergång ska kunna ske smidigt, och förhandlar sedan fram en lösning. Med ett nytt kollektivavtal kan man sedan upphäva det tidigare avtal som annars skulle ha gällt enligt MBL.

Det är viktigt att poängtera att politiken, i form av riksdag och regering, vid ett eventuellt förstatligande av skolan alltså inte äger arbetsgivarfrågorna för skolpersonalen i sin helhet, utan behöver förlita sig på att parterna löser vissa centrala frågor. Utredningen vill inte föregripa en sådan partsdiskussion, men kan konstatera att det finns ett antal viktiga skillnader mellan avtalen på det statliga respektive det kommunala området. Det handlar som sagt bland annat om arbetstid, omställning och pensioner (se avsnitt 7.1.4). Dessa områden kommer parterna sannolikt att behöva fundera särskilt kring i samband med en eventuell inrangeringsförhandling.

7.2 Arbetsgivarskapet för skolans personal i ett historiskt perspektiv

I detta avsnitt redogör utredningen för hur arbetsgivarskapet för lärare, skolläda och annan skolpersonal har varit organiserat över tid. Redogörelsen har sin tyngdpunkt på arbetsgivarskapet i barn- och ungdomsskolan. Vi visar hur den allt starkare decentraliseringen av arbetsgivarfrågorna så småningom ledde till helt kommunala tjänster för skolans personal. Dessutom beskriver vi ytterligare avtals- och regelförändringar för lärare som ägde rum efter kommunaliseringen. Avsnittet avslutas med en beskrivning av hur staten på senare år har intagit en mer aktiv roll gentemot skolans personal.

7.2.1 Statens roll i arbetsgivarskapet för skolans personal har sett olika ut

Vilket ansvar staten har haft för skolpersonalen har skiftat över tid. Det finns exempel på helt statliga anställningar, statligt reglerade tjänster och helt kommunala anställningar. Sett över hela 1900-talet fram till i dag har det vanligaste varit att arbetsgivarfrågorna i olika grad har varit delade mellan stat och kommun.

Olika regler gällde för olika skolformer innan grundskolan infördes

Innan grundskolan infördes 1962 varierade anställningsförhållandena mellan de olika skolformerna. I folkskolan, enhetsskolan och yrkesskolan var lärare och skolledare kommunalt anställda. Tjänsterna i folkskolan och enhetsskolan var dock statligt reglerade.

Den statliga regleringen av tjänsterna innebar bland annat att staten angav behörighetsregler, befordringsgrunder och meritvärderingsnormer för lärare och skolledare. Staten hade därmed ett omfattande inflytande över tillsättningen av personal. Dessutom reglerade staten anställningsvillkoren för lärare och skolledare genom lönebestämmelser om exempelvis löneklassplacering, sjuklön och semester.⁶⁷

Staten deltog också i rekryteringen av lärare i folkskolan och enhetsskolan. Det gjordes genom att staten, tillsammans med kommunen, tog fram en lista med de tre mest meriterade sökandena. Tillsättningsbeslutet fattades sedan av kommunen som fick välja fritt ur listan. Tjänsterna i yrkesskolan saknade statlig reglering och tillsättningen hanterades av kommunala styrelser utan medverkan av statliga organ.⁶⁸

När det gällde läroverken (realskolan och gymnasiet) var lärare och skolledare statligt anställda och hade inte bara statligt reglerade tjänster. Rekryteringen av lärare sköttes centralt av regeringen eller Skolöverstyrelsen.⁶⁹

Från 1958 renodlades tillsättningen av lärare och skolledare

Från 1958 renodlades tillsättningen av lärare och skolledare. I stället för olika regler blev formerna för tillsättning enhetliga mellan skolformerna. De nyinrättade länsskolnämnderna (se vidare bilaga 3) skulle från och med nu tillsätta samtliga lärare, med undantag för lektorerna. Till grund för länsskolnämndernas beslut skulle de kommunala skolstyrelserna förorda en av de sökande eller flera sökande i en viss ordning.⁷⁰

Vad gäller rektorer tillsattes dessa från 1958 av Skolöverstyrelsen, efter förslag från den kommunala skolstyrelsen och yttrande från länsskolnämnden.⁷¹

⁶⁷ SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*.

⁶⁸ SOU 1973:48 *Skolans regionala ledning*.

⁶⁹ SOU 1973:48 *Skolans regionala ledning*.

⁷⁰ Prop. 1957:61 *Riktlinjer för förfarandet vid tillsättning av vissa lärartjänster m.m.*

⁷¹ Ibid.

När grundskolan infördes ändrades anställningsvillkoren för flera lärare

I och med grundskolans införande 1962 slogs folkskolan och realskolan ihop till en gemensam skolform med kommunalt huvudmannaskap. Folkskolans lärare hade varit kommunalt anställda, medan realskollärarna hade varit anställda av staten.⁷²

När tjänsteregleringen för grundskolan skulle bestämmas blev huvudfrågan om lärarna skulle ha helt kommunala tjänster eller vara kommunalt anställda med statlig reglering. Lärarkåren reagerade häftigt mot tanken på helt kommunala tjänster. Särskilt stark var kritiken från realskollärarna som inte ville förlora sin ställning som statstjänstepersoner, med exempelvis den anställningstrygghet som följde av det. Lösningen blev att alla lärare i grundskolan blev kommunalt anställda, men fick statligt reglerade tjänster.⁷³ För folkskollärarna innebar det här ingen större förändring, medan det för de tidigare realskollärarna innebar att de framtogs sin ställning som statstjänstepersoner.

1965 års förhandlingsrättsreform gav lärare och skolledare rätt att förhandla om sina anställningsvillkor

Med 1965 års förhandlingsrättsreform fick offentligt anställda tjänstepersoner, däribland lärare och skolledare, rätt att förhandla om sina anställningsvillkor och vidta stridsåtgärder. Tidigare hade en sådan rätt saknats för att undvika samhällsfarliga konflikter i den offentliga förvaltningen. Förhandlingsrätten inskränkte sig då till att framföra synpunkter och önskemål innan berörd myndighet beslutade i ärendet.⁷⁴

Reformen hade stor betydelse för lärarna och skolledarna som nu blev en likvärdig part med staten i överläggningar om anställningsvillkor. Deras tjänster var fortfarande statligt reglerade, men frågor om anställningsförhållanden reglerades från 1965 i avtal mellan parterna i stället för i författningar.⁷⁵

I samband med 1965 års förhandlingsrättsreform fastslogs också den strama avtals- och partsstruktur som gäller än i dag på det statliga avtalsområdet (se avsnitt 7.1.4).

⁷² SOU 1955:31 *Skolväsendets lokala och regionala ledning samt lärartillsättningen*.

⁷³ Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

⁷⁴ Prop. 1965:60 *Reform av de offentliga tjänstemännens förhandlingsrätt m.m.*

⁷⁵ SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*.

Kommunerna hade i princip det fulla ansvaret för övrig skolpersonal

Efter grundskolans införande 1962 ansvarade alltså staten för de avtal och bestämmelser som rörde lärarna och skolledarna. När det gällde övrig skolpersonal hade kommunerna i princip det fulla ansvaret. Att ansvaret såg olika ut medförde att det fanns flera skillnader i reglering av anställningsförhållanden. För den övriga skolpersonalen var det kommunerna som slöt avtal samt inrättade och tillsatte tjänster. I huvudsak var det upp till kommunerna att sätta behörighetsregler för den övriga skolpersonalen, men för ett fåtal yrkesgrupper fanns vissa statliga bestämmelser. Kommunerna tog också huvudsakligen själva fram befattningsbeskrivningar för den övriga skolpersonalen, även om Skolöverstyrelsen utfärdade vissa bindande instruktioner för bland annat skolläkare, skolsköterskor och skolbibliotekarier.⁷⁶

En decentralisering av arbetsgivarfrågorna påbörjades under 1970-talet

Från 1970-talet och framåt fanns en stark decentraliseringstrend i skolpolitiken (se vidare bilaga 3). Frågan om hur arbetsgivarskapet för lärare och skolledare skulle organiseras utgjorde inget undantag från den trenden.

Flera utredningar förespråkade en decentralisering av arbetsgivaransvaret

Under 1970- och 1980-talen tog flera utredningar ställning för att arbetsgivaransvaret för den statligt reglerade skolpersonalen skulle decentraliseras. Länsskolnämndsutredningen föreslog 1973 att kommunerna – inte länsskolnämnderna – skulle ansvara för tillsättningen av lärare.⁷⁷ Några år senare, 1978, tog Utredningen om skolan, staten och kommunerna (SSK-utredningen) ställning för ett kommunalt huvudmannaskap för all skolpersonal.⁷⁸ Därutöver lämnade den Skoladministrativa kommittén 1980 flera förslag om decentralisering av skol-

⁷⁶ SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna. En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m.m.* SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*

⁷⁷ SOU 1973:48 *Skolans regionala ledning.*

⁷⁸ SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning.*

personalen. Bland annat föreslog kommittén att skolledare inte längre skulle tillsättas av Skolöverstyrelsen, utan av länsskolnämnderna.⁷⁹

Lärare tillsattes av kommunerna från 1982

Utifrån ovanstående utredningar föreslog regeringen att lärare skulle tillsättas av kommunerna från 1982. För att detta inte skulle leda till godtycke vid urvalet av sökande föreslog regeringen att den statliga regleringen av befordringsgrunder och meritvärdering skulle finnas kvar. Även den statliga regleringen av villkor och andra anställningsförhållanden skulle kvarstå.⁸⁰

Vad gäller skolledare var regeringen inte beredd att överlämna ansvaret för tillsättningen till kommunerna, men föreslog att tjänsterna skulle tillsättas av länsskolnämnderna efter förslag av de kommunala skolstyrelserna.⁸¹

Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag, som trädde i kraft den 1 juli 1982.⁸²

Kommunernas ansvar för lärares kompetensutveckling stärktes

Samtidigt som tillsättningen av lärare blev en kommunal uppgift stärktes kommunernas ansvar för lärarnas kompetensutveckling. Den statliga skoladministrationens uppgifter koncentrerades till mer långsiktiga, övergripande planerings- och utvecklingsfrågor samt till att stödja och stimulera det lokala utvecklingsarbetet.⁸³

För kommunerna innebar detta att de fick ett stort självständigt ansvar för planering av och beslut om olika insatser för skolpersonalens utveckling. För länsskolnämnderna betydde det att deras arbete med lärares kompetensutveckling ändrade karaktär. Nämnderna skulle inte längre anordna ämnes- och individinriktad personalutbildning. I stället skulle de i huvudsak biträda kommuner och skolor i deras personalutvecklingsarbete, framför allt i form av stödinsatser och olika lagutbildningar.⁸⁴

⁷⁹ SOU 1980:05 *Förenklad skoladministration*.

⁸⁰ Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*

⁸¹ Ibid.

⁸² Bet. 1980/81:UbU38, rskr. 1980/81:395.

⁸³ Prop. 1980/81:107 *Den statliga skoladministrationen m.m.*

⁸⁴ Ibid.

Den statliga regleringen av skolchefstjänsterna upphörde 1985

I 1985 års budgetproposition föreslogs att den statliga regleringen av skolchefstjänsterna skulle upphöra från och med den 1 juli 1985.⁸⁵ I likhet med lärare och rektorer hade skolcheferna tidigare haft en statlig reglering när det kom till villkor och vissa andra anställningsförhållanden.⁸⁶ Utvecklingen på skolområdet hade gått så långt mot decentralisering att regeringen inte såg någon anledning att behålla skillnaden mellan skolan och övrig kommunal förvaltning i fråga om reglering av tjänsterna. Den enda reglering som regeringen menade behövdes var att det skulle finnas en skolchef i varje kommun. Därmed blev ordningen densamma för skolcheferna som för andra kommunala förvaltningschefer. I samband med avregleringen av skolchefstjänsterna upphörde även statsbidragen för dessa tjänster.⁸⁷

7.2.2 Kommunaliseringen innebar betydande förändringar i arbetsgivarskapet för lärare och skolledare

I de tre propositioner som tillsammans utgjorde grunden för kommunaliseringen av skolväsendet berördes arbetsgivarskapet för lärare och skolledare i alla tre (se vidare bilaga 3).

Inställningen till en kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna var avvaktande i styrpropositionen

I den så kallade styrpropositionen angav regeringen skäl som talade både för och emot en kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna i skolan. För en kommunalisering talade bland annat att

- kommunerna skulle kunna föra en samlad personalpolitik
- samverkan mellan skolan och annan kommunal verksamhet skulle underlättas
- möjligheten till lokal anpassning skulle öka.

⁸⁵ Prop. 1984/85:100 *Förslag till statsbudget för budgetåret 1985/86*. Bilaga 10.

⁸⁶ SOU 1974:36 *Skolan, staten och kommunerna. En redovisning av nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och kommun i fråga om grundskolan och gymnasieskolan m.m.*

⁸⁷ Bet. 1984/85:UbU16, rskr. 1984/85:234.

Mot en kommunalisering talade bland annat att

- staten skulle ha det övergripande ansvaret för skolan och ha ett särskilt ansvar för undervisningens mål och inriktning
- sambandet mellan ansvaret för skolpolitiken i stort och personalpolitiken skulle brytas
- alltför stora skillnader vad gäller löne- och anställningsvillkor skulle riskera att uppstå.

Mot denna bakgrund var regeringen inte beredd att föreslå någon kommunalisering av de statligt reglerade tjänsterna. Det väsentliga var enligt regeringen egentligen inte om tjänsterna var statligt eller kommunalt reglerade, utan att regleringen i avtal och på andra sätt skulle möjliggöra lokal anpassning och flexibilitet i linje med syftet med en kommunalisering.⁸⁸

Även om regeringen inte föreslog några förändringar i regleringen av lärar- och skolledartjänsterna föreslogs andra ändringar av arbetsgivarskapet i propositionen. I huvudsak handlade det om att ansvaret för tillsättningen av skolledare skulle övergå till kommunerna. Riksdagen hade inget att invända mot förslaget och den nya tillsättningsordningen för skolledare och lektorer trädde i kraft den 1 juli 1989.⁸⁹

Med kommunaliseringspropositionen fick lärare, rektorer och syofunktionärer helt kommunala tjänster

Den så kallade kommunaliseringspropositionen innebar att det samlade arbetsgivaransvaret för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer fördes över till kommunerna från den 1 januari 1991. Därmed upphörde den statliga regleringen av löne- och anställningsvillkor för dessa tjänster.⁹⁰

Regeringens motiv var att ett samlat kommunalt driftsansvar för skolan förutsatte att kommunerna fick ett ökat ansvar för den skolpersonal som hade statligt reglerade tjänster. Att det saknades ett sammanhållet och totalt arbetsgivaransvar för skolpersonalen hade, enligt regeringen, lett till att varken staten eller kommunerna upplevde sig

⁸⁸ Prop. 1988/89:4 *Skolans utveckling och styrning*.

⁸⁹ Bet. 1988/89:UbU7, rskr. 1988/89:95.

⁹⁰ Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

ha – eller tog – det fulla personalansvaret. Regeringen argumenterade också för att det delade personalansvaret för lärare, skolledare och syofunktionärer hade medfört en detaljreglering av personalfrågor där föreskrifter utfärdades från olika håll. Detta gav upphov till ett komplext och trögt system som skapade svårigheter för hela skolverksamheten.⁹¹

På ett principiellt plan menade regeringen att de praktiska svårigheterna med det delade personalansvaret hängde samman med att skolverksamheten inte kan delas in i en statlig och en kommunal sektor, utan är en helhet. För att fungera väl argumenterade regeringen för att skolan i grundläggande avseenden behöver enhetliga regler och avtal. Till exempel ansågs den bristande samordningen mellan de statliga och kommunala avtalsområdena ha försvårat en rationell personalplanering. I skolverksamheten kunde det bland annat finnas behov av tjänster som innefattade både kommunala och statliga uppgifter, men som få var beredda att ta eftersom den typen av kombinations-tjänster kunde innebära negativa konsekvenser för de anställda vad gäller tjänstledighet, semester och i vissa fall tjänstepension.⁹²

Regeringen pekade också på erfarenheter som hade visat att samverkan mellan skolan och annan kommunal verksamhet, till exempel barnomsorgen, hade försvårats.⁹³

Riksdagen antog regeringens förslag i propositionen i december 1989 med en knapp majoritet med röstsiffrorna 162 för och 157 emot.⁹⁴

Ansvarspropositionen tydliggjorde vissa delar i kommunernas arbetsgivarskap för lärare och rektorer

I den så kallade ansvarspropositionen tydliggjorde regeringen några frågor om kommunernas arbetsgivarskap för den tidigare statligt reglerade skolpersonalen. Vad gällde skolledare skulle kommunerna vara skyldiga att inrätta rektorstjänster för ledningen av utbildningen i skolorna. Bara den som genom utbildning och erfarenhet hade förvärvat pedagogisk insikt skulle få anställas som rektor. Kommunerna skulle själva få bestämma hur många rektorer de skulle ha, men med

⁹¹ Ibid.

⁹² SOU 1978:65 *Skolan. En ändrad ansvarsfördelning*.

⁹³ Prop. 1989/90:41 *Kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*.

⁹⁴ Bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.

begränsningen att rektorernas ansvarsområde inte fick bli större än att de kunde vara förtrogna med det dagliga arbetet i skolan.⁹⁵

För lärare innebar propositionen att kommunerna skulle vara skyldiga att använda lärare som var utbildade för sin undervisning. Bara den som var behörig skulle få anställas utan tidsbegränsning. Med behörig avsågs genomgången lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning som anställningen gällde. Vissa dispensmöjligheter skulle finnas om det inte fanns behöriga lärare. Även för syofunktionärerna föreslog regeringen ett krav på adekvat utbildning för anställning utan tidsbegränsning.⁹⁶

I propositionen föreslog regeringen också en lagfäst skyldighet för kommunerna att anordna fortbildning för den personal som hade hand om utbildningen i skolan. Men för att upprätthålla en likvärdig skola för alla skulle staten ha ansvar för att det skulle finnas tillgång till fortbildning av hög kvalitet i alla delar av landet. Vidare skulle staten ansvara för fortbildningsinsatser som grundade sig på centralt beslutade reformer.⁹⁷

Kommunerna fick alltså en mycket långtgående frihet att organisera skolväsendet, och därmed arbetsgivarskapet för skolpersonalen, utifrån sina egna förutsättningar. Regeringen uttryckte att det bara var statens väsentliga intressen av utbildningens kvalitet, likvärdighet och rättssäkerhet som skulle få leda till inskränkningar i denna frihet.⁹⁸

Kommunaliseringen av lärar- och skolledartjänsterna fick flera direkta konsekvenser

Kommunaliseringen fick flera direkta konsekvenser för lärare och skolledare. Nedan beskrivs några av dem.

Behörighetsreglerna för lärare och skolledare luckrades upp

I och med kommunaliseringen togs de behörighetsbestämmelser för lärare och skolledare som fanns i den tidigare skolförordningen bort och ersattes med nya (se vidare bilaga 3).

⁹⁵ Prop. 1990/91:18 *Ansvaret för skolan*.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Ibid.

För lärare innebar de nya bestämmelserna att kraven på särskild ämnesbehörighet luckrades upp, vilket möjliggjorde för huvudmännen att använda lärare för undervisning i ämnen som de inte hade utbildning i. För skolledare luckrades reglerna för rektorsbehörighet upp så att lärarutbildning inte längre blev ett krav, utan det räckte med att ha pedagogisk insikt.⁹⁹

*En striktare tillämpning av lagen om anställningsskydd (LAS)
försvårade personalrörligheten bland lärarna*

En arbetsrättslig konsekvens av det förändrade huvudmannaskapet var att lagen om anställningsskydd (LAS) började tillämpas striktare med varje kommun som en enskild turordningskrets. I det tidigare avtalet fick lärarna tillgodoräkna sig anställningstid i andra kommuner, om de bytte tjänst mellan kommunerna. Som mest kunde lärarna tillgodoräkna sig fem år. Detta innebar att lärare efter kommunaliseringen fick svårare att flytta mellan kommuner än tidigare eftersom anställningstiden inte alls tillgodoräknades vid byte av kommunal arbetsgivare.¹⁰⁰

Chefsnärvaron ökade i skolan

En organisatorisk konsekvens av kommunaliseringen var att antalet rektorer ökade i skolorna. Genom en ändring i skollagen infördes en begränsning av hur stor enhet en rektor fick ansvara för. Tanken var att rektorn i högre grad skulle hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan.¹⁰¹ Tidigare kunde en rektor ansvara för en mycket stor enhet. Förändringen medförde att antalet rektorer ökade markant – från 1 675 till 3 378 på tre år. Det innebar alltså en fördubbling av antalet rektorer.¹⁰² Många av de nya rektorerna kom från tidigare underrepresenterade yrkeskategorier som fritidspedagoger och förskollärare. Även andelen kvinnliga rektorer ökade kraftigt.¹⁰³

⁹⁹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan.*

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Prop. 1990/91:18 *Ansvar för skolan.*

¹⁰² SOU 2004:116 *Skolans ledningsstruktur. Om styrning och ledning i skolan.*

¹⁰³ Ibid.

7.2.3 Ytterligare reformer och avtalsförändringar följde på kommunaliseringen av lärar- och skollära tjänsterna

Under 1990-talet följde ytterligare regel- och avtalsmässiga förändringar som påverkade skolpersonalens arbetsvillkor i riktning mot ett ökat kommunalt inflytande över tjänstetillsättning, lönesättning och förläggning av arbetstiden.¹⁰⁴ Tillsammans med kommunaliseringsreformen är dessa förändringar viktiga för att förstå utvecklingen av villkoren i skolan.

Skolavtalet 1989–1991 gav de flesta lärare ferieförlagd arbetstid

För kommunerna fanns det både pedagogiska och personalpolitiska vinster med att reglera arbetstiden när de fick det fulla driftsansvaret för skolan.¹⁰⁵ Sedan tidigare var kommunerna odelade arbetsgivare för förskolan och fritidsverksamheten. I och med att de nu skulle ta över det fulla verksamhetsansvaret också för grundskolan och gymnasieskolan fanns det möjlighet att integrera och samordna verksamheterna i högre grad än tidigare.

Den första förändringen av lärarnas arbetstid skedde genom det kollektivavtal som tecknades i anslutning till kommunaliseringsbeslutet – Skolavtalet 1989–1991. Avtalet innebar för de flesta lärare att så kallad ferieförlagd arbetstid infördes, som i praktiken förlängde lärarnas terminer. Ferietjänstgöringen omfattade högst 24 dagar under en treårsperiod, varav 12 dagar kunde läggas ut under ett år. Dessutom infördes fem timmar arbetsplatsförlagd tid per vecka för gemensam planering då lärarna måste vara på sin arbetsplats.¹⁰⁶ Avtalet begränsade därmed lärarnas förtroendearbetstid, det vill säga den arbetstid som lärarna själva disponerar för planering och efterarbete av undervisningen samt för fortbildning.

¹⁰⁴ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Svenska facklärarförbundet och Sveriges Lärarförbund (1990): *Skolavtalet 1989–1991: Kommentarer, frågor och svar*.

Den statliga meritvärderingen av lärare togs bort 1993

År 1993 fattade regeringen beslut om att ta bort det statliga meritvärderingssystemet för lärare (se vidare bilaga 3).¹⁰⁷ Beslutet innebar att kommunerna blev fria att anställa de lärare de bedömde vara mest lämpliga och inte som tidigare den sökande som rankades högst enligt meritvärderingssystemet, där antalet tjänstgöringsår var den avgörande faktorn.¹⁰⁸

Den reglerade undervisningsskyldigheten avskaffades 1996

Nästa stora förändring av lärares villkor skedde i avtalsrörelsen 1995/1996. Det avtal som slöts i början av 1996 innebar långtgående förändringar av arbetstiden för lärare. Framför allt handlade det om att den reglerade undervisningsskyldigheten (USK) togs bort.

Den reglerade undervisningsskyldigheten hade inneburit att lärarnas undervisningstimmar var fastställda på förhand. Exempelvis hade grundskollärare, beroende på tjänstens innehåll, haft 24–26 lektioner i veckan. Den nya ordningen innebar att lärarnas arbetstid reglerades till i genomsnitt 35 timmar per vecka. Under denna tid kunde arbetsgivaren uppmana lärarna att befinna sig på skolan. Därutöver fick lärarna, liksom tidigare, förtroendearbetstid. I det nya avtalet uppgick denna till 400 timmar per år. Årsarbetstiden fastslogs till 194 arbetsdagar och systemet med läsårsdagar, som varit fastställda till 178, togs bort. Detta innebar fler reglerade arbetsdagar under året. Samtidigt fick lärarna med ferietjänst en särskild lönehöjning på 10 procent mer än övriga lärare. Avtalet innehöll också en utökning av kompetensutvecklingstiden till en pott som skulle motsvara 104 timmar per år och lärare.¹⁰⁹

Skolavtalet 1995/1996 påverkade även lönesättningen för lärare genom att det så kallade tarifflönesystemet avskaffades. Tariffsystemet hade inneburit att lönerna reglerades centralt baserat på erfarenhet och den tid läraren varit verksam i yrket. I stället för det skulle nu lönerna sättas individuellt.¹¹⁰ Övergången från tarifflöner till indivi-

¹⁰⁷ Förordningen (1993:301) om upphävande av förordningen (1990:1476) om meritvärdering vid anställning av lärare.

¹⁰⁸ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Ibid.

duell lönesättning var en del av en allmän trend på arbetsmarknaden som även hade sin motsvarighet på det statliga avtalsområdet.¹¹¹

Sedan avtalet 1995/1996 har inga större förändringar gjorts av regleringen av lärarnas arbetstid. De flesta lärare har alltså fortfarande ferieanställning, vilket innebär att arbetstiden är utlagd på två terminer med en längre sommarferie och ett juluppehåll. Årsarbetstiden är densamma som för andra anställda, mellan 1 700 och 1 800 timmar. Om årsarbetstiden slås ut på de två terminerna, årsarbetsdagarna, innebär det att lärarna får en arbetstid i veckan på ungefär 45 timmar.

7.2.4 Staten har klivit närmare frågorna om arbetsgivar­skap och ett attraktivt läraryrke under 2010-talet

Ovan beskrivs hur kommunerna i och med kommunaliseringen och därefter fick allt större ansvar för arbetsgivar­skapet för lärare, rektorer och annan skolpersonal. Sedan det tidiga 2000-talet har staten åter börjat inta en mer aktiv roll gentemot personalen.

Flera reformer och satsningar har syftat till att stärka lärarprofessio­nen. Dit hör bland annat kravet på lärarlegitimation för att få undervisa i skolväsendet, som infördes 2013. Andra satsningar tar sikte på att öka yrkets attraktionskraft genom högre löner, bättre kompetensutveckling och nya karriärsteg.

Karriärstegsreformen har inneburit ett statligt löne­påslag för vissa lärare

Karriärstegsreformen sjösattes 2013. I propositionen som föregick reformen motiveras behovet av karriärsteg för lärare så här:

För att säkra en hög kvalitet på lärarna måste läraryrket göras mer attraktivt, så att eleverna får en förbättrad undervisning och därmed ökade förutsättningar att nå de nationella målen och goda resultat. Lärares kompetens och potential måste på ett bättre sätt än i dag tas till vara och uppmuntras och lärare måste ges möjligheter att utveckla sin professionalism och gå vidare i karriären inom läraryrket.¹¹²

¹¹¹ Se SOU 2002:32 *Den arbetsgivarpolitiska delegeringen i staten – en samlad utvärdering* för en detaljerad beskrivning av arbetsgivarpolitiken i staten i ett historiskt perspektiv.

¹¹² Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.*

Reformen innebar dels en målsättning i skollagen om att huvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare, dels ett statsbidrag till huvudmän för att inrätta karriärstegen förstelärare och lektor. Både kommunala och enskilda huvudmän kan ansöka om statsbidraget, dock inte enskilda utbildningsanordnare i komvux. Det innebär att lärare som arbetar inom komvux som bedrivs på entreprenad inte kan ta del av satsningen.

För att få del av statsbidraget ställde staten vissa krav på huvudmännens lönesättning. En lärare som utsågs till förstelärare skulle få minst 5 000 kronor i lönepåslag. För en lektor var motsvarande påslag 10 000 kronor.¹¹³ Karriärstegsreformen har sedan utvecklats för att ge ytterligare lönepåslag till de förstelärare och lektorer som har sin anställning på skolor med särskilt svåra förutsättningar utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund. För dessa tjänster har det statligt bestämda lönepåslaget ökat till minst 10 000 respektive 15 000 kronor.¹¹⁴

Antalet karriärtjänster bestäms av storleken på statsbidraget, som från 2020 beräknas uppgå till 1,85 miljarder kronor årligen.¹¹⁵ Under läsåret 2020/2021 fanns det närmare 15 000 förstelärare och 250 lektorer i skolväsendet.¹¹⁶ De flesta förstelärarna och lektorerna undervisar i grund- och gymnasieskolan, medan endast ett fåtal undervisar i komvux.¹¹⁷

Under 2020 presenterade Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) en effektutvärdering av karriärstegsreformen. Resultaten baseras på en uppföljningsperiod om fyra år, 2013–2016. Sammanfattningsvis visar rapporten följande:

- Lärare högre upp i lönefördelningen befordras i större utsträckning.
- Det lönepåslag som anges i statsbidraget får fullt genomslag på lönen för befordrade lärare.
- Skolor med förstelärare har lägre personalomsättning – både en lägre sannolikhet att lärarna byter arbetsplats och en lägre sannolikhet att lärarna lämnar yrket.

¹¹³ Prop. 2012/13:136 *Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m.* Förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹¹⁴ Förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹¹⁵ Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*.

¹¹⁶ Skolverket: Samtliga skolformer – Personal – Riksnivå, Tabell 1A: Pedagogisk högskoleexamen, anställningsslag och heltidstjänster läsåren 2007/08–2020/21.

¹¹⁷ SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

- Skolor med förstelärare har en större andel erfarna och behöriga lärare och lärare som själva hade högre avgångsbetyg från högstadiet.
- Deltagande skolor förbättrar sina resultat på de nationella proven i årskurs 3 och 6 i viss utsträckning.¹¹⁸

Även Statskontoret har följt upp och analyserat hur karriärstegsreformen implementerats och fungerar i förhållande till dess syften. Statskontorets huvudsakliga slutsats är att reformen uppvisar ett brett deltagande. Framför allt är det kommunala huvudmän med en tyngdpunkt på grundskolor och gymnasieskolor som deltar, medan små, enskilda huvudmän deltar i lägre utsträckning.¹¹⁹

Vidare konstaterar Statskontoret att genomförandet av karriärstegsreformen endast till viss del har skapat förutsättningar för att nå målet om ett attraktivare läraryrke och bättre skolresultat. Bland annat beror det på att huvudmännen inte har lyckats skapa legitimitet för reformen bland lärarna. Statskontoret lyfter också fram att hur karriärtjänsterna utformas hos olika huvudmän varierar när det gäller både de enskilda uppdragen och villkoren för de lärare som innehar en karriärtjänst. På många håll har det också varit otydligt hur karriärtjänster ska tillsättas och hur tjänsterna ska användas i verksamheten.

I viss mån används statsbidraget för att stärka skolor med svaga skolresultat. Men sammantaget är det en relativt liten andel som har prioriterat skolor med svaga skolresultat vid fördelningen. Statskontorets utvärdering publicerades dock innan regeringen förändrade statsbidragets konstruktion och införde möjligheten för lärare som undervisar vid skolor med särskilt svåra förutsättningar utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund att få 15 000 kronor i lönetillägg. Den nya konstruktionen har ännu inte utvärderats.

Sammantaget tyder resultaten från IFAU:s och Statskontorets utvärderingar på att karriärstegsreformen till viss del har bidragit till att öka läraryrkets attraktionskraft.

¹¹⁸ IFAU (2020): *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* Rapport 2020:3.

¹¹⁹ Statskontoret (2015, 2016 och 2017): *Uppföljning av karriärstegsreformen*. Delrapport 1, 2 och 3.

Statens roll i fortbildningen av lärare och rektorer har stärkts

Under 2000-talet har staten successivt också stärkt sin roll vad gäller fortbildningen av lärare och rektorer. Lärarlyftet, som inleddes redan 2007, kan ses som startskottet på denna utveckling. Därefter följde bland annat tre insatser för kollegialt lärande: Matematiklyftet (2012), Läslyftet (2013) och Specialpedagogik för lärande (2015). I dag erbjuder Skolverket huvudmän och skolor en lång rad kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen. År 2021 fanns åtta olika program som vart och ett bestod av en rad olika insatser.¹²⁰

Flera insatser inom de nationella skolutvecklingsprogrammen bidrar till att utveckla undervisningen

I april 2018 redovisade Skolverket en utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen för 2016 och 2017. Utvärderingen bygger på en enkätundersökning och två kvalitativa intervjuundersökningar. Resultaten visar bland annat att 78 procent av rektorerna och 53 procent av lärarna som deltog i undersökningen kände till de nationella skolutvecklingsprogrammen. De enskilda skolutvecklingsinsatser som flest kände till var Läslyftet (87 procent), Matematiklyftet (81 procent) och Lärarlyftet (80 procent). Läslyftet och Matematiklyftet var även de insatser som flest lärare själva deltagit i (56 respektive 32 procent).¹²¹

Till de fem insatser som flest lärare deltagit i hörde även Bedömning och betygssättning (21 procent), Undervisning och lärande med digitala verktyg (16 procent) samt Lärarlyftet (15 procent). För dessa fem insatser ansåg en majoritet av lärarna att insatsen i mycket stor eller ganska stor utsträckning bidragit till att utveckla deras undervisning.¹²²

Skolverket erbjuder också fortbildning för rektorer, som syftar till att utveckla deras pedagogiska ledarskap, och vänder sig till de skolledare som fullgjort befattningsutbildningen för rektorer.¹²³

¹²⁰ Skolverket (2022): *Årsredovisning 2021*.

¹²¹ Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen*. Dnr 2017:251.

¹²² Ibid.

¹²³ Skolverket (2020): *Skolverkets årsredovisning 2020*.

Med Matematiklyftet förbättrades elevers resultat på nationella prov

En av satsningarna som ligger till grund för de nationella skolutvecklingsprogrammen, Matematiklyftet, syftade till att stärka undervisningens kvalitet och förbättra elevernas måluppfyllelse i matematik. Fortbildningen byggde på kollegialt lärande.

Av en rapport från IFAU framgår att satsningen bidrog till att förbättra grundskoleelevers resultat på nationella prov i matematik. Särskilt gällde detta på låg- och mellanstadiet.¹²⁴

Enligt rapporten lever resultatförbättringen kvar långt efter att fortbildningsinsatsen på skolan avslutats. Denna slutsats utgår från det faktum att elever som gick på lågstadiet i slutet av uppföljningsperioden inte ens hade börjat skolan när Matematiklyftet genomfördes. Enligt rapporten tyder detta på att lärares undervisning påverkats mer permanent.

Vidare noteras i rapporten att Matematiklyftet påverkade undervisningens utformning, men inte varaktigt förändrade fortbildningskulturen på skolan. Det beror på att samarbetet mellan lärare inte höll i sig efter att fortbildningsinsatsen avslutades.

Slutligen konstaterar IFAU att beräkningar tyder på att Matematiklyftet är samhällsekonomiskt lönsamt.

Lärarlönelyftet har gett fler än 65 000 lärare högre lön

Vid sidan av karriärstegsreformen har staten sedan 2016 inrättat ytterligare en lönesatsning för lärare, det så kallade Lärarlönelyftet. Syftet med reformen är att öka läraryrkets attraktionskraft och därigenom resultaten i skolan.¹²⁵ Satsningen sker i form av ett statsbidrag som kan sökas av kommunala, enskilda och statliga huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. Statsbidraget är dock inte tillgängligt för lärare inom komvux.

Satsningen innebär att lönen för de lärare som får bidraget ska höjas med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad utöver ordinarie lönerevision.¹²⁶

¹²⁴ IFAU (2021): *Lyfter Matematiklyftet matematikkompetenserna?* Rapport 2021:23.

¹²⁵ Utbildningsdepartementet (2016): Lärarlönelyftet. PM. 2016-02-12.

¹²⁶ Förordningen (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och förskollärare.

Förordningen som reglerar statsbidraget specificerar fyra kriterier. För att kunna få del av satsningen ska minst ett av dem vara uppfyllt. I korthet handlar kriterierna om att läraren ska ha

- tagit särskilt ansvar för undervisningen genom kollegialt lärande
- förbättrat undervisningen med stöd av utbildning på avancerad nivå
- tagit särskilt ansvar för att stödja lärarstudenter eller nya kollegor
- tagit särskilt ansvar för komplicerade undervisningssituationer.

Enligt Skolverket betalar myndigheten varje år ut cirka 3 miljarder kronor som höjer lönen för cirka 67 000 lärare årligen. Under vårens bidragsomgång för 2019 var den genomsnittliga lönehöjningen för de lärare som fick del av satsningen cirka 2 600 kronor.¹²⁷

Statskontorets utvärdering av Lärarlönelyftet visar att satsningen har bidragit till en högre lönenivå för lärare i grundskolan och gymnasieskolan. Detta gäller inte bara de lärare som har fått ta del av själva statsbidraget, utan hela lärargruppen. Det innebär att även lärare i dessa skolformer som inte fått del av satsningen har gynnats av den.¹²⁸ Av rapporten framgår inte hur lönerna för motsvarande lärare inom komvux, som inte omfattas av satsningen, har utvecklats.

Vidare noterar Statskontoret att lärare som fått del av satsningen i mindre utsträckning än andra lärare väljer att lämna yrket. Satsningen har på så sätt bidragit till att skapa bättre förutsättningar för att behålla skickliga lärare i yrket. Däremot kan Statskontoret i sin utvärdering inte se att fler väljer att utbilda sig till lärare eller att fler fullföljer sin utbildning. Myndigheten drar därför slutsatsen att satsningen som helhet inte bidragit till att öka attraktiviteten för yrket.

Inte heller visar Statskontorets utvärdering tecken på att Lärarlönelyftet bidragit till att förbättra undervisningskvaliteten och kunskapsresultaten i skolan. Orsaken, enligt Statskontoret, är att huvudmännen hanterat Lärarlönelyftet som en lönesatsning och inte för att utveckla verksamheten.

Även huvudmännen satsar medel för att höja lärarnas löner. Enligt SKR:s återkommande rapport om kommunernas ekonomi från maj 2022 har de kommunala arbetsgivarna, tillsammans med de statliga

¹²⁷ Skolverket (2021): *Statsbidrag för Lärarlönelyftet 2020/21*.

www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararlonelyftet-2021-22 (hämtad 2022-02-22).

¹²⁸ Statskontoret (2021): *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Slutrapport. 2021:9.

medlen för lönepåslag, gjort stora satsningar på lärarlöner i förhållande till andra yrkesgrupper. Av rapporten framkommer att de statliga löne-medlen under det senaste decenniet har stått för ungefär en femtedel av löneökningarna över det så kallade märket.¹²⁹ Med ”märket” avses den procentuella löneökning som den svenska industrisektorn förhandlat fram i sina kollektivavtal och som de andra sektorerna brukar förhålla sig till när de förhandlar om sina egna löneökningar.

Ett nationellt professionsprogram är föreslaget

Som framgår av kapitel 3, har regeringen i juni 2022 beslutat en lagrådsremiss med förslag om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Syftet med professionsprogrammet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna.¹³⁰ Regeringen har också gett Skolverket i uppdrag att börja arbeta med några delar av programmet,¹³¹ samt inrättat ett råd som kallas Rådet för professioner i skolväsendet.¹³²

7.3 Utmaningar för skolan som attraktiv arbetsgivare

Vid ett förstatligande av skolan kommer staten som arbetsgivare för skolans personal att stå inför ett antal svåra utmaningar. Sannolikt är den svåraste att säkerställa tillgången på behöriga lärare. Men det finns fler utmaningar för skolan när det gäller att vara en attraktiv arbetsgivare. I detta avsnitt redogör utredningen för ett antal av dessa.

7.3.1 Läraryrket behöver bli mer attraktivt

I kapitel 2 beskriver utredningen vilken avgörande betydelse lärarna har för kvaliteten i undervisningen. För att alla elever ska undervisas av behöriga och kunniga lärare, måste det finnas tillräckligt många

¹²⁹ Sveriges Kommuner och Regioner (2022): *Ekonomirapporten, maj 2022. Om kommunernas och regionernas ekonomi*.

¹³⁰ Lagrådsremiss *Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare*. Stockholm den 30 juni 2022.

¹³¹ Regeringen (2022): *Uppdrag om ett nationellt professionsprogram*. Regeringsbeslut 2022-06-09. U2018/01224 (delvis). U2020/00908 (delvis). U2020/02156 (delvis). U2021/00754 (delvis). U2021/03373 (delvis). U2022/02319.

¹³² 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

som utbildar sig till läraryrket. Det måste därför vara attraktivt att utbilda sig till lärare, och arbeta som lärare.

Många söker och påbörjar en lärarutbildning

Ett sätt att få en bild av läraryrkets attraktionskraft är att se hur många som påbörjar någon av de fyra utbildningar som leder till en lärarexamen. Sammanfattningsvis är inflödet till lärarutbildningarna stort, även om det inte är tillräckligt för att motsvara behovet (se avsnitt 7.3.2 om lärarbrist). Sedan de nya lärarutbildningarna startade hösten 2011 har antalet behöriga förstahandssökande ökat kraftigt, men från en låg nivå.¹³³ Det är också fler som påbörjar en lärarutbildning. Under läsåret 2019/2020 var det enligt Universitetskanslersämbetet (UKÄ) 13 560 studenter som påbörjade en lärarutbildning, vilket var en tydlig ökning jämfört med läsåret 2011/2012.¹³⁴

Söktrycket till lärarutbildningarna är lågt – trots fler sökande

Även om fler söker till lärarutbildningarna, är söktrycket fortfarande lågt. Söktrycket avser antalet behöriga förstahandssökande per antagen student. Det kan tyckas som en paradox att söktrycket kan vara lågt samtidigt som många nybörjare påbörjar en lärarutbildning. Anledningen är att lärarutbildningarna tillsammans har flest nybörjare av alla yrkesprogram i högskolan. Antalet sökande per utbildningsplats blir då lågt trots många sökande och nybörjare. Till exempel antogs höstterminen 2021 totalt i Sverige 12 467 studenter till program som ger lärarexamina. Samma höst antogs totalt 570 studenter till program som ger psykologexamen, vilket är det program som har det högsta söktrycket.¹³⁵

¹³³ SCB (2020): *Fortsatt brist på lärare*. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/ (hämtad 2022-02-22).

¹³⁴ UKÄ (2021): *Nybörjare och examinerade på lärarutbildningarna: stabila nybörjarnivåer och fler examinerade 2019/20*. Reg.nr 51-00182-21.

¹³⁵ UKÄ (2022). Antal antagna till yrkesexamensprogram HT2021. www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/97 (hämtad 2022-02-22).

Höstterminen 2021 var söktrycket 1,3 behöriga förstahandssökande per antagen till utbildningar som ger ämneslärarexamen. Söktrycket för grundlärarexamen var 1,2 och till yrkesexamen 1,4. Det genomsnittliga söktrycket till programmen som leder till de fyra lärarexamina har varit relativt stabilt över tid sedan den nya lärarutbildningen startade 2011. Mellan 2011 och 2019 växlade det mellan 1,2 och 1,5.¹³⁶

Som jämförelse kan nämnas att söktrycket samma höst var 11,1 till utbildningar som leder till psykologexamen. Till utbildningar som ger civilingenjörsexamen – vilka efter lärarutbildningarna har högskolans näst högsta antal nybörjare – var söktrycket 1,5 höstterminen 2021.¹³⁷

Att det låga söktrycket till lärarutbildningarna är en utmaning i arbetet för fler lärare, framgår av Riksrevisionens granskning av regeringens styrning av riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor. Sedan 2015 har regeringen tillfört medel för att öka antalet utbildningsplatser på bland annat lärarutbildningarna. Men enligt Riksrevisionen har utbyggnaden inte bidragit till någon avsevärd ökning av högskoleutbildade inom bristyrken, däribland olika lärarkategorier. Orsaken, enligt Riksrevisionen, är att den primära anledningen till för få examinerade inte är otillräckligt utbildningsutbud från lärosätenas sida utan för få sökande, ett begränsat utbud av platser för verksamhetsförlagd utbildning eller brist på disputerade lärare inom lärarutbildningarna.¹³⁸

Nyblivna lärares kvalifikationer tycks ha försämrats över tid

Även när man analyserar lärares kvalifikationer verkar dessa ha försämrats över tid. Det kan vara ett tecken på att yrkets attraktionskraft har sjunkit, utifrån antagandet att attraktiva yrken lockar till sig arbetstagare med starka förmågor och höga betyg från gymnasieskolan. Forskaren Emil Bertilsson fann när han studerade rekryteringen till läraryrket under åren 1977–2009 att studenter med goda studiemeriter i större utsträckning har kommit att välja bort lärarutbildningarna. Särskilt gäller detta ämneslärarutbildningen. Bertilsson

¹³⁶ UKÄ (2020) *Nybörjare och examinerade på lärarutbildning: Ökat antal examinerade möter fortfarande inte behovet*. Statistisk analys.

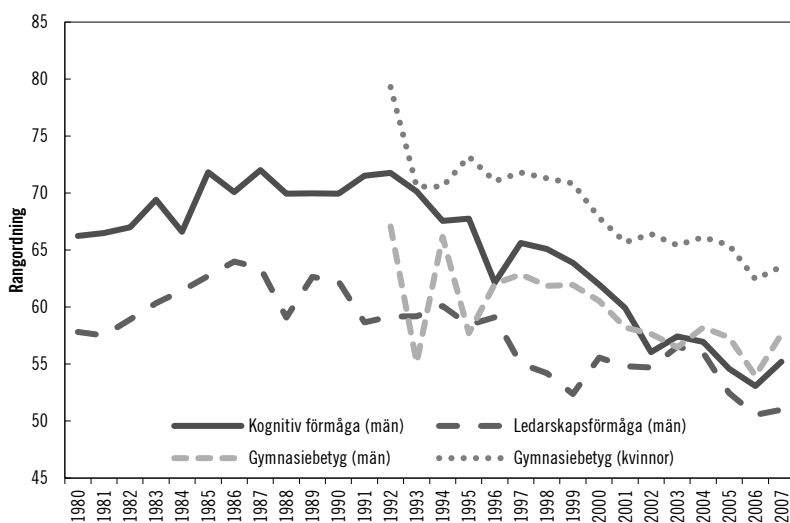
¹³⁷ UKÄ (2021): Antal sökande per antagen (söktryck) till yrkesexamensprogram HT2021. www.uka.se/statistik--analys/hogskolan-i-siffror/statistik/statistikomrade.html?statq=https://statistik-api.uka.se/api/totals/99 (hämtad 2022-02-24).

¹³⁸ Riksrevisionen (2021): *Riktade utbyggnadsuppdrag till universitet och högskolor – regeringens styrning genom utformning och uppföljning*. RiR 2021:1.

sätter detta i samband med den konkurrens andra utbildningar har utsatt lärarutbildningarna för efter högskolans expansion, men menar att detta inte räcker som förklaring. Enligt Bertilsson måste man också väga in lärarnas löneutveckling, arbetssituation och förlust av professionell autonomi.¹³⁹

En annan studie som visat att nyblivna lärares kvalifikationer har sjunkit över tid har genomförts av forskarna Erik Grönqvist och Jonas Vlachos för IFAU. Av figur 7.1 framgår hur kognitiv förmåga och ledarskapsförmåga, mätt utifrån mönstringsdata och avgångsbetygen från gymnasieskolan, har utvecklats bland nyblivna ämneslärare på högstadiet. Förmågorna och betygen har rangordnats på en skala 1–100, där 50 motsvarar genomsnittet i populationen.¹⁴⁰

Figur 7.1 Förmågor och avgångsbetyg bland nya ämneslärare på högstadiet (25–30 år gamla)



Källa: Grönqvist, Erik & Vlachos, Jonas (2008): *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*.

För alla tre måtten syns en tydlig nedgång över tid. Mest dramatisk har nedgången varit vad gäller kognitiv förmåga, där gruppen nyblivna lärare i snitt har förlorat 20 steg på den 100-gradiga skalan sedan bör-

¹³⁹ Bertilsson, Emil (2014): *Skollärare. Rekrytering till utbildning och yrke 1977–2009*. Avhandling från Uppsala universitet.

¹⁴⁰ Grönqvist, Erik och Vlachos, Jonas (2008): *Hur lärares förmågor påverkar elevers studieresultat*. Rapport 2008:25.

jan av 1990-talet. För ledarskapsförmåga och betyg var nedgången under samma tidsperiod cirka 15 respektive 10 steg.

Nedgången i betyg bland nyanställda lärare har även observerats i senare forskning, med vissa skillnader mellan olika lärarkategorier. Till exempel förefaller inte nedgången i betyg vara lika dramatisk för högstadielärare i naturvetenskap som för andra kategorier.¹⁴¹

De flesta lärare trivs med att vara lärare – men vissa lämnar yrket

Den internationella studien Talis fokuserar på lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan. Bland annat undersöker den lärares självtillit och arbetstillfredsställelse. Av Talis 2018, som bygger på enkäter ställda till lärare och rektorer i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan, framgår att drygt nio av tio svenska lärare i dessa lärarkategorier på det stora hela är nöjda med sitt arbete. Drygt åtta av tio tycker att fördelarna med att vara lärare tydligt uppväger nackdelarna. Generellt sett tycks också de flesta lärare vara nöjda med arbetet på sin nuvarande skola. Studien visar även att de flesta lärare fortfarande skulle välja att bli lärare om de fick välja om på nytt. Det är få lärare som ångrar sitt yrkesval.¹⁴²

Av Talis-undersökningen framgår inte hur lärare inom komvux ser på sitt arbete. Däremot publicerade Skolverket 2013 en rapport om elevers och lärares attityder till komvux. Enligt den rapporten trivs i stort sett alla lärare inom komvux bra med eleverna och drygt nio av tio trivs bra med sina kollegor. Närmare två tredjedelar av lärarna anger att det alltid eller nästan alltid känns meningsfullt att gå till jobbet och ytterligare tre av tio att det ofta känns meningsfullt. Samtidigt som många trivs är det tre av tio som allvarligt har övervägt att byta yrke under det senaste året och fyra av tio som allvarligt har övervägt att byta arbetsplats.¹⁴³

Att lärare tycks trivas med att vara lärare stöds också av att kvarvaron och återgången bland lärare generellt är hög, även i jämförelse med andra yrkesgrupper. De flesta som utbildat sig till lärare har också ett yrke som stämmer överens med utbildningen. Omkring 92 pro-

¹⁴¹ Alatalo, Tarja, Hansson, Åse & Johansson, Stefan (2021): *Teachers' academic achievement: evidence from Swedish longitudinal register data*. European Journal of Teacher Education.

¹⁴² Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1.

¹⁴³ Skolverket (2013): *Attityder till vuxenutbildningen 2012. Elevernas och lärarnas attityder till vuxenutbildningen*. Rapport 389.

cent av alla utbildade lärare (alla lärarexamina) har ett yrke som helt eller delvis matchar utbildningen.¹⁴⁴ Exempelvis arbetar 86 procent av de utbildade gymnasielärarna – som har den lärarexamen som är mest ”allmän” och gångbar utanför skolan – med yrken som helt bedöms matcha utbildningen. Förutom rena lärartjänster handlar det om arbete som chefer inom utbildningsområdet och som övriga pedagoger med teoretisk specialistkompetens. Ytterligare 5 procent av de anställda arbetar i yrken som delvis matchar utbildningen. Det är främst yrken som speciallärare och specialpedagoger, förskollärare eller barnskötare och elevassistenter. Vidare arbetar 9 procent i yrken som inte alls bedöms matcha utbildningen. I lärarkategorier för yngre åldrar är matchningen mellan utbildning och arbete ännu starkare.¹⁴⁵

Arbetsmarknadsekonomiska rådet jämför i en rapport rörligheten hos lärare med civilingenjörer, ekonomer, jurister, sjuksköterskor och socialsekreterare under perioden 2005–2013. Rapporten visar att det av dessa yrkesgrupper bara är sjuksköterskor som har en lägre andel yrkesbytare. Rådet drar slutsatsen att läraryrket generellt sett inte verkar kännetecknas av att påfallande många lämnar det.¹⁴⁶

Det finns dock lärarutbildade som lämnar yrket. En annan SCB-rapport, från 2017, fokuserar på lärarutbildade som arbetar i andra yrken utanför utbildningssektorn. År 2014 uppgick andelen till 14 procent av de lärarutbildade. En av anledningarna till att lärarna lämnat läraryrket var arbetsmiljön, till exempel stress och hög arbetsbelastning. En annan var arbetsvillkoren, såsom lön och arbetstider. Vissa hade valt att lämna läraryrket för att de blev intresserade av ett annat yrke.¹⁴⁷

I en rapport från Lärarförbundet om lärare som lämnat yrket framhäver förbundet att många utbildade lärare skulle kunna lockas tillbaka till läraryrket med högre lön, rimliga arbetsvillkor och mer makt över yrkesutövandet.¹⁴⁸

¹⁴⁴ SCB (2019): *Fortsatt brist på lärare*. Webtext. www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/ (hämtad 2022-02-22).

¹⁴⁵ SCB (2018): *Matchningen på arbetsmarknaden – sambandet mellan utbildning och yrke*. Analyser om utbildning och arbetsmarknad: A40 – Temarapporter.

¹⁴⁶ Arbetsmarknadsekonomiska rådet (2016): *Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Dags för större lönespridning?*

¹⁴⁷ SCB (2017): *Lärare utanför yrket*. Temarapport 2017:2.

¹⁴⁸ Lärarförbundet (2017): *Frånvarorapporten – 37 000 lärare är inte i skolan*.

Stress och hög arbetsbelastning gör skolan till en utsatt arbetsmiljö

För att lärare, skolledare och annan personal ska vilja arbeta i skolan är det nödvändigt att de har en hållbar arbetsmiljö. Därför är det oroväckande att Arbetsmiljöverket, när de inspekterade drygt 30 procent av Sveriges grund- och gymnasieskolor, fann att skolan är en sektor med många brister i arbetsmiljön, vad gäller både systematik och dokumentation. Enligt inspektionsrapporten har nio av tio skolor brister i det systematiska arbetsmiljöarbetet. En av bristerna som lyfts fram är att arbetsgivarna inte har undersökt orsaken till och riskbedömt ohälsosam arbetsbelastning. Andra vanliga brister gäller den fysiska arbetsmiljön. Enligt rapporten är det exempelvis inte ovanligt att skolans lokaler har för hög personbelastning utifrån vad ventilationen klarar av. Följden blir dålig luft. Ett annat vanligt problem är buller, och varken åtgärder för särskilt bullerkänsliga elever och arbetstagare eller förebyggande åtgärder vidtas i tillräcklig utsträckning.¹⁴⁹

Även i en rapport om arbetsorsakade besvär framkommer att skolan är en utsatt arbetsmiljö. Enligt rapporten upplever 46 procent av grundskollärare, fritidspedagoger och förskollärare besvär till följd av arbetet (51 procent av kvinnorna och 31 procent av männen). För hög arbetsbelastning är den enskilt vanligaste orsaken till besvären, oavsett kön, ålder, inkomst, sektor, utbildning eller anställningsförhållande.¹⁵⁰

Många lärare upplever hög arbetsbelastning

Enligt Skolverkets lägesbedömning för 2020 tycker många lärare att arbetsbelastningen är för hög. En stor arbetsbörda och brist på tid lyfts i undersökningen fram som problematiskt, liksom för många undervisningstimmar. Fyra av tio lärare känner sig alltid eller ofta stressade. Främst är det administrativt arbete som orsakar stress, liksom dokumentation av elevernas kunskaper och att många elever behöver extra hjälp och stöd.¹⁵¹ Även en annan rapport från Skolverket visar att uppgifter som lärarna uppfattar ligger utanför deras

¹⁴⁹ Arbetsmiljöverket (2017): *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016*. Rapport 2017:1.

¹⁵⁰ Arbetsmiljöverket (2021): *Arbetsorsakade besvär 2020 Work-Related Disorders 2020. Arbetsmiljöstatistik*. Rapport 2021:3.

¹⁵¹ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

kärnuppdrag, såsom att vara rastvakt, hålla i skolavslutningar och att vikariera för frånvarande kollegor, bidrar till stress.¹⁵²

Resultaten från Skolverkets rapporter överensstämmer med Lärarnas Riksförbunds årliga arbetsmiljöundersökning som riktar sig till förbundets yrkesverksamma lärare inom skolväsendet.¹⁵³ Enligt denna upplever tre av fyra lärare att arbetsbelastningen är för hög, och sex av tio uppger att det största arbetsmiljöproblemet på skolorna är den höga administrativa belastningen. Liknande resultat framgår av en rapport från Lärarförbundet som bygger på en enkät som besvarats av drygt 500 lärare som arbetar inom komvux. Enligt rapporten upplever varannan lärare att arbetsbelastningen har ökat ganska eller väldigt mycket de senaste tre åren. Liksom i Lärarnas Riksförbunds rapport lyfter de tillfrågade lärarna administration och dokumentation som den främsta orsaken till den ökade arbetsbördan.¹⁵⁴

Stress och utsatthet för hot och våld är arbetsmiljöproblem i skolan

Att en hög andel av de svenska lärarna känner sig ganska mycket eller mycket stressade i arbetet, framgår också av Talis 2018. Detta gäller 45 procent av de svenska högstadielärarna. Bara 46 procent anser att arbetet lämnar tid över för privatlivet. Enligt rapporten finns det en tydlig könsskillnad bland lärarna där kvinnor är mer stressade än män. Av de svenska högstadielärarna känner sig varannan kvinna (50 procent) stressad i arbetet medan drygt var tredje man (37 procent) gör det. Mönstret är detsamma på låg- och mellanstadiet och i gymnasieskolan. Av de svenska högstadielärarna är 19 procent av kvinnorna *mycket* stressade medan 13 procent av männen är det, vilket är en skillnad på 6 procentenheter. Bland de svenska låg- och mellanstadielärarna samt gymnasielärarna är skillnaden mellan könen densamma.¹⁵⁵

Även i Talis-undersökningen är det framför allt de administrativa arbetsuppgifterna som orsakar stress. Över 60 procent av de tillfrågade lärarna i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan uppger att administration orsakar ganska mycket eller mycket stress.

¹⁵² Skolverket (2019): *Attityder till skolan 2018*. Rapport 479.

¹⁵³ Lärarnas Riksförbund (2021): *Lärare på bristningsgränsen*. Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning 2021.

¹⁵⁴ Lärarförbundet (2017): *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.

¹⁵⁵ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Talis 2018 visar också att svenska högstadielärare som känner sig mycket stressade i arbetet löper dubbelt så stor risk att lämna sitt yrke inom fem år jämfört med övriga svenska högstadielärare.¹⁵⁶

Under senare år har också skolpersonalens utsatthet för hot och våld på sin arbetsplats lyfts upp i debatten. I en rapport från Lärarförbundet svarar mer än var fjärde lärare (28 procent) i grundskolans årskurser 7–9, var tionde lärare i gymnasieskolan och 6 procent av lärarna inom komvux att de flera gånger har blivit utsatta för hotfulla situationer under de senaste två åren.¹⁵⁷

När det gäller antalet anmälda arbetsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av hot och våld inom grund- och gymnasieskolan har anmälningarna minskat något mellan åren 2014 och 2018. Under de fyra åren anmälades totalt 1 800 arbetsplatsolyckor med sjukfrånvaro orsakade av hot och våld. Sett över en längre period, 2004–2018, har antalet anmälningar ökat något, från 307 anmälningar 2004 till 337 anmälningar 2018. De flesta anmälningarna görs av lärarassistenter, följda av lärare i grundskolan.¹⁵⁸

Lärarna anser att läraryrket har låg status i samhället

Även om de flesta svenska lärare är nöjda med sitt arbete, visar Talis 2018 att få av lärarna i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan anser att läraryrket har hög status i samhället. Bland högstadielärarna är det bara 11 procent. Andelen lärare i genomsnitt i OECD som anser att läraryrket har hög status i samhället är 26 procent.¹⁵⁹

I Talis 2013, som byggde på enkäter ställda till lärare i grundskolans årskurser 7–9, var andelen av de svenska lärarna som ansåg att läraryrket har hög status i samhället ännu mindre: endast 5 procent, vilket var lägst i OECD. Detta resultat fick stor spridning och har sedan dess tolkats som uttryck för läraryrkets sjunkande attraktionskraft när det gäller att välja yrke. Men resultatet skulle också kunna tolkas som att det de tillfrågade lärarna i enkäten ger uttryck

¹⁵⁶ Skolverket (2020): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 2. Rapport 2020:2.

¹⁵⁷ Lärarförbundet (2021): *När tryggheten brister – En rapport om lärares utsatthet för hot och våld inom grundskolans årskurs 7–9, gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.

¹⁵⁸ Arbetsmiljöverket (2019): *Hot och våld inom grund- och gymnasieskola*. Korta arbetsskadefakta Nr 4/2019.

¹⁵⁹ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

för, är upplevelsen av lågt förtroende för lärarna och läraryrket i det svenska samhället.¹⁶⁰

I sin utvärdering av det svenska skolsystemet från 2015, noterar OECD att aktörer på olika nivåer i skolväsendet uttrycker att det har skett ett markant kulturskifte när det gäller tilliten till skolprofessionerna: från hög samhällelig tillit till lärares och rektorers professionella kompetens, kunnsighet och bedömningar, till misstro, ökande byråkratisering av beslut och osäkerhet om förväntningar. Vidare rapporterar OECD att lärare och rektorer genomgående beskriver att de känner press på sig att dagligen dokumentera sina beslut för att skydda sig från eventuell framtida granskning.¹⁶¹ Utredningen återkommer till dokumentationsfrågan i avsnitt 7.3.5 nedan.

Å andra sidan finner SOM-institutet att förtroendet för grundskolan har legat stabilt mellan åren 1986 och 2016. Möjligen kan förtroendet för skolan anses avspegla förtroendet för lärarna. Av samtliga tillfrågade uttryckte 44 procent ett mycket högt eller ganska högt förtroende för grundskolan 1986. Andelen ökade under 1980-talet för att som högst nå 53 procent 1989. Därefter sjönk siffran och var 2016 åter 44 procent. Andelen som har ett mycket lågt eller ganska lågt förtroende för grundskolan har under samma period sjunkit något. År 1986 låg det på 22 procent, medan det 2016 låg på 20 procent.¹⁶²

Relativlönerna för lärare har fallit sedan kommunaliseringen, men på senare tid börjat stiga igen

Ett annat mått på ett yrkes attraktivitet är den relativa lönenivån för yrkesgruppen i fråga. Utredningen har analyserat relativlönerna, det vill säga de genomsnittliga lönerna för grundskollärare och gymnasielärare som andel av den genomsnittliga lönen för alla med minst två års eftergymnasial utbildning. Här har vi funnit ett skiftande mönster.

Både grundskollärares och gymnasielärares relativlönerna tycks ha fallit under åren efter kommunaliseringen. Omkring millennieskiftet ökade relativlönerna något, bara för att 2012 åter falla till den lägsta punkten. Därefter har relativlönerna för lärare i grund- och gymnasieskolan stigit på ett påtagligt sätt och är nu tillbaka på samma nivå

¹⁶⁰ OECD (2018): *Teaching and Learning International Survey (Talis) 2018. Lärarenkät årskurs 7–9*.

¹⁶¹ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.

¹⁶² SOM-institutet Samhälle Opinion Medier (2020): *Förtroende för samhällsinstitutioner i de nationella SOM-undersökningarna 1986–2019*. SOM-rapport nr 2020:44.

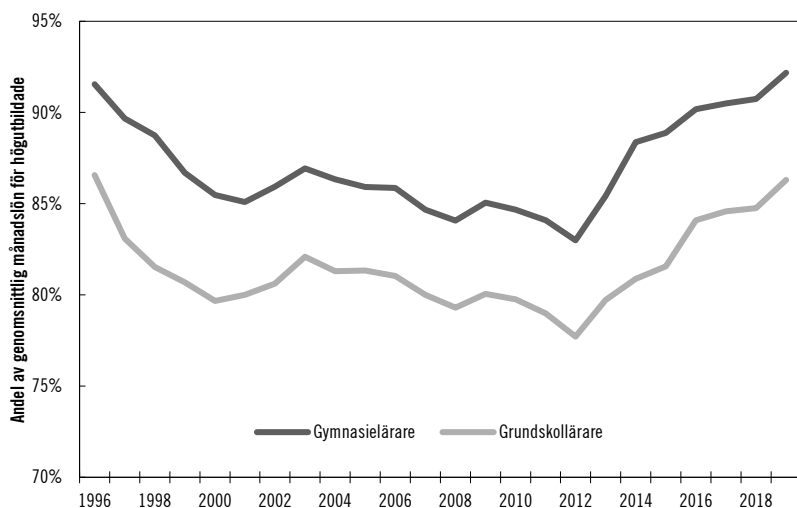
som under mitten av 1990-talet. Det är dock värt att notera att ökningen av relativlönerna under 2010-talet påbörjades före de breda statliga satsningarna på höjda lärarlöner (se avsnitt 7.2.4).

Att relativlönerna för lärare sjönk i samband med kommunaliseringen har även konstaterats av Utredningen om skolans kommunalisering.¹⁶³

Det är svårt att slå fast vad som har drivit utvecklingen av relativlönerna. Under de senaste åren har det funnits en omfattande brist på lärare (se avsnitt 7.3.2). Liksom på andra marknader brukar en bristsituation leda till att priset – i det här fallet lönen – går upp. Samtidigt har stora statliga satsningar lanserats för att höja lärares löner. Även en ökad konkurrens om lärarna från fristående skolor kan ha bidragit till stigande löner.¹⁶⁴

Figur 7.2 Utveckling av relativlönerna för lärare i grund- och gymnasieskolan

Avser lärares genomsnittliga månadslön som andel av den genomsnittliga månadslönen för personer med minst 2 års eftergymnasial utbildning



Anm.: Mellan 1996 och 2013 har yrkeskoderna i SSYK 96 använts för att hämta löneuppgifter för lärare. Från 2014 har i stället yrkeskoderna i SSYK 2012 tillämpats. Uppgifter saknas för lärare i komvux.

Källa: Egna beräkningar utifrån data från SCB.

¹⁶³ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹⁶⁴ IFAU (2010): *Leder skolkonkurrens till högre lärarlöner? – En studie av den svenska friskole-reformen*. Rapport 2010:12.

7.3.2 Lärarbristen är en stor utmaning för skolväsendet

Som framgår av kapitel 2 är kompetensförsörjningen till skolan en central fråga. Om undervisningen ska hålla hög kvalitet behövs många skickliga lärare. Mot bakgrund av detta är det bekymmersamt att bristen på behöriga lärare i skolväsendet är påtaglig.

Lärarbehörigheten ökar nu – men bristen på behöriga lärare är fortfarande stor

Enligt Statistiska centralbyråns (SCB:s) undersökning Arbetskraftsbarometern 2020, uppger arbetsgivarna att det råder brist på lärare inom många inriktningar, inte minst grundlärare med inriktning mot fritidshem samt speciallärare och specialpedagoger.¹⁶⁵ Det råder även stor brist på lärare i matematik och naturorienterande ämnen i årskurserna 7–9, förskollärare och yrkeslärare.

I grundskolan har andelen behöriga lärare minskat, sett över de senaste fem åren. Mellan läsåren 2016/2017 och 2020/2021 sjönk andelen från 72,6 procent till 72,2 procent (heltidstjänster) hos kommunala huvudmän. Hos enskilda huvudmän är andelen behöriga generellt lägre, men har under samma tid ökat från 62,3 procent till 63,5 procent.¹⁶⁶

I gymnasieskolan och komvux i svenska för invandrare ökar andelen behöriga lärare

I gymnasieskolan har andelen behöriga lärare i stället ökat under samma tidsperiod: hos kommunala huvudmän från 81,5 procent behöriga läsåret 2016/2017 till 85,4 procent behöriga 2020/2021. Motsvarande andelar är för enskilda huvudmän 73,8 procent respektive 75 procent.

Även inom komvux i svenska för invandrare (sfi) har andelen behöriga lärare ökat under tidsperioden, från 44,5 procent läsåret 2019/2020 till 50,6 procent 2020/2021. Detta är en positiv utveckling, sär-

¹⁶⁵ SCB (2020): *Arbetskraftsbarometern*.

www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/arbetskraftsbarometern/ (hämtad 2022-02-22).

¹⁶⁶ Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. PM. Dnr 5.1.1-2021:433.

skilt eftersom andelen lärare med legitimation och behörighet är mycket låg i den skolformsdelen. Det ska dock sägas att antalet elever i sfi under samma tidsperiod har minskat med drygt 10 procent. Sannolikt utgör det minskade behovet av lärare i sfi huvudanledningen till att andelen behöriga lärare har ökat inom skolformsdelen. Också inom komvux på grundläggande nivå har andelen behöriga lärare ökat något (från 75,6 procent till 78,0 procent), medan den på den gymnasiala nivån i stort sett är oförändrad (75,3 procent läsåret 2019/2020 respektive 75,2 procent läsåret 2020/2021). Statistiken för komvux gäller bara kommunalt anställda lärare.

Nu ökar andelen behöriga lärare även i grundskolan

Av ovanstående beskrivning framgår att andelen behöriga lärare i grundskolan har sjunkit de senaste fem åren. Men det senaste läsåret har andelen ökat även i grundskolan. Skolverkets senaste rapport om pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning visar att andelen behöriga lärare nu ökar något också i den skolformen, jämfört med föregående läsår. Bland kommunalt anställda lärare ökade andelen med behörighet från 71,2 procent till 72,2 procent mellan läsåren 2019/2020 och 2020/2021. Hos enskilda huvudmän ökade andelarna från 62,5 procent till 63,5 procent under samma period.¹⁶⁷ Även i gymnasieskolan har andelen behöriga lärare ökat mellan läsåren 2019/2020 och 2020/2021: från 84,9 procent till 85,4 procent hos kommunala huvudmän, och från 73,0 procent till 75,0 procent hos enskilda huvudmän.

Störst andel obehöriga lärare finns i grundsärskolan och gymnasiesärskolan

I grundsärskolan och gymnasiesärskolan är enbart 16 respektive 19 procent av lärarna behöriga, medan andelen inom komvux som särskild utbildning är 37 procent.¹⁶⁸ Ändå är andelen som har en pedagogisk högskoleexamen i grundsärskolan och gymnasiesärskolan ungefär densamma som i grundskolan, det vill säga drygt 80 procent.

¹⁶⁷ Ibid.

¹⁶⁸ Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. PM. Dnr 5.1.1–2021:433. Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola, gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola och komvux som särskild utbildning byter namn till komvux som anpassad utbildning.

Inom komvux som särskild utbildning är andelen 90 procent. För att vara behörig att undervisa i dessa skolformer måste läraren nämligen ha kompletterat sin lärarexamen med en speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning.¹⁶⁹

I syfte att ge berörda personalgrupper ytterligare tid för att komplettera sin utbildning för att bli behöriga att undervisa i de aktuella skolformerna, har riksdagen beslutat om övergångsbestämmelser om undantag från krav på legitimation och behörighet för att få bedriva undervisning och besluta om betyg i grundsärskolan, specialskolan, gymnasiesärskolan och komvux som särskild utbildning. Övergångsbestämmelserna förlängdes 2021 och gäller nu till utgången av juni 2028.¹⁷⁰

Många obehöriga lärare får inte tillräckligt stöd för sin undervisning

När det råder brist på behöriga lärare anställer huvudmännen obehöriga lärare. För att eleverna ändå ska få undervisning av god kvalitet är det viktigt att huvudmännen organiserar utbildningen så att även obehöriga lärare ges förutsättningar för sin undervisning. Detta framhåller Skolverket i sin lägesbedömning för 2020. Det kan exempelvis handla om introduktion av obehöriga lärare, och stöd i form av handledning och mentorskap för att planera och genomföra undervisningen.¹⁷¹

Skolinspektionen noterar i sin årsrapport för 2018 att det på skolor med många brister är vanligt att en stor andel av lärarna antingen saknar lärarlegitimation eller saknar behörighet i de ämnen som de undervisar i. Enligt Skolinspektionen är den sammantagna bilden att frånvaron av rektors ledarskap på dessa skolor har gjort att lärare inte har haft tillräckligt med stöd i hur de ska agera och det har saknats gemensamma, inarbetade rutiner och arbetssätt. Samtidigt finns, enligt Skolinspektionen, många exempel där inte heller rektorn har förutsättningar för att hantera skolans problem, eftersom styrningen och stödet från huvudmannen är otillräckligt. Skolinspektionen drar slutsatsen att om styrningen är otillräcklig försvåras också förutsätt-

¹⁶⁹ Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*. Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

¹⁷⁰ Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*.

¹⁷¹ Skolverket (2020): *Skolverkets lägesbedömning 2020*. Rapport 2020:1.

ningarna att stabilisera rektorsfunktionen och att rekrytera och behålla behöriga lärare.¹⁷²

Sammanfattningsvis är arbetet för att en hög andel av lärarna ska ha legitimation och rätt behörighet ett sätt att säkerställa att undervisningen håller hög kvalitet.

12 000 lärare kan komma att saknas till 2035

Även under de kommande åren väntas det vara brist på behöriga lärare, trots att den beräknade bristen nu är mindre än tidigare prognoser visat.

Som framgår av kapitel 2, visar Skolverkets senaste prognos över behovet av förskollärare och andra lärarkategorier, att cirka 12 000 behöriga lärare och förskollärare väntas saknas 2035. Bristen beräknas genom att jämföra examinationsbehovet med den beräknade framtida examinationen. Under prognosperioden fram till 2035 beräknas totalt cirka 141 000 lärare och förskollärare examineras, om nuvarande mönster består vad gäller antal nybörjare och examensfrekvenser. Det motsvarar en årlig examination på cirka 9 400 lärare. Examinationsbehovet av lärare och förskollärare beräknas samtidigt uppgå till totalt cirka 153 000 lärare, eller 10 200 per år. Det framtida examinationsbehovet av lärare och förskollärare beräknas därmed överstiga den framtida examinationen under prognosperioden. För att undvika en framtida bristsituation behöver antalet examinerade lärare och förskollärare öka med cirka 800 per år.¹⁷³

Skolverkets prognos har tagit hänsyn till bland annat utvecklingen av antalet elever, pensionsavgångar och att en del lärare lämnar yrket av andra skäl. En viss hänsyn har också tagits till dagens lärarbrist genom antagandet att en del av dagens obehöriga lärare ska ersättas med behöriga. Det gäller framför allt 12 000 heltidstjänster som 2020 innehades av lärare som varken hade en pedagogisk högskoleexamen eller en tillsvidareanställning. De motsvarade cirka 9 procent av lärarkåren. Övriga lärare som i dag är obehöriga,¹⁷⁴ men som har en tills-

¹⁷² Skolinspektionen (2018): *Årsrapport 2018. Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning*.

¹⁷³ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*.

¹⁷⁴ Dessa lärare utgjorde tillsammans cirka 24 000 heltidstjänster 2020, vilket motsvarade 17 procent av 2020 års lärarkår.

vidareanställning eller en pedagogisk högskoleexamen i botten, antas under prognosperioden få vidareutbildning och uppnå behörighet.¹⁷⁵

För att alla elever 2035 ska undervisas av enbart behöriga lärare måste alltså inte bara antalet nytexaminerade lärare öka. Ett stort antal av dagens obehöriga lärare måste även få vidareutbildning för att uppnå behörighet. En del behöver slutföra sina lärarutbildningar, andra behöver vidareutbilda sig och läsa in ämnen som motsvarar deras lärartjänst. Många i denna grupp har arbetat flera år som lärare och klarat av stora delar av utbildningen.¹⁷⁶

Bristen varierar mellan olika lärarkategorier och regioner

Bristen på lärare är inte jämnt fördelad mellan vare sig olika lärarkategorier eller olika regioner i Sverige. Tvärtom finns det stora skillnader. Störst obalans mellan det beräknade antalet examinerade och examinationsbehovet bedöms för yrkeslärare. Det beror delvis på att många yrkeslärare lämnar läraryrket, det vill säga att kvarvaron antas vara relativt låg. Dessutom är yrkeslärarna betydligt äldre än andra lärarkategorier.¹⁷⁷

Även för ämneslärare väntas examinationen vara otillräcklig för att täcka det framtida behovet. Det gäller för ämneslärare med inriktning mot grundskolans årskurser 7–9. Inte heller för förskollärare och grundlärare med inriktning mot grundskolans årskurs 4–6 väntas examinationen vara tillräcklig för det framtida behovet.

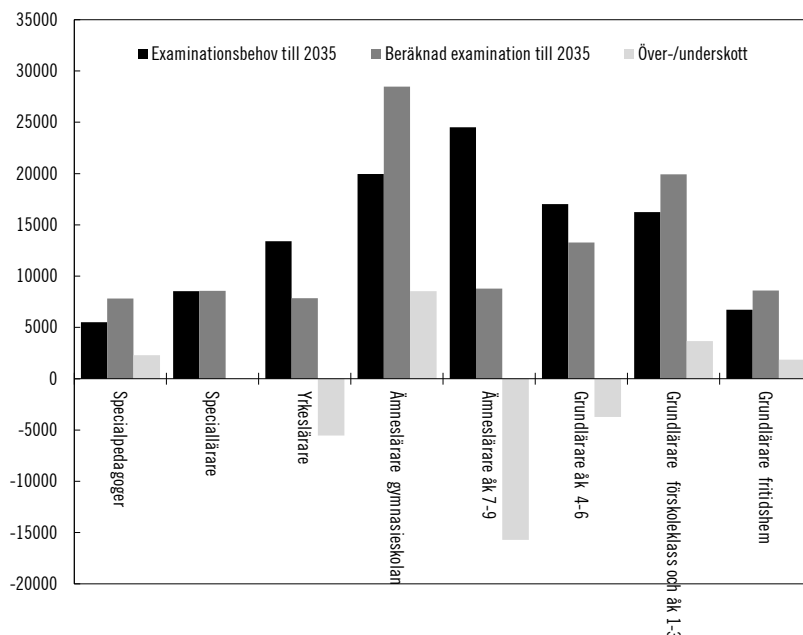
För grundlärare med inriktning mot förskoleklass och årskurs 1–3 beräknas examinationen vara tillräckligt stor för att tillgodose examinationsbehovet, om nuvarande mönster består. Detsamma gäller för grundlärare med inriktning mot fritidshem. Samtidigt är det brist på grundlärare med inriktning mot fritidshem i dag och behörigheten är låg.

¹⁷⁵ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

¹⁷⁶ SCB (2020): *Fortsatt brist på lärare.* www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/utbildning-och-forskning/analyser-och-prognoser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/analyser-om-utbildning-och-arbetsmarknad/produktrelaterat/narliggande-information/fortsatt-brist-pa-larare/ (hämtad 2022-02-22).

¹⁷⁷ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Figur 7.3 Beräknat examinationsbehov och beräknad examination 2021–2035, efter program och inriktning på lärarutbildningen



Anm.: Negativa tal indikerar brist.

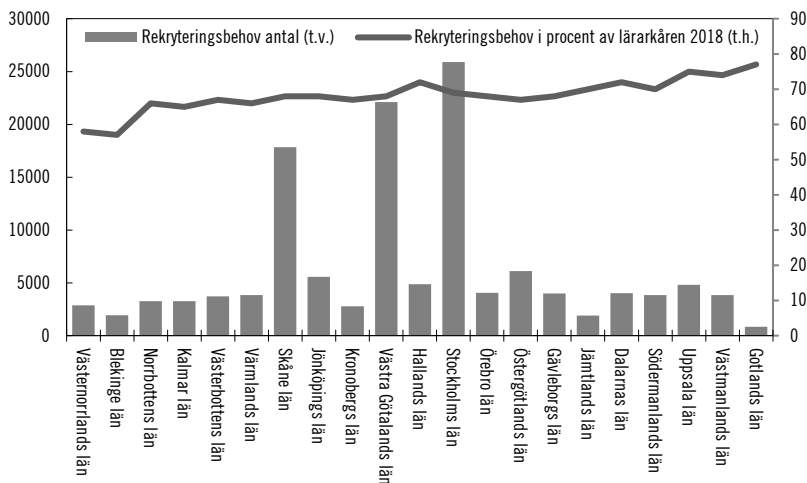
Källa: Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Även när man jämför hur rekryteringsbehovet¹⁷⁸ av lärare ser ut mellan olika regioner framträder stora skillnader. I absoluta tal är rekryteringsbehovet under prognosperioden 2021–2035 störst i de tre storstadslänen. Hälften av landets totala rekryteringsbehov på 131 000 heltidstjänster beräknas finnas i de länen. Om man i stället analyserar hur rekryteringsbehovet ser ut i relation till befintliga lärare framgår att behovet är störst i flera mindre regioner. Det största relativa rekryteringsbehovet, det vill säga i förhållande till 2020 års lärarkår, bedöms Gotlands län ha. Det relativa rekryteringsbehovet är nästan lika stort i Västmanlands och Uppsala län. Minst rekryteringsbehov i förhållande till 2020 års lärarkår väntas för Västernorrlands och Blekinge län.¹⁷⁹

¹⁷⁸ Avser det totala behovet av nyutexaminerade lärare och förskollärare som behöver rekryteras för att uppfylla det framtida lärarbehovet. Notera att det inte är samma sak som brist.

¹⁷⁹ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Figur 7.4 Rekryteringsbehov av lärare och förskollärare 2021–2035 per län, antal och i procent av 2020 års lärarkår



Källa: Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

Lärartillgången påverkas främst av befolkningsutvecklingen

Lärartillgången påverkas av befolkningsutvecklingen, hur många som väljer att bli lärare, hur många som går i pension och hur många som väljer att stanna kvar i yrket.¹⁸⁰ När behovet av lärare är större än tillgången uppstår lärarbrist. Det kan handla om att elevantalet i en skolform växer, som en följd av exempelvis ökade födelsetal eller invandring. I vissa fall byggs skolformer ut som resultat av samhällsambitionsökningar.

I debatten om skolan påstås ibland att det skulle vara lärarnas flykt från yrket som orsakar lärarbrist. Men som nämns ovan är kvarvaron och återgången bland lärare generellt hög, och inflödet till lärarutbildningarna har ökat de senaste åren.

Vad beror det då på att den tidigare lärarbrist som under senare år beskrivits så alarmerande nu beräknas bli mindre omfattande? Den viktigaste anledningen är en ny befolkningsframskrivning från SCB. I denna har förändringar skett i antagandena om invandring och fruktsamhet, vilka nu ligger på lägre nivåer än i den tidigare befolkningsframskrivningen. Enligt Skolverkets senaste prognos över be-

¹⁸⁰ Prop. 2021/22:1 Budgetpropositionen för 2022. Utgiftsområde 16.

hovan av lärare och förskollärare, som bygger på SCB:s befolkningsframskrivning, har antalet barn och ungdomar upp till 18 år ökat sedan 2012, men denna ökning har nu planat ut. Enligt den senaste befolkningsframskrivningen förväntas antalet nu även avta något under den kommande femtonårsperioden. Därmed beräknas det totala behovet av lärare minska, liksom behovet av nyutexaminerade lärare jämfört med tidigare prognoser.¹⁸¹

Utvecklingen skiljer sig dock åt mellan olika åldrar. Medan antalet yngre barn bedöms bli färre, kommer antalet ungdomar i åldrarna 13–15 år att ligga kvar på ungefär samma nivå under prognosperioden. Antalet ungdomar i gymnasieåldern 16–18 år bedöms i stället öka.

Efter att Skolverket publicerade den senaste prognosen över behovet av lärare och förskollärare har krig utbrutit i Ukraina, och ett stort antal flyktingar söker skydd i Sverige. Beroende på hur många av dessa som är barn och unga i behov av skolgång kan behovet av lärare påverkas. Situationen kan även påverka behovet av komvuxutbildning på längre sikt. Men som det ser ut i dag har flyktingar från Ukraina med ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd inte rätt till sfi eller annan utbildning inom komvux.

7.3.3 Skolor med stora behov har mindre erfarna lärare

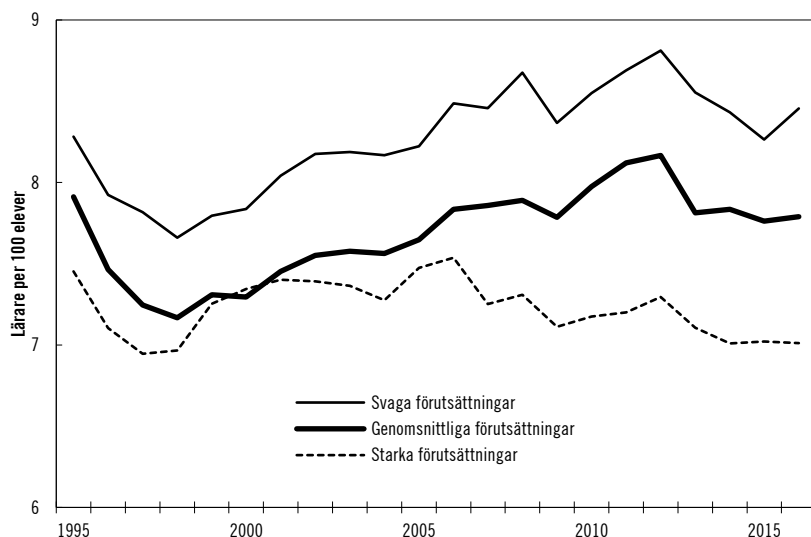
Som framgår av kapitel 2 har flera utredningar och rapporter, bland annat Långtidsutredningen, visat att lärartätheten är högre i skolor med svaga förutsättningar, medan lärarkompetensen är högre i skolor med starka förutsättningar. (Som nämns i kapitel 2 mäts lärarkompetens i Långtidsutredningens studier med ett sammanvägt mått som utgörs av lärarens behörighet, utbildningsnivå och erfarenhet. Här avses alltså inte en bedömning av lärarens undervisningsskicklighet.) De mest erfarna och skickliga lärarna undervisar således som regel i skolor med bättre socioekonomiska förutsättningar och inte på de skolor där de, utifrån elevunderlaget, skulle kunna antas göra störst skillnad. Detta framgår av figur 7.5 och figur 7.6 som visar genomsnittliga lärarresurser på skolnivå, där skolorna har delats in i tre lika stora grupper baserat på elevernas förutsättningar. I figurerna har fristående skolor exkluderats för att belysa de kommunala huvud-

¹⁸¹ Skolverket (2021): *Lärarprognos 2021. Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier.*

männens resursfördelningsbeslut och rensa bort den oavsedda kompensatoriska effekt som uppstår i och med kombinationen av starka elever och låga resurser på fristående skolor. De huvudsakliga resultaten kvarstår dock även om de tas med.¹⁸²

Figur 7.5 Lärartäthet i skolor med olika elevförutsättningar

Avser kommunala grundskolor

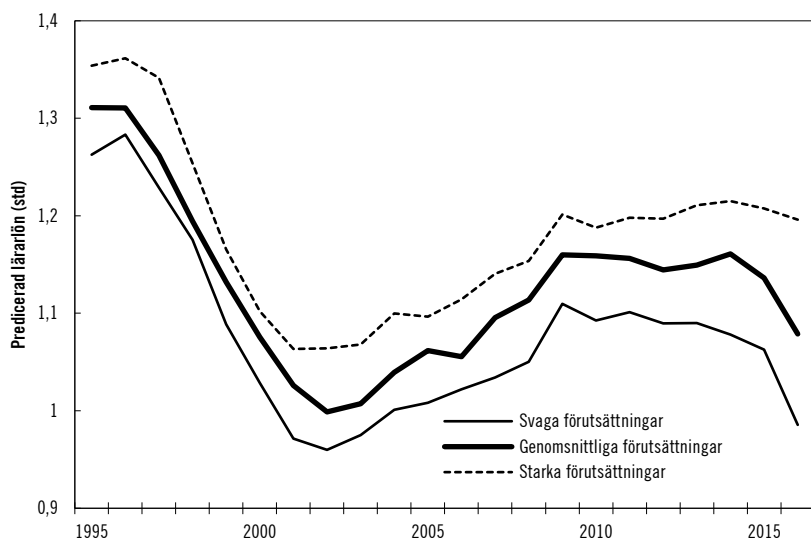


Källa: Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

¹⁸² Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

Figur 7.6 Lärarkompetens i skolor med olika elevförutsättningar

Avser kommunala grundskolor



Källa: Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

När det gäller lärartäthet har skolorna med svaga förutsättningar högre lärartäthet än övriga skolor. Däremot gäller det motsatta när det kommer till hur lärarkompetensen fördelar sig mellan de tre skolgrupperna. Då framgår att skolorna med svaga förutsättningar i genomsnitt har färre behöriga lärare och lärare med kortare erfarenhet och lägre utbildningsnivå, samt att skillnaderna i lärarkompetens jämfört med skolorna med de starkaste förutsättningarna har ökat mot slutet av den studerade perioden.¹⁸³

Hur stora är då skillnaderna i lärarkompetens i figur 7.6? Under 2016 uppgick skillnaderna i lärarkompetens mellan skolor med starka och svaga förutsättningar till 20 procent av en standardavvikelse. Översatt till skillnaden i andelen behöriga lärare och lärares erfarenhet innebär det att skolor med svaga förutsättningar i genomsnitt hade 9 procentenheter lägre behörighetsgrad bland lärarna och cirka 1,5 år kortare genomsnittlig lärarerfarenhet än skolor med starka förutsättningar.¹⁸⁴

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

Långtidsutredningen har också studerat läraromsättning. Av utredningen framgår att lärares rörlighet mellan olika skolor har ökat sedan 2005 och att läraromsättningen uppvisar ett negativt samband med skolornas elevförutsättningar. Det innebär att omsättningen av lärare är högre på skolor med svaga förutsättningar. Liksom i fallet med lärares kompetens pekar det mot en fördelning som förstärker snarare än kompenserar för elevers olika förutsättningar.¹⁸⁵

Styrningen av skolan har betydelse för lärares rörlighet mellan skolor med olika förutsättningar

Som nämns i kapitel 2 har också forskarna Åse Hansson och Jan-Eric Gustafsson visat att fördelning av lärare sker antikompensatoriskt, något de benämner som *pedagogisk segregation*. I en artikel från 2016 kommer de fram till att lärartätheten sedan mitten av 1990-talet har ökat i skolor där många elever har ett annat modersmål än svenska, samtidigt som det i samma skolor har skett en markant försvagning av lärarkompetensen.¹⁸⁶

Forskarna lyfter flera tänkbara förklaringar till den pedagogiska segregationen, till exempel förändrad styrning av skolan samt lärares individuella drivkrafter att både utbilda sig till lärare och byta arbetsplats. Bland annat lyfter de 1990-talets skolreformer, som innebar en individualiseringsprocess. Avregleringen gav skolorna större möjlighet att välja lärare, och lärarna större möjlighet att välja arbetsplats. För lärare kan då möjligheten till ökad lön och en god psykosocial arbetsmiljö få betydelse för mobiliteten. I artikeln resonerar författarna utifrån tidigare forskning om att den minskade regleringen av befattningar och löner, till förmån för ökad autonomi för den lokala huvudmannen och organisationen, möjliggör selektion av lärare på grundval av andra principer än uppnådda meriter.

Samma forskare undersökte i hur stor utsträckning lärare i grundskolan under perioden 1994/1995 och 2010/2011 undervisade i det stadium och det ämne som läraren var utbildad för. Forskarna fann att överensstämmelsen mellan befattningens inriktning mot stadium och ämne och lärarens utbildningsinriktning var lägst i skolor med

¹⁸⁵ Ibid.

¹⁸⁶ Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv. I: *Pedagogisk Forskning i Sverige* årg. 21 nr 1–2 2016 ISSN 1401-6788.

en hög andel elever som var berättigade till modersmålsundervisning. Allra lägst var matchningen i fristående skolor. Det ska tilläggas att den studerade tidsperioden inföll innan införandet av lärarlegitimationen och de skärpta behörighetskraven.¹⁸⁷

Även styrning på lokal nivå kan påverka lärares rörlighet mellan skolor med olika förutsättningar. I en rapport från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) finns en delstudie som jämför lärares rörlighet före och efter Stockholms kommuns reform gällande antagning i gymnasieskolan. Närhetsprincipen byttes då ut mot betygsprincipen. Enligt IFAU förändrades i och med detta elevsammansättningen på skolorna från ett år till ett annat. I vissa skolor förbättrades elevernas förkunskaper, medan de försämrades i andra skolor. I studien ser IFAU att lärarna i större utsträckning var kvar på skolor där eleverna hade goda förkunskaper och lämnade skolor som tog in elever med allra lägst förkunskaper. Den ökade lärarrörligheten gällde för alla grupper av lärare: utbildade och outbildade, lärare med och utan erfarenhet samt i samtliga ämnen.¹⁸⁸

Det är ovanligt att huvudmän arbetar strategiskt med att stärka lärarresurser till skolor med utmaningar

Skolinspektionen har i en granskning undersökt hur kommunala huvudmän arbetar för att följa upp och planera lärarresurserna. Samma granskning undersöker i vilken utsträckning huvudmän har genomfört stimulerande insatser för att få en högre andel behöriga lärare i skolor där det varit svårare att rekrytera.¹⁸⁹

Sammanfattningsvis bedömer Skolinspektionen att många huvudmän fortfarande ser att deras uppgift främst är att fördela ekonomiska medel, vilket också till stor del görs till skolor med behov. Däremot är det ovanligt att huvudmännen har ett väl fungerande arbete med att stärka lärarresurser och stimulera rekrytering i skolor med utmaningar. Det gäller både uppföljning och analys samt genomförande av insatser. I stället är det vanligt att huvudmännen över-

¹⁸⁷ Hansson, Åse & Gustafsson, Jan-Eric (2016): *Matchning mellan lärares utbildning och befattning i grundskolan: Utveckling och tillämpning av en modell för differentierad klassifikation av lärar kompetens i Lärarregistret*. RIPS: Rapporter från Institutionen för pedagogik och specialpedagogik, nr 10. Göteborgs universitet.

¹⁸⁸ IFAU (2014): *Svenska högstadies- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. Rapport 2014:11.

¹⁸⁹ Skolinspektionen (2020): *Hur säkras lärarresurser till skolor med utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*.

lämnar åt rektorerna att arbeta främjande med lärarresurserna. Varje rektor får då, utifrån sina förutsättningar, stärka lärarresurserna på respektive skola.

Även om det är ovanligt, finns det huvudmän som gör stimulerande insatser för att rekrytera lärare till skolor med utmaningar. Det kan till exempel handla om att ge centralt stöd vid rekrytering, att satsa på ledarskap och utvidgade rektorsfunktioner samt att satsa på trygghet och tydliga arbetssätt. Sådana insatser kan hjälpa till att lyfta skolan som en attraktiv arbetsplats. Vidare kan det handla om att satsa extra på förstelärartjänster eller att tillhandahålla centrala team som kan gå in och arbeta på skolan eller stödja lärarna.

Varför är det då ovanligt att huvudmän arbetar strategiskt med lärarresurserna till skolor med utmaningar? Skolinspektionen lyfter flera möjliga förklaringar. En är att många huvudmän i arbetet med lärarresurserna inte bedömer att de ska fokusera särskilt på vissa skolor. Alla skolor uppfattas ha ungefär samma behov och problem med lärarbristen. En annan möjlig förklaring är oro för inlåsningseffekter, det vill säga att skillnader i villkor mellan vissa skolor blir stora och att det inte främjar rörlighet. Ännu en förklaring är att det bland huvudmän finns ett synsätt som går ut på att bestämmelserna om rektorns ansvar för skolenhetens inre organisation hindrar huvudmannen från att vara mer aktiv i frågor som rör planering av lärarresurserna.

7.3.4 Hög omsättning på lärare och skolledare leder till bristande kontinuitet

I föregående avsnitt behandlades lärares rörlighet mellan skolor med olika förutsättningar. Också den generella omsättningen på lärare och skolledare är hög i skolväsendet, vilket påverkar den långsiktiga utvecklingen av undervisningen.

När forskarna Maria Jarl, Ulf Blossing och Klas Andersson undersökte vad som kännetecknar framgångsrika skolor, framträdde en tydlig bild av kontinuitet i ledningsfunktionerna. Kontinuiteten kunde uppstå genom att en och samma rektor arbetat på en skola under många år, men också genom en stabil lärarkår som vid täta rektorsbyten lyckades upprätthålla arbetsrutinerna. På de icke framgångsrika skolorna saknades kontinuitet, inte sällan för att skolledarna ofta byttes ut. Eftersom lärarna saknade ett samarbetsorienterat arbets-

sätt kunde lärarkårens ledarskap inte kompensera vid rektorsbyten på det sätt de kunde på de framgångsrika skolorna.¹⁹⁰

Enligt Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, kan avsaknad av kontinuitet i ledningsfunktionen få många negativa konsekvenser som tenderar att förstärka varandra i onda cirklar och nedåtgående spiraler. Dålig ledarstabilitet påverkar lärarnas trivsel vilket kan leda till att de slutar. När huvudmannen sedan lyckas rekrytera en ny rektor får denna inleda sin anställning med att ägna mycket tid åt att rekrytera och introducera lärare, vilket innebär att rektorn inte hinner med det strategiska ledarskapet. Så fortsätter den onda cirkeln och den nedåtgående spiralen.¹⁹¹

Främst är det förstås eleverna som drabbas av stor omsättning på lärare och skolledare. Förutom de konsekvenser omsättningen får för kvaliteten i undervisningen, förlorar de också de relationer de har knutit till lärare som slutar.¹⁹² Om bristen på kontinuitet leder till att eleven själv byter skola, uppstår risk för dåliga skolresultat, vilket utredningen berör i kapitel 2.

Lärare stannar kort tid på sin skola

Som tidigare nämnts är lärares kvarvaro i yrket generellt hög. Om man i stället ser till rörlighet mellan olika lärartjänster är bilden en annan. I Talis-undersökningen 2018 jämförs hur länge lärarna har varit på den grund- eller gymnasieskola där de för närvarande arbetar. Medianvärdet för hur länge en svensk högstadielärare har varit på sin skola är fem år. För högstadielärarna är det kort tid jämfört med både de nordiska länderna och genomsnittet i OECD. Mediantiden på den nuvarande skolan har också sjunkit med tre år för de svenska högstadielärarna sedan 2013. Denna förändring kvarstår också om man endast ser till de mer erfarna lärarna som har minst fem års yrkeserfarenhet.¹⁹³ Se tabell 7.5.

¹⁹⁰ Jarl, Maria, Blossing, Ulf & Andersson, Klas (2017): *Att organisera för skolförändring. Strategier för en likvärdig skola*. Natur och kultur.

¹⁹¹ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Skolverket, som ansvarar för Talis-undersökningen, kan inte med säkerhet uttala sig om varför mediantiden har sjunkit för lärare eller varför den är lägre i Sverige än i andra länder. I en IFAU-studie om högstadie- och gymnasielärares rörlighet fann forskarna bland annat att lärare med examen i större utsträckning byter mellan skolor, men i mindre utsträckning lämnar yrket. Lärare med erfarenhet tycks stanna. De som har längre erfarenhet har något lägre rörlighet såväl inom som ut ur yrket.¹⁹⁴

Med tanke på lärarbristen skulle en förklaring till rörligheten mellan skolor kunna vara att många lärare byter arbetsplats när det finns många tjänster att söka. De kan se möjligheter att förbättra sina arbetsvillkor eller sin lön. Man skulle därför kunna tänka sig att de statliga satsningarna på lönetillägg i form av Lärarlönelyftet och karriärsteg har bidragit till högre omsättning på lärare. Men utvärderingar av reformerna tyder inte på det mönstret. När det gäller karriärstegsreformen har, som nämns ovan, IFAU visat att personalomsättningen är lägre på skolor med förstelärare.¹⁹⁵ I fråga om Lärarlönelyftet framgår av Statskontorets rapport att lärare som någon gång har fått del av satsningen är mindre benägna att byta arbetsplats än gruppen lärare som inte har fått del av Lärarlönelyftet. Det gäller både byten till en ny huvudman eller till en ny skolenhet hos samma huvudman.¹⁹⁶

En viss personalomsättning är enligt Skolverket naturlig och kan vara bra för skolan. Men med tanke på bristen på utbildade lärare kan den vara ett problem och leda till att elever får byta lärare alltför ofta.¹⁹⁷ Hur stor omsättning som skulle vara bra för skolan framgår inte av Skolverkets rapport. Det är också svårt att få ledning i den frågan genom att jämföra med andra yrkesgrupper med högre eller lägre personalomsättning, eftersom påverkan på kontinuiteten måste bedömas utifrån just skolans och elevernas behov av kontinuitet. Att då jämföra med exempelvis socialtjänst eller bankverksamhet riskerar att bli missvisande.

¹⁹⁴ IFAU (2014): *Svenska högstadie- och gymnasielärares rörlighet på arbetsmarknaden*. Rapport 2014:11.

¹⁹⁵ IFAU (2020): *Minskar lärarrörligheten och förbättras studieresultaten av karriärstegsreformen?* Rapport 2020:3.

¹⁹⁶ Statskontoret (2021): *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet*. Slutrapport.

¹⁹⁷ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Tabell 7.5 Lärares och rektorers anställningstid på nuvarande skola

Antal år (median)

Land	Skolform/stadium	Lärare	Rektor
Sverige	Låg- och mellanstadiet	4	2
	Högstadiet	5 (8)	3 (3)
	Gymnasieskolan	6	3
Danmark	Högstadiet	8	5
Finland	Högstadiet	8	6
Island	Högstadiet	9	4
Norge	Högstadiet	8	5
OECD-snittet	Högstadiet	8	5

Anm.: 2013 års medianvärden i parentes.

Källa: Skolverket (2019): *Talis 2018*.

Rektorer stannar kort tid både på sin skola och i yrket

Liksom lärarna är rektorerna generellt nöjda med sitt yrkesval. Av Talis 2018 framgår att åtta av tio rektorer i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan anser att fördelarna med rektorsyrket tydligt uppväger nackdelarna. Lika många svarar att de skulle välja yrket eller tjänsten på nytt om de fick möjligheten.¹⁹⁸

Ändå visar undersökningar att omsättningen på rektorer är stor, när det gäller både deras nuvarande tjänst och yrket. Skolverket har visat att det bland grundskolans rektorer läsåret 2014/2015 bara var två av tio rektorer som efter fem läsår var kvar som rektor på samma skolenhet. Det var en högre andel av rektorerna med en enskild huvudman (30 procent) som var kvar vid samma skolenhet, jämfört med rektorer med en kommunal huvudman (20 procent).¹⁹⁹

Av gymnasieskolans rektorer läsåret 2014/2015 var knappt tre av tio kvar efter fem läsår. Även i denna skolform var det något vanligare att en rektor med en enskild huvudman (27 procent) var kvar vid samma skolenhet, jämfört med rektorer med en kommunal huvudman (25 procent).

Enligt Talis 2018 är medianvärdet för hur länge en svensk högstadierektor blir kvar på sin skola så kort som tre år.²⁰⁰

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Skolverket (2020): *Omsättning bland rektorer i grund- och gymnasieskolan*. PM. Dnr 5.1.1-2019:1485.

²⁰⁰ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Den höga rörligheten är bekymmersam med tanke på rektorernas betydelse för den långsiktiga ledningen av den pedagogiska personalens arbete. Tåta rektorsbyten på en skola riskerar att leda till att eleverna får en utbildning av lägre kvalitet.²⁰¹

Rektorerna lämnar också i hög utsträckning sitt yrke. Undersökningen från Skolverket visar att närmare 60 procent av rektorerna som tjänstgjorde i grundskolan och gymnasieskolan 2014/2015 hade lämnat rektorsyrket efter fem år. Majoriteten av dem som slutade som rektor lämnade även skolväsendet.²⁰²

Enligt Skolverkets rapport framgår att skillnaderna mellan kvinnliga och manliga rektorer är marginella när det gäller hur många som är kvar på samma skola nästa läsår. Om det finns könsskillnader i rörlighet på längre sikt framgår inte av rapporten. Däremot visar Talis 2018 att bland de svenska högstadierektorerna kan män i genomsnitt tänka sig att stanna 3,5 år längre i rektorsyrket än kvinnor: män kan i genomsnitt tänka sig att stanna i 10 år, medan kvinnor kan tänka sig att stanna i 6,6 år.²⁰³

Skolverket uttalar sig inte om orsaken till den stora omsättningen av rektorer i undersökningen.

Enligt en rapport från ett forskningsprojekt om skolledares arbetsmiljö, kan orsakerna finnas i arbetsmiljön. Forskarna som är ansvariga för rapporten drar slutsatsen att det finns en tydlig samvariation mellan skolledarnas upplevda arbetsmiljö, graden av utmattning och deras avsikt att byta arbete. För att minska omsättningen behövs sannolikt förebyggande åtgärder som avser att förbättra stödet från ledningen, det vill säga skolledarens chef. Vidare behövs åtgärder för att minska rollkonflikter och förebygga att rektorer tvingas vara en "buffert" mellan medarbetarna och högre nivåer i huvudmannens organisation.²⁰⁴

Även Sveriges Skolledarförbund och Lärarnas Riksförbund har i en gemensam undersökning funnit att många skolledare i grundskolans årskurser 7–9 överväger att lämna sitt uppdrag i närtid. Av rapporten framgår att detta gäller för drygt var fjärde tillfrågad rektor.

²⁰¹ Skolinspektionen (2019). *Huvudmannens arbete för kontinuitet på skolor med många rektorsbyten – Utan spaning ingen aning*. Tematisk kvalitetsgranskning. Dnr 400–2018:7409.

²⁰² Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

²⁰³ Skolverket (2020): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 2. Rapport 2020:2.

²⁰⁴ Persson, Roger m.fl. (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Rapport nr 4/2021. Rapport 4 2021 AMM Syd.

Bland problemen lyfts bland annat vilka förutsättningar huvudmannens organisation ger skolledaren att styra och leda skolan. Av rektorerna med en kommunal huvudman ger 29 procent uttryck för uppfattningen att det saknas samsyn med huvudmannen om styrning av tillgängliga resurser och insatser för att eleverna ska nå målen för utbildningen. Bland rektorerna med en enskild huvudman är det bara 3 procent som uttrycker denna uppfattning.²⁰⁵

Det är också tänkbart att rektorers rörlighet i sig leder till än större rörlighet: att många lediga tjänster medför att fler söker jobb. Om det är så bidrar det till den nedåtgående spiralen med bristande kontinuitet och långsiktig utveckling av undervisningen.

7.3.5 Administration och kringuppgifter splittrar lärares och skolledares tid

Undervisningen är kärnan i skolan. Skolans professionella behöver därför ha goda förutsättningar för sina pedagogiska uppdrag. Med tanke på bristen på behöriga lärare finns det också goda skäl att använda lärarnas arbetstid på det sätt som gör mest nytta för eleverna.

Administrativa uppgifter tar tid från undervisningen och leder till stress

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner tar ställning för att de verksammars arbetstid är den viktigaste resursen för undervisningens kvalitet. Samtidigt drar utredningen, liksom flera andra utredningar, studier och rapporter, slutsatsen att lärarna över tid har fått fler arbetsuppgifter. Uppgifterna som tillkommit tillhör inte otvetydigt lärarprofessionen men har ändå ålagts lärarna. Dit hör exempelvis viss dokumentation, elevsociala uppgifter och uppgifter av administrativ karaktär.²⁰⁶

Tiden för att ägna sig åt undervisningen och uppgifter som tillhör den tycks därmed ha krympt. Talis 2018 visar att svenska lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan lägger 43 procent av arbetstiden på undervisningen. Genomsnittet för OECD är 50 pro-

²⁰⁵ Lärarnas Riksförbund och Sveriges Skolledarförbund (2021): *Rektorernas olika förutsättningar. 700 högstadierektorer om en alltmer uppdelad skola*.

²⁰⁶ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

cent.²⁰⁷ Med tanke på att det är undervisningen som är lärarnas huvuduppgift kan man fråga sig om lärarna har tillräckliga förutsättningar för att bedriva undervisning av hög kvalitet.

En glädjande utveckling är att Talis 2018 visar att den tid svenska högstadielärare lägger på administrativt arbete (inklusive kommunikation, dokumentation och andra kontorsgöromål som hör till lärartjänsten) har minskat sedan Talis 2013. Samtidigt ökade arbetstiden som ägnades åt undervisning med cirka en timme. Detta talar för att de åtgärder som har beslutats av riksdag och regering för att minska lärares administration har haft effekt. Men resultaten från Talis 2018 visar också att de administrativa arbetsuppgifterna fortfarande är den främsta orsaken till stress.

Det finns också studier som tyder på att den administrativa bördan *inte* lättats. Bland annat visar en studie från Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) från 2018 att lärare i grundskolan inte upplevt att de senaste årens reformer har minskat deras administrativa börda. Det beror på att när vissa uppgifter tagits från lärarna har andra tillkommit. Utredningen återkommer till denna studie och reformerna under avsnittet om överdokumentation nedan.²⁰⁸

Det finns också andra aspekter som påverkar den administrativa bördan, exempelvis vilka tekniska lösningar som används. Beroende på hur dessa utformas kan de både medföra förbättringar och försämringar för lärares administrativa börda.

Överdokumentation bidrar till deprofessionalisering

I läraruppdraget ingår en hel del dokumentation, till exempel kring elevernas kunskapsutveckling. Men lärare utför också dokumentation som inte utgår från kärnuppdraget, undervisningen. Under senare år har bland andra Lärarförbundet uppmärksammat fenomenet *överdokumentation*.²⁰⁹

²⁰⁷ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1.

²⁰⁸ IFAU (2018): *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5.

²⁰⁹ Lärarförbundet (2019): *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

Överdokumentation definieras av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner som

den dokumentation som lärarna enligt sin professionella bedömning inte anser att de behöver för att utvärdera och förbättra sin undervisning, för att följa elevers kunskapsutveckling eller för betygssättning, utan dokumentation som utförs med andra syften.²¹⁰

Ett problem med att lärarna dokumenterar mer än de behöver är att tid som skulle kunna ägnas åt undervisningsprocessen, det vill säga undervisningens genomförande samt för- och efterarbete, binds upp för andra uppgifter. I stället för att ägna sig åt elevernas lärande dokumenterar lärarna det. Som framgår tidigare i kapitlet är administration och dokumentation också den största orsaken till lärares stress.

Överdokumentationen kan också ses som ett uttryck för lärares och rektorers minskade handlingsutrymme och autonomi, vilket utredningen berört i kapitel 2 och 3. När de professionella ägnar tid åt dokumentation som inte tillför nytta till kärnuppgiften, undervisningen, är det inte längre professionella bedömningar som styr arbetet. Inte heller är det professionella bedömningar som avgör vad som dokumenteras och varför. Man skulle därför kunna argumentera för att överdokumentationen bidrar till deprofessionalisering.

Kunskapsutveckling dokumenteras rutinmässigt eller enligt tidigare regler

Hur uppstår då överdokumentation? Det kan till exempel handla om att man på skolan har rutiner som innebär att man dokumenterar mer än vad lagstiftningen kräver. Detta kan uppstå om man dokumenterar sådant som ett it-verktyg ger utrymme för, trots att den dokumentationen inte tillför något till undervisningen eller elevarbetet. I det fallet är det en annan profession än lärarprofessionen som styr över vad som dokumenteras, nämligen de som utvecklar it-verktygen.

Det kan också vara så att man på en skola fortsätter dokumentera elevers kunskapsutveckling utifrån regler som inte längre gäller. Exempelvis genomfördes under 2013 och 2014 två skollagsändringar i syfte att frigöra mer tid för undervisning och minska lärarnas

²¹⁰ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, s. 424.

administration.²¹¹ Förslagen kom från en arbetsgrupp vid Utbildningsdepartementet.²¹² Dels avskaffades kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts, dels gjordes skollagsändringar i fråga om extra anpassningar av undervisningen och särskilt stöd.²¹³

Trots att dessa skollagsändringar införts fann man i den IFAU-studie som nämns ovan att ett omfattande arbete med att dokumentera och informera om elevernas kunskapsutveckling på skolor kvarstår. Enligt IFAU håller vissa skolor kvar vid de skriftliga individuella utvecklingsplanerna även i grundskolans årskurser där betyg sätts, och informerar därför elever och föräldrar både genom betyg och utvecklingsplaner. Även arbetet med extra anpassningar i undervisningen medför dokumentation i praktiken, trots att det inte finns formella krav på sådan dokumentation.²¹⁴

Juridifieringen medför dokumentation för att hålla ryggen fri

Överdokumentation kan också uppstå som en följd av den juridifiering som skett i skolan, som utredningen beskriver i kapitel 3 och 5. Enligt en kunskapsöversikt från Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), leder skolpersonalens oro för att bli anmäld och ifrågasatt av föräldrar, skolledning, huvudman eller myndigheter till dokumentation som sker för att "hålla ryggen fri". Händelser som tidigare hanterades mellan lärare och elever muntligt, måste nu hanteras formaliserat i veckobrev, skriftliga bedömningsmatriser, likabehandlingsplaner, ordnings- och trivselregler, konsekvensplaner, incidentrapporter och så vidare.²¹⁵

Också Lärarförbundet kopplar framväxten av överdokumentation till att det har blivit vanligare med kontroller, granskningar och anmälningar i skolans värld. Förbundet talar om en *överdokumentationskultur*, eftersom dokumentation som inte krävs av staten ändå

²¹¹ Prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan*. Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

²¹² Utbildningsdepartementet (2013): *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner*. Promemoria 2013-04-18. Ds 2013:23. Utbildningsdepartementet (2013). *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram*. Promemoria 2013-07-09. Ds 2013:50.

²¹³ Prop. 2012/13:195 *Minskade krav på dokumentation i skolan*. Prop. 2013/14:160 *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

²¹⁴ IFAU (2018): *Papperspedagoger – lärares arbete med administration i digitaliseringens tidevarv*. Rapport 2018:5.

²¹⁵ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2020): *Fokus på lärarna i det svenska skolsystemet*. En kunskapsöversikt.

genomförs i skolorna. Det kan till exempel handla om att lärare dokumenterar mer än de behöver för att kunna visa upp om föräldrar ifrågasätter i samband med betygssättning eller utvecklingssamtal. I Lärarförbundets medlemsundersökning svarade nästan 6 av 10 lärare i grund- och gymnasieskolan att de dokumenterar mer än de behöver på grund av risken att bli ifrågasatta av vårdnadshavare.²¹⁶

Enligt IVA medför juridifieringen en starkare syn på utbildning som en vara och eleven som en kund med rättigheterna på sin sida, vars behov och önskemål skolan ska tillfredsställa.²¹⁷ Under senare år har det exempelvis uppmärksammats att det råder otydlighet bland skolans personal om vilka befogenheter de har att ingripa för att tillförsäkra eleverna trygghet och studiero. För att tydliggöra detta har riksdagen 2022 beslutat en proposition om skolans arbete med trygghet och studiero. Lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2022.²¹⁸

I en rapport om klagomålshanteringen i skolan, kommer Statskontoret fram till att det i första hand är klagomål som rör kränkande behandling som leder till att lärare och rektorer dokumenterar sådant de inte anser tillför verksamheten någon större nytta. Orsaken är, enligt Statskontoret, att reglerna om kränkande behandling är otydliga. Även Skolinspektionens skriftliga och standardiserade sätt att utreda klagomål leder till omfattande dokumentation för lärare och rektorer. I praktiken medför detta att lärare och rektorer dokumenterar mer än de behöver, för att hålla ryggen fri.²¹⁹

Det går att minska överdokumentationen

Statskontoret bedömer att det går att minska dokumentationen i samband med klagomålshanteringen. Bland annat föreslår de att regeringen ska ta initiativ till att se över skollagens bestämmelse om lärares och rektors anmälningsskyldighet vid kränkande behandling. Ett annat förslag är att Skolverket ska ta fram rekommendationer för hur huvudmännen ska hantera klagomål, vilket myndigheten därefter har gjort.²²⁰ Ytterligare ett förslag gäller att Skolinspektionen

²¹⁶ Lärarförbundet (2019): *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

²¹⁷ Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) (2020): *Fokus på lärarna i det svenska skolsystemet*. En kunskapsöversikt.

²¹⁸ Prop. 2021/22:160 *Skolans arbete med trygghet och studiero*.

²¹⁹ Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.

²²⁰ Skolverket (2022): *Rekommendationer för klagomålshandtering*. www.skolverket.se (hämtad den 2022-08-31).

bara ska utreda klagomål från enskilda om huvudmannen först har fått möjlighet att hantera dem eller om det finns särskilda skäl, och att Skolinspektionen i annat fall ska överlämna ärendet till huvudmannen.²²¹ Det senare förslaget är sedan den 1 augusti 2022 infört i skollagen.²²²

Lärarförbundet menar att mindre påtvingad dokumentation skulle ge lärarna bättre möjligheter att använda sin tid till att planera, följa upp och ge stöd, vilket skulle medföra en utbildning av högre kvalitet.²²³

Andra yrkesgrupper kan utföra uppgifter som inte kräver lärare

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner menar att man i talet om lärarrollen borde skilja mellan *skolans* uppdrag och *lärares* uppdrag.²²⁴ Med det synsättet kan andra yrkesgrupper utföra arbetsuppgifter som tillkommit och som inte otvetydigt tillhör lärarprofessionen.

Skolverket har utrett hur andra yrkesgrupper kan avlasta lärarna så att de kan fokusera mer på undervisningen. I utredningen identifierar Skolverket vilka uppgifter i skolförfattningarna som behöver utföras av lärare och vilka som skulle kunna utföras av andra. Enligt Skolverket anger författningarna ett antal områden där lärare direkt eller indirekt pekas ut som ansvariga. Dessa områden är exempelvis planering och genomförande av undervisningen, arbete med extra anpassningar och särskilt stöd samt bedömning och betygssättning. Andra arbetsuppgifter kan utföras av andra än lärare, bland annat uppgifter inom områdena trygghet och studiero samt praktiskt arbete i anslutning till mentorskapet.²²⁵

Det blir också allt vanligare att huvudmännen anställer andra yrkesgrupper, exempelvis lärarassistenter, för att avlasta lärare. Mellan läsåren 2017/2018 och 2020/2021 har antalet lärarassistenter ökat med närmare 1 600 heltidstjänster vilket motsvarar en ökning med 90 pro-

²²¹ Statskontoret (2020): *Klagomålshanteringen i skolan. Förslag till ett mer ändamålsenligt system*. 2020:21.

²²² 26 kap. 3 a § skollagen.

²²³ Lärarförbundet (2019): *Dokumentationsbördan ett arbetsmiljöproblem för lärare*.

²²⁴ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling*.

²²⁵ Skolverket (2020): *Redovisning av uppdrag om att ta fram stödmaterial för hur lärarassistenter, socionomer och andra yrkesgrupper ska kunna avlasta lärare*.

cent.²²⁶ År 2019 införde regeringen ett statsbidrag för att anställa lärarassistenter. Bidraget kan sökas av kommunala och fristående huvudmän för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola, dock inte av huvudmän för komvux. Syftet med satsningen är att bidra till att huvudmännen kan anställa fler lärarassistenter i skolan med uppgift att avlasta lärarna. Detta för att ge lärarna ökad möjlighet att fokusera på sitt kärnuppdrag – undervisningen – och de uppgifter som tillhör den.²²⁷

När Skolinspektionen granskade rektorers arbete med läraravlastande tjänster i grundskolans årskurser 7–9, visade det övergripande resultatet att rektorerna arbetar aktivt med detta. Granskningen visade också att lärarna på de granskade skolorna upplever att de kan fokusera mer på undervisningen till följd av det arbete den läraravlastande personalen utför. Samtidigt noterar Skolinspektionen att styrningen i arbetet med läraravlastande tjänster framstår som relativt kortsiktig.²²⁸

Rektorerna saknar utrymme för det pedagogiska ledarskapet

Rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolenheten, och se till att utbildningen utvecklas.²²⁹ Rektorn har därmed en nyckelfunktion i arbetet med att hålla hög kvalitet i undervisningen. Därför är det bekymmersamt att rektorernas arbetstid, liksom lärarnas, över tid har fyllts av fler arbetsuppgifter. En konsekvens är att många rektorer har svårt att hitta tid för det pedagogiska ledarskapet.²³⁰

Enligt Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva lärarprofessioner är det till stor del akuta frågor och rutinadministration som tar så mycket av rektorers arbetstid att utrymmet för det pedagogiska ledarskapet minskar.²³¹ En liknande bild ger Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet.²³²

²²⁶ Skolverket (2021): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2020/21*. PM. Dnr 5.1.1-2021:433.

²²⁷ Skolverket (2019): Statsbidrag för lärarassistenter 2021. Webbtex. www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/statsbidrag-for-lararassistenter-2021 (hämtad 2022-02-22).

²²⁸ Skolinspektionen (2021): *Läraravlastande tjänster Fokus på grundskolans årskurs 7–9*.

²²⁹ 2 kap. 9 § skollagen.

²³⁰ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

²³¹ Ibid.

²³² SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

Talis-undersökningen 2013 visade att svenska rektorer i grundskolans årskurser 7–9 lägger mer tid på administration än sina kollegor i andra länder. Undersökningen visade även att svenska rektorer får betydligt mindre hjälp i form av administrativt stöd än rektorer i andra Talis-länder.²³³

När det gäller komvux är det inte ovanligt att rektorn för komvux i en kommun får en roll som går långt utöver ansvaret för verksamhetens inre organisation. Exempelvis kan rektorn tilldelas ansvaret för kommunens upphandling och uppföljning av utbildning på entreprenad samt samverkan med en rad aktörer både inom och utanför kommunen.²³⁴ I kombination med det omfattande uppdrag som skollagen ger rektorn, och rollen som chef, kan det då vara svårt att få utrymme för det pedagogiska ledarskapet. I avsnitt 5.1.4 utvecklar vi resonemangen om rektorsrollen inom komvux.

Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet kom fram till att rektorerna önskar ytterligare stöd från huvudmannen för att kunna skapa utrymme för sitt pedagogiska ledarskap och få bättre förutsättningar att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten. Vanligast är att rektorn vill ha hjälp med administration.²³⁵ Se även avsnitt 5.5.2.

Rektorer trängs mellan olika nivåer i styrkedjan

Rektorsuppdraget har också växt för att rektorernas ansvar ökat över tid. Enligt Utredningen om skolans kommunalisering ökade rektorernas ansvar och befogenheter i och med kommunaliseringen, vilket medförde högre krav på deras ledarskap. Samtidigt har bland annat otydliga ansvarsvägar och ofullständig delegering av ansvar medfört att rektorer inte förändrat sitt arbete efter 1990-talets reformer i så stor utsträckning som förväntat. Utredningen pekar bland annat på att relationen mellan rektorerna och den politiska ledningen i kommunen i vissa avseenden är oklar och dessutom präglad av en bristande tillit. En hög andel av rektorerna uppger att de saknar förtroende för den politiska ledningen i kommunen. Nämndledamöterna

²³³ Skolverket (2014): *TALIS 2013 En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.

²³⁴ Skolinspektionen (2019): *Kommunal vuxenutbildning på entreprenad. Huvudmännens uppföljning av kvalitet*. Skolverket (2021): *Sammanställning av regionala dialoger om vuxenutbildning 2021*. Rapport 2021:17.

²³⁵ SOU 2015:22 *Rektorn och styrkedjan*.

å andra sidan litar inte heller fullt ut på att rektorerna alltid sätter elevernas resultat i första rummet.²³⁶

Statskontoret visade 2016 att många kommuner ser problem med skolledarnas ökade ansvar. Enligt Statskontoret hamnar skolledarna i en situation där deras ansvar ökar, utan att de för den skull har något direkt inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna.²³⁷

Att skolledarna befinner sig mitt emellan krav och förväntningar från olika intressenter framkommer också i en forskningsrapport om svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa. Förutom krav från lagstiftning och andra styrdokument krävs det att rektorerna är goda ledare i sitt bemötande av lärare och elever, annan personal, vårdnadshavare eller tillfälliga intressenter. En bidragande orsak till rektorers upplevelse av belastande förväntningar är, enligt rapporten, ett ökat antal ledarskapsnivåer i form av områdeschef och verksamhetschef mellan skolchefsfunktionen och rektorn. Det ökade antalet nivåer kan leda till mål- eller intressekonflikter som skapar osäkerhet om vem som ansvarar för vad och vilket mandat man har som ledare. Detta kan i sin tur skapa en känsla av otillräcklighet i yrkesrollen för rektorerna.²³⁸

7.3.6 Tillgången till kompetensutveckling varierar

En viktig förutsättning för att undervisningen ska kunna hålla hög kvalitet är att lärare, skolledare och annan skolpersonal dels har erforderlig kompetens vid anställningen, dels får möjlighet att utveckla sin kompetens över tid.

Kompetensutveckling regleras både i skollagen och i avtal

Skollagen ger huvudmannen ansvar för att se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling.²³⁹ Denna skyldighet omfattar också den personal som är anställd av en enskild utbildningsanordnare som fullgör uppgifter på entreprenad, vilket är vanligt inom komvux.²⁴⁰

²³⁶ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

²³⁷ Statskontoret (2016): *Statens styrning av kommunerna*.

²³⁸ Persson, Roger m.fl. (2021): *Svenska skolledares arbetsmiljö och hälsa: En lägesbeskrivning med förslag på vägar till förbättringar av arbetsmiljön*. Rapport nr 4/2021.

²³⁹ 2 kap. 34 § skollagen.

²⁴⁰ Prop. 2020/21:152 *Vissa insatser för ökad lärarkompetens*.

Enligt propositionen som föregick skollagen inbegriper huvudmannens ansvar att ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling. Det närmare innehållet i kompetensutvecklingen är främst en fråga för de professionella i förskolan och skolan att besluta om.²⁴¹

Hur mycket kompetensutveckling olika yrkesgrupper ska få under ett verksamhetsår är inte reglerat i skollagen. Vad gäller kommunalt anställda lärare finns bestämmelser om detta i stället i huvudöverenskommelsen mellan Lärarnas Samverkansråd och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Enligt överenskommelsens bilaga M som gäller lärare med ferietjänst, ska i snitt 104 timmar per heltidsanställd arbetstagare avsättas för kompetensutveckling inom den reglerade arbetstiden på 1 360 timmar per verksamhetsår.²⁴² För en lärare som arbetar 8 timmar om dagen motsvarar 104 timmars kompetensutveckling 13 dagars arbetstid under ett verksamhetsår. Detta ska dock inte tolkas som att varje enskild lärare ska ha rätt till 13 dagars kompetensutveckling, utan avtalsbestämmelsen gäller för lärare som kollektiv, vilket innebär att nivåerna för enskilda lärare kan skilja sig åt mellan olika år.²⁴³

För lärare på fristående skolor finns inte motsvarande riktmärke för tillgången till kompetensutveckling i det så kallade friskoleavtalet. I stället ska mängden kompetensutveckling anpassas efter behoven.²⁴⁴ Till skillnad från det kommunala avtalet finns här en skrivning om att individen och arbetsgivaren har ett gemensamt ansvar för kompetensutveckling:

Lärare har rätt men även ansvar att kontinuerligt utvecklas i arbetet. Planeringssamtal mellan skolledning och lärare, individuellt och kollektivt, bör klargöra vilken kompetensutveckling som krävs för att den enskilde läraren och lärarlaget allt bättre skall kunna utveckla elevernas lärande.²⁴⁵

²⁴¹ Prop. 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

²⁴² SKR, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund (2021): *Arbetstider m.m. för lärare*. Bilaga M till Allmänna bestämmelser i lydelse 2021-04-01.

²⁴³ SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

²⁴⁴ Tjänsteföretagen Almega, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2021): *Kollektivavtal Friskolor 2021–2023*.

²⁴⁵ Tjänsteföretagen Almega, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2017): *Kollektivavtal Friskolor 2017–2020*. Bilaga 8.

Tillgången till kompetensutveckling varierar, men på relativt låga nivåer

Hur mycket kompetensutveckling som lärare och skolledare får i praktiken är en svår fråga att besvara. Eftersom tiden för lärares och rektorers kompetensutveckling avsätts lokalt och utan nationell samordning är det svårt att få en samlad bild av lärarnas och rektorernas deltagande. Det görs ingen nationell uppföljning av hur mycket tid huvudmännen fördelar till kompetensutveckling. I stället är man hänvisad till olika former av urvalsundersökningar för att få en uppfattning om vilken tillgång till kompetensutveckling som den pedagogiska personalen har.

Ofta grundar sig dessa undersökningar på enkäter där de tillfrågade själva får uppskatta hur ofta eller i vilken utsträckning de deltar i kompetensutveckling. Sådana undersökningar har ibland vissa begränsningar. Exempelvis kan det vara otydligt vad som avses med kompetensutveckling, och hur mycket kompetensutveckling som är önskvärd för enskilda lärare.

9 av 10 lärare har deltagit i kompetensutveckling under det senaste året

I Talis-undersökningen 2018 tillfrågades lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan om sitt deltagande i kompetensutvecklingsaktiviteter. Av underlaget framgår att svenska lärare ligger omkring snittet i OECD för deltagande i sådana aktiviteter. I genomsnitt rapporterade 95,4 procent av de svenska lärarna att de hade deltagit i någon form av kompetensutveckling under de senaste 12 månaderna. Motsvarande andel för OECD som helhet var 94,5 procent. Av undersökningen framgår även att deltagande i kompetensutveckling var vanligare i städerna än på glesbygden samt att lärare på kommunala skolor i högre utsträckning deltog i kompetensutveckling jämfört med lärare på fristående skolor. Inga signifikanta skillnader fanns vad gäller deltagandet i kompetensutveckling mellan lärare som arbetade på skolor med svårare socioekonomiska förutsättningar och lärare på skolor med enklare socioekonomiska förutsättningar.²⁴⁶

²⁴⁶ OECD (2019): *Chapter 5 Providing Opportunities for Continuous Development*. Tables. Talis 2018 Results (Volume I). www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en (hämtad 2022-02-22).

Jämfört med lärare i andra länder ägnar svenska lärare mindre tid åt kompetensutveckling

När det gäller antalet dagar som lärare hade ägnat åt kompetensutveckling under den senaste 12-månadersperioden, saknas sådana uppgifter i den senaste Talis-undersökningen. Frågan undersöktes dock i Talis 2013. Då uppgav svenska lärare i grundskolans årskurser 7–9 att de i genomsnitt hade fått kompetensutveckling i 3,6 dagar under de senaste 12 månaderna. Det internationella genomsnittet i undersökningen var 9,1 dagar per lärare.²⁴⁷ De svenska lärarnas relativt låga deltagande i kompetensutveckling, uttryckt i antal dagar, låg också i linje med Skolverkets tidsstudie kring lärarnas yrkesvardag från 2013. Av tidsstudien framgår att samtliga grundskollärare i genomsnitt ägnade 2 procent av sin arbetstid åt att delta i organiserad kompetensutveckling. Utslaget över den årliga reglerade arbetstiden för lärare innebär det att lärare i genomsnitt deltog i organiserad kompetensutveckling i 3,4 dagar under 2012.²⁴⁸

Avsaknaden av likalydande statistik i Talis 2018 jämfört med Talis 2013 gör det svårt att besvara om svenska lärares deltagande i kompetensutveckling har utvecklats positivt sedan början av 2010-talet. I Talis 2018 finns det dock uppgifter om hur många kompetensutvecklingsaktiviteter av olika slag, som svenska lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan har deltagit i under den senaste 12-månadersperioden. Då framgår att de i genomsnitt hade deltagit i 3,9 sådana aktiviteter. Genomsnittet i OECD samt för alla deltagande länder i Talis 2018 var under samma tidsperiod 4,0 respektive 4,3 aktiviteter per lärare.²⁴⁹

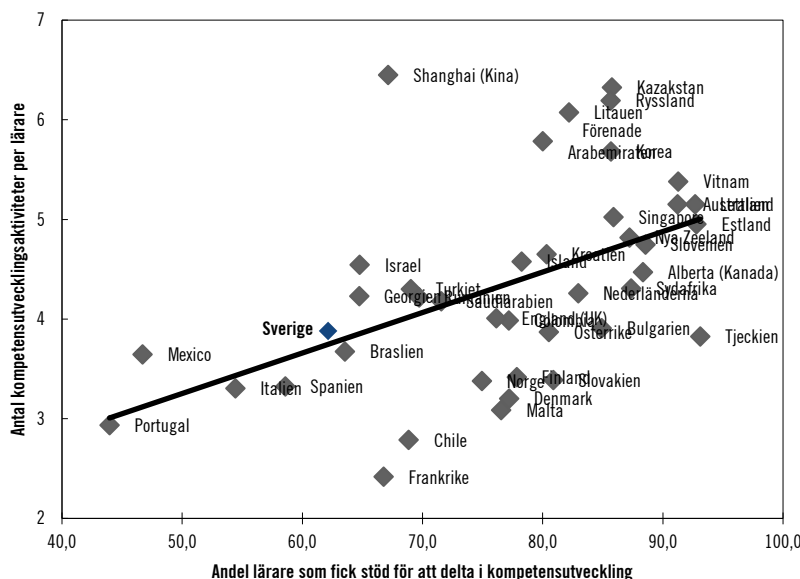
²⁴⁷ Skolverket (2014): *Talis 2013. En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.

²⁴⁸ Skolverket (2013): *Lärares yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.

²⁴⁹ OECD (2019): *Chapter 5 Providing Opportunities for Continuous Development*. Tables. Talis 2018 Results (Volume I). www.oecd-ilibrary.org/education/talis-2018-results-volume-i_1d0bc92a-en (hämtad 2022-02-22).

Figur 7.7 Genomsnittligt antal kompetensutvecklingsaktiviteter per lärare i relation till andelen lärare som fick stöd för att delta i kompetensutveckling

Avser högstadielärare



Källa: OECD (2019): *Talis 2018*.

Även Lärarnas Riksförbund har i flera undersökningar frågat sina medlemmar om den kompetensutveckling de får hos sina arbetsgivare. I den senaste tillfrågades medlemmarna om hur mycket fortbildning med syfte att utveckla undervisningen de fått under 2019. Av rapporten framgår att 40 respektive 42 procent av lärarna i kommunal respektive enskild sektor inte hade fått någon fortbildning alls. I undersökningen ingick lärare i grund- och gymnasieskolan samt inom komvux. Bland de lärare som hade fått fortbildning var det genomsnittliga antalet timmar bland kommunalt anställda lärare 74, och bland lärare hos enskild huvudman eller anordnare 62 timmar. Om man räknar med de lärare som inte hade fått någon kompetensutveckling alls sjunker genomsnittet till 46 respektive 35 timmar.²⁵⁰

²⁵⁰ Lärarnas Riksförbund (2021): *Fortbildning satt på undantag. En undersökning om glappet mellan lärarnas behov och de bristande förutsättningarna.*

Sammanfattningsvis pekar flera uppgifter på att svenska lärares tillgång till kompetensutveckling varierar – men på relativt låga nivåer. De faktiska nivåerna verkar understiga riktmärket på 104 timmar för lärare som grupp.

Krock med arbetsschemat är den vanligaste orsaken till att kompetensutvecklingen inte blir av

Vilka anledningar uppger då lärare till att kompetensutvecklingen inte blir av? I Talis 2018 framgår att de tre vanligaste hindren för lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan att delta i kompetensutveckling är

1. krock med arbetsschemat (56,5 procent)
2. höga kostnader (52,5 procent)
3. bristande relevans i utbudet (41,4 procent).²⁵¹

Av Talis 2018 framgår att det finns ett starkt samband mellan graden av stöd för att delta i kompetensutveckling och lärares faktiska deltagande i sådana aktiviteter. Med stöd kan till exempel avses nedläggning av arbetstid, ersättning för studieavgifter och högre lön. Även om svenska lärare i 2018 års undersökning uppgav att incitamenten att delta i kompetensutveckling hade förbättrats sedan 2013, är andelen lärare som får stöd fortfarande under genomsnittet i en internationell jämförelse.

Även andra yrkesgrupper i skolan har låg tillgång till yrkesutveckling

Även andra yrkesgrupper som arbetar i skolan, till exempel elevassistenter, har låg tillgång till yrkesutveckling. I en undersökning som fackförbundet Kommunal genomförde bland sina medlemmar 2020 ställdes frågan: ”Har du under det senaste året deltagit i yrkesutveckling på eget initiativ eller via din arbetsgivare?” Av svaren framgår att endast 53 procent av de medlemmar som besvarat frågan har deltagit i yrkesutveckling. 44 procent svarar att de inte har deltagit i yrkesutveckling och 3 procent att de inte vet.²⁵²

²⁵¹ OECD (2019): *Talis 2018 Results* (Volume I).

²⁵² Kommunal (2020): *Vem är orolig för ny teknik?*

Utredningen om elevers möjligheter att nå kunskapskraven pekar också på behovet av att erbjuda elevassistenter grundläggande kunskaper för att de ska fungera bra i sin roll, utgöra ett reellt stöd för eleverna under skoldagen och för att deras motivation att stanna i yrket ska öka. Enligt utredningen finns behov av kompetensutvecklingsinsatser om skolans styrdokument, hur funktionsnedsättningar kan påverka elevernas lärande och vad elevassistentrollen innebär.²⁵³

Huvudmäns kapacitet att erbjuda kompetensutveckling av hög kvalitet varierar

Som tidigare nämnts varierar den faktiska tillgången till kompetensutveckling, men på låga nivåer. Inte heller verkar det som om kompetensutvecklingen används strategiskt i bemärkelsen att sådana aktiviteter är vanligare på skolor med stora behov. Den lilla variation som finns går snarare åt andra hållet. Till exempel är det mer sällsynt att lärare på landsbygden deltar i kompetensutveckling än lärare i städerna – trots att skolornas kvalitet, i betydelsen det mervärde de ger eleven, i genomsnitt är något lägre på landsbygden.²⁵⁴

Både OECD och 2015 års skolkommision slår fast att möjligheten till kompetensutveckling för skolans personal i dag skiljer sig åt mellan olika huvudmän. I hög grad beror detta på att det finns strukturella skillnader mellan huvudmän. Kapaciteten att erbjuda lärare och rektorer professionsutveckling varierar stort. Delvis är det en fråga om storlek. Medan stora kommuner ofta har tillräckliga resurser för att investera i professionsutvecklande insatser, saknar många små kommuner detta. Små kommunala huvudmän och enskilda huvudmän tar dessutom mer sällan del av de statliga bidragen. Men huvudmän prioriterar också olika, eftersom det är upp till kommunen att ta beslut om att prioritera kompetensutveckling.²⁵⁵

Skolverket har i en kvalitativ studie om kommunalt huvudmannaskap i praktiken visat att det i kommunerna ofta saknas tydliga mål för hur lärarnas kompetens i undervisningssituationen ska utvärderas och stärkas. Detta trots uppfattningen på alla kommunala nivåer att

²⁵³ SOU 2021:11 *Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning.*

²⁵⁴ Holmlund, Helena, Sjögren, Anna & Öckert, Björn (2019): *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan.* Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:40.

²⁵⁵ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective.* SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet.*

lärarna är den viktigaste resursen för elevernas lärande. Enligt Skolverket är i stället lärartätheten, som är lätt att mäta statistiskt, det som är mest uppmärksammat och diskuterat i de intervjuade kommunerna.²⁵⁶

Kompetensutvecklingen bidrar inte tillräckligt till att utveckla yrkesskickligheten under hela yrkeslivet

Både lärare och skolledare behöver fortsätta lära och utveckla sin yrkesskicklighet genom hela yrkeslivet. Ändå har en rad rapporter och utredningar under det senaste decenniet identifierat brister i de förutsättningar för kompetensutveckling som det svenska skolväsendet erbjuder lärarna. Ett av huvudproblemen som lyfts är bristen på struktur och systematik i kompetensutvecklingen, vilket har påtalats av bland annat OECD, 2015 års skolkommision och Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner. Enligt dessa medför bristerna sämre förutsättningar för lärares utveckling av sin yrkesskicklighet genom hela yrkeslivet.²⁵⁷

För lärare är det viktigt att i början av sin lärarbana få en introduktion till yrket. I Sverige reglerar skollagen att huvudmannen ska se till att behöriga nyanställda lärare genomför en introduktionsperiod som svarar mot lärarens behörighet, om inte läraren tidigare genomfört en sådan.²⁵⁸ Talis 2018 visar att det är vanligt att det finns ett formellt introduktionsprogram för nya lärare på högstadieskolor, medan det är mindre vanligt på låg- och mellanstadiet.²⁵⁹

Under den fortsatta lärarkarriären behöver lärare få kompetensutveckling för att fylla på och uppdatera sina kunskaper såväl ämnes-teoretiskt som ämnesdidaktiskt. Av Talis 2018 framgår två områden där lärare i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan bedömer att behovet av kompetensutveckling är stort: undervisning för elever i behov av särskilt stöd samt informations- och kommunikationsteknologi som verktyg i undervisningen.²⁶⁰

²⁵⁶ Skolverket (2011): *Kommunalt huvudmannaskap i praktiken. En kvalitativ studie*. Rapport 362.

²⁵⁷ OECD (2015): *Improving Schools in Sweden: an OECD Perspective*. SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*. SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

²⁵⁸ 2 kap. 22 a § skollagen.

²⁵⁹ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1.

²⁶⁰ 2 kap. 22 a § skollagen.

När det gäller rektorer ser de behov av kompetensutveckling inom en rad områden som rör både rollen som chef och rollen som pedagogisk ledare. Exempelvis lyfter många rektorer i Talis 2018 behovet av mer kunskap om ekonomistyrning, men även av att stärka kompetensen i att ge återkoppling.

För lite kompetensutveckling har påverkan på undervisningen

Även Utredningen om skolans kommunalisering menar att lärarnas förutsättningar att utveckla sin undervisningskompetens har försämrats. Utredningen beskriver hur synen på lärarnas fortbildning förändrades under 1990-talet. Fokus kom då alltmer att ligga på de lokala behoven i skolorna och på verksamhetsutveckling snarare än lärarens undervisningskompetens. Fortbildningen blev mindre inriktad på lärarnas individuella behov av att exempelvis hålla sig uppdaterade i sina ämnen och mer fokuserad på lärarkollektivet och verksamheten.²⁶¹ Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner är inne på liknande tankegångar när de drar slutsatsen att fortbildning med inriktning på undervisningsämnen och ämnesdidaktik under de senaste decennierna har fått stå tillbaka för verksamhetsutveckling.²⁶²

Av Talis 2018 framgår att ungefär 9 av 10 av de tillfrågade svenska lärarna i grundskolans årskurser 7–9 och i gymnasieskolan anser att den kompetensutveckling som hade haft störst positiv inverkan på deras undervisning var sådan som byggde vidare på deras tidigare kunskaper och som gav möjlighet att pröva eller använda nya idéer och kunskaper i undervisningen. Ungefär 8 av 10 framhöll att kompetensutveckling som utmärktes av att den gav möjlighet till aktivt lärande och till kollegialt lärande hade haft störst positiv inverkan. Tyvärr var det också vissa av de tillfrågade lärarna som ansåg att den kompetensutveckling de fått inte hade haft någon effekt på undervisningen. Detta gällde för 1 av 4 av högstadielärarna och 1 av 5 av mellanstadie-lärarna.²⁶³

²⁶¹ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

²⁶² SOU 2018:17 *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*.

²⁶³ Skolverket (2019): *Talis 2018. En studie om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan*. Delrapport 1. Rapport 481.

Även i en undersökning från Lärarnas Riksförbund bland lärare i grund- och gymnasieskolan samt komvux uppgav vissa av de tillfrågade lärarna att den fortbildning de fått innebar liten eller ingen nytta vad gäller den egna undervisningen. Detta gällde för 46 procent av de kommunalt anställda lärarna och för 37 procent av lärarna med en arbetsgivare på det privata området. Sammanlagt svarade 55 procent av lärarna att de inte fick den fortbildning de behövde. Andelen med den uppfattningen var större i kommunal än i privat sektor.²⁶⁴

Men det finns skolor och huvudmän som bedriver ett aktivt arbete med kompetensutveckling med syftet att den ska utveckla undervisningens kvalitet. I en kvalitetsgranskning undersökte Skolinspektionen det strategiska kompetensutvecklingsarbetet bland gymnasieskolor och verksamheter inom komvux som *har* genomfört sådana kompetensutvecklingsinsatser under de senaste två åren. Av rapporten framgår att valet av kompetensutveckling bland de utvalda skolorna och verksamheterna i en majoritet av fallen baseras på behovet bland lärarna snarare än andra faktorer såsom befintligt kompetensutvecklingsutbud. Det är också vanligt att rektorerna arbetar för att lärdomarna från kompetensutvecklingen ska spridas inom lärarkollegiet.²⁶⁵

Ändå är det, enligt granskningen, en av tre huvudmän som behöver utveckla sitt arbete för att det ska kunna sägas vara strategiskt. Framför allt handlar det om att ge stöd till rektorerna så att de kan arbeta strategiskt med lärarnas kompetensutveckling. Särskilt rektorerna inom komvux behöver få mer stöd. Skolinspektionen konstaterar att huvudmannen när det gäller komvux inte alltid bedriver ett strategiskt kompetensutvecklingsarbete utifrån skolformens behov. I stället får komvux ofta "följa med" i det strategi- och utvecklingsarbete som sker för övriga skolformer.²⁶⁶

Komvux särskilda förutsättningar avspeglar sig inte i kompetensutvecklingsutbudet

Bristen på kompetensutveckling med relevans för lärares undervisning har under senare år särskilt uppmärksamrats i relation till komvux. I den kvalitetsgranskning från Skolinspektionen som nämns ovan

²⁶⁴ Lärarnas Riksförbund (2021): *Fortbildning satt på undantag. En undersökning om glappet mellan lärarnas behov och de bristande förutsättningarna.*

²⁶⁵ Skolinspektionen (2022): *Lärares kompetensutveckling. Skolor och huvudmäns strategiska arbete med kompetensutveckling inom gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning.*

²⁶⁶ Ibid.

konstaterar myndigheten att behovet av kompetensutveckling hos lärare inom komvux generellt sett är stort och att ett strategiskt arbete därför är extra angeläget. Särskilt stora är behoven inom ämnesdidaktik och kunskaper som är specifika för vuxnas lärande.²⁶⁷ I Komvuxutredningens uppdrag ingick bland annat att kartlägga de behov av kompetens, utöver den som ges i lärarutbildningen, som lärare kan ha för att kunna undervisa inom komvux och i vilken utsträckning detta behov tillgodoses. Utredningen konstaterar att det finns ett ouppfyllt kompetensbehov inom komvux. Också KLIVA-utredningen, som bland annat hade i uppdrag att utreda hur kvaliteten inom sfi kan öka, drar slutsatsen att det finns mycket stora behov av kompetensutveckling.²⁶⁸

Ett problem som båda utredningarna lyfter är att lärare inom komvux till stor del är hänvisade till kompetensutveckling som är generell för alla lärare i skolväsendet. Detta trots att förutsättningarna för undervisning inom komvux på flera sätt skiljer sig från skolorformer som riktar sig till barn och unga. Komvux särskilda förutsättningar ger, enligt utredningarna, konsekvenser för undervisningen som borde avspeglats i kompetensutvecklingsutbudet.²⁶⁹

Som framgår av kapitel 2 skiljer sig förutsättningarna bland annat i att elevgruppen inom komvux har en annan livssituation, andra förutsättningar och andra mål med utbildningen än i exempelvis gymnasieskolan. Men även delar av regelverket medför särskilda förutsättningar för undervisningen. Bland annat finns inom komvux krav på att utbildningen ska anpassas så att den enskildas studier kan kombineras med andra studier och att utbildningen ska bedrivas kontinuerligt hela året. Om då den tillgängliga ämnesdidaktiska kompetensutvecklingen förutsätter att läraren undervisar en sammanhållen grupp under en termin eller ett läsår, är det inte säkert att den är relevant för lärare inom komvux. I stället utgör, enligt Komvuxutredningen, de didaktiska konsekvenserna av nya krav på komvux – främst ökad flexibilitet och individanpassning – grund för ett särskilt kompetensbehov inom komvux.²⁷⁰

²⁶⁷ Ibid.

²⁶⁸ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Ibid.

Komvuxutredningen lämnade bland annat förslag om att de nationella skolutvecklingsprogrammen skulle utökas så att de även omfattar komvux, vilket regeringen därefter har beslutat. Skolverket har också till sin lärportal tagit fram flera kompetensutvecklingsmoduler som specifikt riktar sig till lärare inom komvux. Exempelvis finns två moduler om matematikundervisning med digitala verktyg, utformade för den grundläggande respektive den gymnasiala nivån inom komvux. Andra exempel är modulerna Sfi – heterogenitet och delaktighet samt Stödstrukturer för undervisning på komvux.²⁷¹

Komvuxutredningen föreslog också att programmen skulle kompletteras med ett program specifikt inriktat mot komvux, vilket KLIVA i sitt betänkande ställde sig bakom. Detta förslag har inte genomförts.²⁷²

Otillräcklig kunskapsbildning om komvux och vuxnas lärande bidrar till ett ouppfyllt kompetensbehov

Komvuxutredningen menar att det ouppfyllda kompetensbehovet inom komvux skapas av en kedja av orsaker. Länkar i orsakskedjan är bland annat brist på forskning om generell vuxendidaktik, avsaknad av lärarutbildning med inriktning mot att undervisa vuxna och ett otillräckligt kompetensutvecklingsutbud med relevans för lärare inom komvux.²⁷³

Både Komvuxutredningen och KLIVA-utredningen resonerar om att den begränsade tillgången på relevant kompetensutveckling för lärare inom komvux blir ännu mer problematisk om man ser till att det saknas lärarutbildning med inriktning mot vuxnas lärande. Utredningarna tar ställning för att vuxnas lärande är ett område som borde vara mer synligt inom lärarutbildningarna, och att lärosätena borde erbjuda sådana profileringar.²⁷⁴

Komvuxutredningens och KLIVA-utredningens slutsatser bekräftas av såväl Universitetskanslersämbetet (UKÄ) som forskaren Andreas Fejes. De har i varsin studie kommit fram till att lärarutbildningarna inte i tillräcklig utsträckning förbereder blivande lärare för att under-

²⁷¹ Skolverket (2022): Lärportalen. Alla moduler.

<https://larportalen.skolverket.se/#/moduler/alla/alla/alla> (hämtad 2022-09-02).

²⁷² SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Ibid.

visa inom komvux. Den övergripande bilden är att vuxnas lärande är ett eftersatt område särskilt på ämneslärarutbildningen, men också på yrkeslärarutbildningen. För att åtgärda detta föreslår UKÄ, bland flera andra förslag, att det inom de framtida professionsprogrammen ska finnas möjlighet att fortbilda sig inom olika inriktningar, bland annat för att undervisa inom komvux.²⁷⁵

Enligt Fejes är en sannolik förklaring till att lärarutbildningarna inte i tillräckligt hög grad förbereder för undervisning inom komvux den begränsade kunskapen och kompetensen gällande vuxenutbildning.²⁷⁶ Även Komvuxutredningen och KLIVA-utredningen pekar på att kunskapsbildningen i form av forskning och beprövad erfarenhet när det gäller komvux är otillräcklig. Denna brist medför i sin tur att det saknas kunskap att underbygga lärarutbildning och kompetensutveckling som är relevant för vuxenundervisning med. Båda utredningarna föreslår satsningar på stärkt forskning om komvux och vuxnas lärande.²⁷⁷

Också regeringen har uppmärksammat vikten av forskning om vuxenutbildning och vuxnas lärande för att vuxenutbildningen ska kunna hålla hög kvalitet. I forskningspropositionen 2020 kan man läsa följande uttalande:

I ljuset av de omfattande statliga satsningarna på vuxenutbildning de senaste åren inom bl.a. kunskapslyftet, behövs mer forskning så att kvaliteten och evidens kan säkerställas och utvecklas framgent också inom vuxenutbildningen.²⁷⁸

²⁷⁵ Fejes, Andreas (2019): *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?* Studier av vuxenutbildning och folkbildning, Nr 10. Linköpings universitet. UKÄ (2021): *Hur förbereder lärarutbildningarna för arbete i den kommunala vuxenutbildningen?* Redovisning av ett regeringsuppdrag.

²⁷⁶ Fejes, Andreas (2019): *Redo för komvux? Hur förbereder ämneslärarprogrammen och yrkeslärarprogrammen studenter för arbete i kommunal vuxenutbildning?* Studier av vuxenutbildning och folkbildning, Nr.10. Linköpings universitet.

²⁷⁷ SOU 2018:71 *En andra och en annan chans – ett komvux i tiden*. SOU 2020:66 *Samverkande krafter – för stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk*.

²⁷⁸ Prop. 2020/21:60 *Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige*.

8 Skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning

Staten styr skolväsendet via sina skolmyndigheter. Nuvarande skolmyndigheter har sammantaget ansvar för många uppgifter, som ibland kan överlappa varandra. Organisationen ser olika ut i de olika myndigheterna, utifrån att de har olika uppdrag. Vid ett eventuellt förstatligande av skolan behöver den befintliga myndighetsstrukturen ses över, om staten ska driva de offentliga skolorna eller ta ett större ansvar för styrningen av skolsystemet.

I detta kapitel beskriver utredningen dagens skolmyndigheter: deras uppgifter, organisation och styrning. Vad gäller kostnader för skolmyndigheterna, liksom andra kostnader för skolväsendet, behandlas de i kapitel 6.

8.1 Myndighetsstrukturen för skolväsendet

I detta avsnitt beskriver utredningen kort den nuvarande skolmyndighetsstrukturen och hur den har förändrats över tid.

8.1.1 Det finns fem skolmyndigheter i dag men myndighetsstrukturen har sett olika ut

I dag finns det fem skolmyndigheter för skolväsendet: Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet. Några av myndigheterna inhyser så kallade särskilda organ, till exempel Lärarnas ansvarsnämnd samt Barn- och elevombudet, som ibland uppfattas som självständiga myndigheter men inte är det. När det gäller Skolväsendets överklagandenämnd är den däremot en egen myndighet.

Myndighetsstrukturen har förändrats över tid och olika uppgifter har flyttats mellan myndigheter. Genom historien har det funnits andra myndigheter som bland annat har haft ansvar för folkskolan, läroverket, yrkesutbildningen och den kommunala vuxenutbildningen (komvux). Av tabell 8.1 framgår när olika skolmyndigheter tillkom och avvecklades, vilka skolformer de omfattade, deras uppgifter samt på vilken nivå de verkade. I bilaga 3 finns en utförligare beskrivning av hur skolmyndigheternas uppgifter, organisation och styrning har förändrats över tid.

Tabell 8.1 En historisk sammanställning av vilka skolmyndigheter som har funnits
Från folkskolans införande och fram till i dag

Myndighet	Tillkomst	Avveckling	Skolformer	Uppgifter	Nivå
Folkskoleinspektionen	1861	1914	Folkskolan	Inspektion en gång per år	Nationell
Folkskoleöverstyrelsen	1914	1920	Folkskolan	Ledning, tillsyn, utveckling och utvärdering	Nationell
Läroverksöverstyrelsen	1904	1920	Läroverket	Huvudmannaansvar för det statliga läroverket	Nationell
Skolöverstyrelsen	1920	1991	Alla skolformer (utom yrkesutbildning 1944–1964)	Brett uppdrag, regelstyrning	Nationell
Länsskolnämnderna	1958	1991	Alla skolformer (visst ansvar för specialskolan, från 1967/68 tillsyn över sameskolan)	Lokal skolutveckling, interkommunal samverkan, lokal tillsyn, tillsättning av lärare och skolledare	Regional
Kungliga överstyrelsen för yrkesutbildning (KÖY)	1944	1964	Yrkesutbildning		Nationell
Varje specialskola var en egen myndighet	Slutet av 1930-talet	2000	Specialskolan		Regional
Statens skolor för vuxna	1956 (Norrköping) och 1962 (Härnösand)	2001	Komvux	Två riksrekryterande statliga skolor för vuxna, komplement till komvux i form av distansutbildning	Nationell
Sameskolstyrelsen	1980		Sameskolan		
Skolverket	1991	2003	Alla skolformer	Normering, uppföljning, utvärdering	Nationell och regional
Skolverket	2003	2008	Alla skolformer	Normering, uppföljning, utvärdering Mer granskning, ej utvecklingsstöd	Nationell och regional
Skolverket	2008		Alla skolformer	Normering, uppföljning, utvärdering, handläggning Ej inspektion, initialt huvudsakligen nationellt utvecklingsstöd, därefter alltmer operativ roll med alltmer uppsökande och riktat stöd från 2015 byggnad 2022–2024)	Nationell och regional (den regionala organisationen är under uppbyggnad 2022–2024)

Myndighet	Tillkomst	Avveckling	Skolformer	Uppgifter	Nivå
Statens institut för handikappfrågor (SIH)	1991	2000	Alla skolformer (för elever med funktionsnedsättning)	Specialpedagogiskt stöd	Nationell och regional
Specialpedagogiska institutet (SIT)	2000	2008	Alla skolformer (specialpedagogik)	Specialpedagogiskt stöd	Nationell och regional
Specialskolemyndigheten (SPM)	2000	2008	Specialskolan	Huvudman för specialskolan	Nationell och regional
Statens skolor för vuxna (SSV)	2001	2002	Komvux	Komplement till komvux i form av distansutbildning	Nationell och regional
Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL)	2002	2008	Komvux	Stöd i användning av distansmetoder och komplement till komvux i form av distansutbildning	
Myndigheten för skolutveckling	2003	2008	Alla skolformer	Utvecklingsstöd	
Skolinspektionen	2008		Alla skolformer	Tillsyn, kvalitetsgranskning, tillståndsprövning	Nationell och regional
Specialpedagogiska skolmyndigheten	2008		Alla skolformer (specialpedagogik), specialskolan	Specialpedagogiskt stöd och huvudman för specialskolan	Nationell och regional
Skolforskningsinstitutet	2015		Alla skolformer	Praktiknära forskning	Nationell

8.2 Skolmyndigheternas uppgifter

I detta avsnitt beskriver utredningen skolmyndigheternas nuvarande uppgifter. Vi redogör för vilken eller vilka myndigheter som ansvarar för en viss uppgift samt för eventuella överlappningar som finns mellan myndigheterna.

8.2.1 Skolmyndigheterna har sammantaget ansvar för många uppgifter

Sammantaget har de nuvarande skolmyndigheterna – Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet – huvudsakligen ansvar för följande uppgifter:

- styrdokument och nationella prov
- tillsyn, kvalitetsgranskning och prövning av ärenden om godkännande av enskilda huvudmän
- stöd till skolutveckling: fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser samt riktade utvecklingsinsatser
- specialpedagogiskt stöd
- visst ansvar för läromedel för elever med funktionsnedsättning
- uppföljning, utvärdering och statistik
- statliga stöd och bidrag
- lärarlegitimation
- huvudmannaskapet för specialskolan respektive sameskolan
- forskningsrelaterade frågor.

Ansaret för vissa av dessa uppgifter ligger helt och hållet på en av skolmyndigheterna, medan ansvaret för andra uppgifter är delat mellan två eller flera av myndigheterna. Det delade ansvaret kan ibland leda till överlappningar, vilket beskrivs i avsnitten nedan.

Utöver ovanstående mer specifika uppgifter finns det i skolmyndigheternas instruktioner generella skrivningar om att bland annat främja likvärdighet, god kvalitet och en trygg miljö samt bidra till

goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och förbättrade kunskapsresultat för elever. Skolverket har också den övergripande uppgiften att vara förvaltningsmyndighet för skolväsendet. Med det kommer ett ansvar att följa utvecklingen inom skolväsendet, kontinuerligt göra en analys av behov av åtgärder samt utarbeta och genomföra insatser som tillgodoser dessa behov.

8.2.2 Skolverket utvecklar styrdokument och nationella prov

Skolverket är den myndighet som ansvarar för att utveckla styrdokument och nationella prov.

Skolverket utformar styrdokument

Inom området styrdokument ska Skolverket bedöma om det finns behov av att utveckla läroplaner och andra styrdokument som regeringen beslutar om. Vid behov ska myndigheten föreslå sådana ändringar. Myndigheten får också regelbundet uppdrag från regeringen att utarbeta förslag till nya styrdokument eller ändringar i de som finns. Skolverket ska också utforma och kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten själv beslutar om.¹

Uppgiften att kontinuerligt utveckla styrdokument infördes i Skolverkets instruktion efter en bedömning som gjordes av Skolkommisionen. Kommissionen angav att Skolverket borde ges förutsättningar att arbeta långsiktigt och kontinuerligt med uppföljning och justering av läroplaner och kursplaner. Denna bedömning byggde i sin tur på att Skolverket hade föreslagit regeringen att myndigheten skulle ges förutsättningar för ett sådant arbete.²

Skolverket tar fram nationella prov

Inom området prov ska Skolverket ansvara för och kontinuerligt utveckla nationella prov samt analysera resultaten av proven.³ Myndigheten ska också kontinuerligt bedöma behovet av och utveckla be-

¹ 5 § förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

² SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

³ 5 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

dömningsstöd och kartläggningsmaterial samt anpassa dessa utifrån olika elevgruppers behov och förutsättningar.⁴

8.2.3 Skolinspektionen utför tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen är den myndighet som i dag ansvarar för tillsyn och kvalitetsgranskning.

Tillsyn

Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet

Skolinspektionen har tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet, enligt skollagen.⁵ Den tillsyn som Skolinspektionen genomför gäller både kommunal och enskild verksamhet med undantag för enskilda förskolor samt enskilda fritidshem som anordnas fristående från en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Dessa inspekteras av den kommun där utbildningen finns.⁶ När det gäller komvux har Skolinspektionen också tillsyn över enskilda utbildningsanordnare med betygsrätt, det vill säga med tillstånd att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.⁷

Tillsyn används för att kontrollera att lagar och andra föreskrifter uppfylls

Med tillsyn menas en självständig granskning för att kontrollera om en verksamhet uppfyller lagar och andra föreskrifter. I tillsynen ingår att fatta beslut om vilka åtgärder som kan behövas för att huvudmannen ska kunna rätta till fel som har upptäckts vid granskningen.⁸ Inom ramen för tillsynen ska Skolinspektionen också lämna råd och vägledning.⁹

⁴ 6 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁵ 26 kap. 3 § skollagen (2010:800).

⁶ 26 kap. 4 § skollagen.

⁷ 6 kap. 25 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

⁸ 26 kap. 2 § skollagen.

⁹ 26 kap. 9 § skollagen.

De råd och den vägledning Skolinspektionen lämnar inom tillsynen är mer begränsade än det stöd Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ger till skolväsendet (se avsnitt 8.2.5). Regeringen har också uttryckt sin mening i frågan och angett att det i allmänhet inte är lämpligt att en tillsynsmyndighet uppträder som konsult och ger råd om hur tillsynsobjekten ska agera i specifika ärenden. Det kan, enligt regeringen, uppstå svårigheter om tillsynsmyndigheten tidigare lämnat mycket precisa råd i ärenden som sedan blir föremål för tillsyn. Men tillsynsmyndigheten måste självklart, menar regeringen, kunna lämna upplysningar om vad som utgör gällande rätt.¹⁰

Skolinspektionen kan ingripa mot huvudmän som inte fullgör sina skyldigheter

Vid en tillsyn kan Skolinspektionen ingripa mot huvudmän som inte fullgör sina skyldigheter och uppfyller de krav som gäller för verksamheten. Oftast får huvudmannen ett föreläggande om att genomföra nödvändiga åtgärder för att avhjälpa påtalade brister.¹¹ Om det handlar om allvarliga missförhållanden kan Skolinspektionen återkalla godkännandet för en enskild huvudman.¹² För offentliga verksamheter kan Skolinspektionen vid allvarliga missförhållanden förbjuda huvudmannen att driva verksamheten vidare¹³ eller besluta om statliga åtgärder för rättelse.¹⁴ Ett tillfälligt verksamhetsförbud kan också ges om det finns allvarlig risk för barnens eller elevernas hälsa.¹⁵ Se vidare avsnitt 4.1.5.

Skolinspektionen utövar olika typer av tillsyn

Skolinspektionens tillsyn är uppbyggd av regelbunden tillsyn, riktad tillsyn, tillsyn utifrån individärenden, tematisk tillsyn och etableringskontroll.¹⁶

¹⁰ Skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*.

¹¹ 26 kap. 10 § skollagen.

¹² 26 kap. 13–14 § skollagen.

¹³ 26 kap. 16 a–d §§ skollagen.

¹⁴ 26 kap. 17 § skollagen.

¹⁵ 26 kap. 18 § skollagen.

¹⁶ Skolinspektionen (2022): *Inspektionsformer*.

www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/ (hämtad 2022-07-01).

- De skolor och huvudmän som uppvisar störst risksignaler blir utvalda för regelbunden tillsyn. De väljs ut med hjälp av en risk- och väsentlighetsanalys. I den analyseras bland annat ekonomiska risker, elevernas kunskapsresultat, resultaten från de årliga skolenkäter som Skolinspektionen genomför bland elever, pedagogisk personal och vårdnadshavare, tidigare inspektioner samt uppgifter om missförhållanden. Fristående skolor och enskilda huvudmän får inom ramen för regelbunden tillsyn en tillsyn under första verksamhetsåret (se vidare avsnitt 4.1.5).¹⁷

Under 2020 fattade Skolinspektionen 211 beslut inom ramen för regelbunden tillsyn, 120 som avsåg huvudmän och 91 som gällde skolenheter. Av dessa 211 beslut rörde 58 enskilda huvudmän eller fristående skolor, och 21 tillsyn under första verksamhetsåret.¹⁸ År 2021 tog Skolinspektionen endast 33 beslut inom den regelbundna tillsynen och alla gällde tillsyn under första verksamhetsåret. Denna begränsning berodde på covid-19.¹⁹ Redan under 2020 begränsades antalet beslut av pandemin. Som jämförelse kan nämnas att Skolinspektionen 2019, ett mer vanligt år, fattade totalt 381 beslut inom ramen för regelbunden tillsyn.²⁰

- Riktad tillsyn kan initieras när det finns missförhållanden på grupp- eller skolnivå. Denna tillsyn genomförs vanligen inom ett eller ett par områden på en specifik skola eller hos en huvudman. Inom den riktade tillsynen finns inte några på förhand bestämda bedömningsområden utan dessa avgörs från fall till fall. Riktad tillsyn kan också initieras utifrån Skolinspektionens risk- och väsentlighetsanalys.²¹

Skolinspektionen fattade 325 beslut inom riktad tillsyn under 2021. Detta var en stor ökning jämfört med 2020, då 147 beslut togs, men låg i nivå med 2019. Ökningen mellan 2020 och 2021 kan, enligt Skolinspektionen, till stor del förklaras av att många beslut hade fattats i ärenden som initierats genom myndighetens risk- och väsentlighetsanalys. De brister som noterades i den riktade tillsynen handlade oftast om extra anpassningar och särskilt

¹⁷ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

¹⁸ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

¹⁹ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

²⁰ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2019*. Dnr 2019:10074.

²¹ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

stöd samt trygghet, studiero och åtgärder mot kränkande behandling.²²

- Inom tillsyn utifrån individärenden utreder Skolinspektionen skolsituationen för en enskild elev. Det kan till exempel gälla att en elev inte får det stöd eleven har rätt till eller utsätts för kränkande behandling. Skolinspektionen utreder dock inte alla uppgifter utan bara fall där det är befogat med statlig tillsyn.²³

Under 2021 fattade Skolinspektionen och Barn- och elevombudet totalt 4 210 beslut inom ramen för tillsyn utifrån individärenden. Det är en minskning med 33 procent jämfört med 2020. Mellan åren 2019 och 2020 minskade även antalet beslut.²⁴ En förklaring till denna trend är att Skolinspektionen har arbetat för att ansvaret att möta enskilda elever i första hand ska hanteras lokalt.²⁵ Sedan den 1 augusti 2022 finns en bestämmelse i skollagen som anger att Skolinspektionen endast ska utreda klagomål om huvudmannen först har fått möjlighet att se till att nödvändiga åtgärder vidtas, något som tydliggör att klagomålshanteringen i första hand ska skötas lokalt.²⁶

Skolinspektionen införde hösten 2021 en så kallad samlad signalhantering. Det innebär att när myndigheten får in en uppgift om missförhållanden så görs en samlad bedömning av om en tillsyn ska inledas och i så fall på vilket sätt och i vilken form. Syftet är att tillsynen ska bidra till förbättringar för så många elever som möjligt.²⁷

- En tematisk tillsyn innebär ofta att Skolinspektionen har sammanställt en riskbild av ett utvalt område som blir föremål för tillsyn. Riskbilden utgår från myndighetens samlade erfarenheter av tillsyn och kvalitetsgranskning samt från forskning och andra utredningar. Denna tillsyn resulterar både i huvudmanna- eller verksamhetsbeslut och i en övergripande rapport.²⁸

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

²⁶ 26 kap. 3 a § skollagen.

²⁷ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

²⁸ Ibid.

År 2021 publicerade Skolinspektionen en tematisk tillsyn och 35 beslut fattades på skolenhetsnivå.²⁹ Under 2020 publicerades två tematiska tillsyner och 41 beslut fattades på huvudmannanivå, 35 avsåg en offentlig huvudman och 6 en enskild huvudman.³⁰

- En etableringskontroll görs innan en huvudman startar en fristående skolenhet eller utökar sin befintliga verksamhet (se vidare avsnitt 4.1.5).³¹

Inför skolstarten höstterminen 2021 genomförde Skolinspektionen 91 etableringskontroller, av vilka 40 rörde nyetableringar. Resterande kontroller (51) gällde utökningar av befintlig verksamhet. Fler etableringskontroller gjordes jämfört med 2019 och 2020. Alla 91 skolor fick starta eftersom de brister Skolinspektionen uppmärksammat hade rättats till innan skolstart.³²

Även IVO utövar tillsyn över delar av utbildningen

Det finns andra myndigheter än Skolinspektionen som utövar tillsyn över delar av utbildningen. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) genomför bland annat tillsyn av elevhemsboenden vid specialskolan,³³ elevhälsan³⁴ och verksamheten vid de institutioner som ligger under Statens institutionsstyrelse.³⁵

Kvalitetsgranskning

Skolinspektionen granskar kvaliteten inom skolväsendet

Skolinspektionen ska utöver tillsyn genomföra så kallad statlig kvalitetsgranskning.³⁶ Medan tillsynen handlar om regelefterlevnad handlar kvalitetsgranskningen om att bedöma verksamhetens kvalitet. Skolinspektionen utformar kriterier för de olika kvalitetsgranskningarna och det är mot dessa som kvaliteten bedöms. I kvalitetsgranskningen

²⁹ Ibid.

³⁰ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

³¹ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

³² Ibid.

³³ 26 kap. 5 § skollagen.

³⁴ 7 kap. 1 och 3 §§ patientsäkerhetslagen (2010:659).

³⁵ Statens institutionsstyrelse (2020): *Tillsyn*. www.stat-inst.se/om-sis/tillsyn/ (hämtad 2022-07-01).

³⁶ 26 kap. 19–20 §§ skollagen.

fördjupas bilden av ett område och Skolinspektionen bedömer ofta fler aspekter än i tillsynen. Dessutom är återkopplingen till huvudmannen mer nyanserad i kvalitetsgranskningen än i tillsynen. I kvalitetsgranskningen beskrivs såväl styrkor som utvecklingsområden utförligt. I tillsynen konstateras däremot brister.³⁷

Motsvarande bestämmelser som finns i skollagen för ingripande vid tillsynen finns inte för kvalitetsgranskningen.

Kvalitetsgranskningen består av regelbunden respektive tematisk kvalitetsgranskning

Den kvalitetsgranskning som Skolinspektionen utför består av regelbunden kvalitetsgranskning och tematisk kvalitetsgranskning.³⁸

- I regelbunden kvalitetsgranskning tittar Skolinspektionen på fyra områden som är särskilt viktiga för skolutveckling: rektors ledarskap, undervisning, trygghet och studiero samt bedömning och betygssättning. Inom varje område bedömer myndigheten hur väl skolan och huvudmannen uppnår de kvalitetskriterier som satts upp. Om verksamheten inte bedöms uppfylla kriterierna i hög utsträckning får den ett eller flera utvecklingsområden med rekommendationer för att höja kvaliteten inom området.³⁹

Under 2021 fattade Skolinspektionen 77 beslut inom regelbunden kvalitetsgranskning. Det kan jämföras med 192 beslut 2020 och 324 beslut 2019. Minskningen berodde på att Skolinspektionen inte genomförde skolbesök med anledning av covid-19. Samtliga beslut som fattades 2021 avsåg huvudmän.⁴⁰

- Skolinspektionens tematiska kvalitetsgranskningar utförs i syfte att granska verksamhetens kvalitet inom ett avgränsat område. Dessa granskningar utgår från skolans författningar samt från forskning och beprövad erfarenhet. De inriktas mot att undersöka i vilken utsträckning olika kvalitetskriterier uppfylls. Skolinspektionen bedömer verksamheten på några, oftast slumpvis utvalda, enheter

³⁷ Skolinspektionen: *Årsrapport 2019. Skillnader i skolors arbetssätt och huvudmäns ansvarstagande*.

³⁸ Skolinspektionen (2022): *Inspektionsformer*.

www.skolinspektionen.se/inspektion/inspektionsformer/ (hämtad 2022-07-01).

³⁹ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

⁴⁰ Ibid.

och visar på styrkor och svagheter. Den sammanfattande bilden och myndighetens analys sammanställs i en granskningsrapport.⁴¹

Sammanlagt publicerade Skolinspektionen 11 tematiska kvalitetsgranskningar under 2021. Det var lika många som 2020. I vanliga fall genomförs granskningarna genom verksamhetsbesök men 2021 gjordes i stället digitala intervjuer på grund av pandemin.⁴²

Skolinspektionen har ställt om mot en mer situationsanpassad granskning

Under senare år har Skolinspektionen gjort en omställning mot en mer situationsanpassad granskning. Kvalitetsgranskningen har utökats. Samtidigt har myndigheten utökat omfattningen av riktad tillsyn i syfte att i större uträckning kunna agera snabbt utifrån signaler om allvarliga brister. Denna utveckling har sammantaget inneburit att Skolinspektionen styrt om resurser från regelbunden tillsyn till regelbunden kvalitetsgranskning och riktad tillsyn.⁴³

Skolinspektionen prövar ärenden om godkännande av enskilda huvudmän

Utöver tillsyn och kvalitetsgranskning prövar Skolinspektionen ärenden om godkännande av enskilda huvudmän. Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola⁴⁴ och fritidshem.⁴⁵ Skolinspektionen handlägger sådana ärenden med två undantag: enskilda förskolor samt enskilda fritidshem som anordnas fristående från en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. I båda fallen är det i stället den kommun där utbildningen ska bedrivas som handlägger ansökan.⁴⁶ Som tidigare nämnts är det också kommunen som har tillsyn över dessa enskilda verksamheter.⁴⁷

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

⁴³ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2020*. Dnr 2020:8618.

⁴⁴ Den 2 juli 2023 byter grundsärskolan namn till anpassad grundskola och gymnasiesärskolan byter namn till anpassad gymnasieskola.

⁴⁵ 2 kap. 5 § skollagen.

⁴⁶ 2 kap. 7 § skollagen.

⁴⁷ 26 kap. 4 § skollagen.

I 2021 års ansökningsomgång inkom 200 ansökningar om nyetablering av en fristående skola och utökning vid en befintlig fristående skola till Skolinspektionen. Av dessa godkändes 121 ansökningar. Antalet ansökningar minskade med 2 jämfört med 2020 och 30 jämfört med 2019.⁴⁸

Skolinspektionen beslutar också om tillstånd för enskilda utbildningsanordnare inom komvux att sätta betyg, anordna provning samt utfärda betyg och intyg.⁴⁹ Som tidigare nämnts utövar Skolinspektionen även tillsyn över dessa anordnare.

8.2.4 Både Skolverket och Skolinspektionen har normerande uppgifter

Statskontoret gjorde 2015 en myndighetsanalys av Skolverket.⁵⁰ År 2017 genomförde Statskontoret en motsvarande analys av Skolinspektionen.⁵¹

I analyserna pekar Statskontoret på överlappningar vad gäller det normerande arbetet. Skolverket har det formella ansvaret för normeringsarbetet eftersom myndigheten utformar styrdokument och informerar skolor om regelverket. Skolinspektionen kan också i praktiken bli normerande enligt Statskontoret. I och med att Skolinspektionen utövar tillsyn utifrån styrdokumentet och ger råd till granskade verksamheter blir även detta en normerande uppgift.

8.2.5 Skolmyndigheterna ger stöd till skolväsendet

När det gäller stöd till huvudmän och skolor ska Skolverket ge stöd till skolutveckling och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge specialpedagogiskt stöd.

⁴⁸ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

⁴⁹ 6 kap. 1, 19 och 20 §§ förordningen om vuxenutbildning.

⁵⁰ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

⁵¹ Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

Skolverket ska ge stöd till skolutveckling

Skolverket ska stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet. Dessutom ska myndigheten bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse. Detta gör Skolverket genom att

- svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram
- sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning
- svara för riktade utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.⁵²

Nationella skolutvecklingsprogram

Nationella skolutvecklingsprogram var initialt ett regeringsuppdrag till Skolverket.⁵³ Detta övergick senare till myndighetens instruktion.⁵⁴ Genom skolutvecklingsprogrammen ville regeringen förtydliga och förenkla de statliga utvecklingsinsatserna. Skolverket gavs i uppdrag att samla och samordna olika insatser samt informera om hur de kunde användas. Redan pågående satsningar, som Läslyftet, Matematiklyftet och Läraryftet, ansåg regeringen kunde infogas i skolutvecklingsprogrammen. I uppdraget till Skolverket ingick också att följa upp och utvärdera programmen.⁵⁵

Det finns åtta skolutvecklingsprogram:

- bedömning och betyg
- digitalisering
- elevhälsa och barns omsorg
- kunskaper och värden
- nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande
- skola och arbetsliv samt vidare studier
- styrning och ledning
- systematiskt kvalitetsarbete.⁵⁶

⁵² 7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁵³ Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.

⁵⁴ 7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁵⁵ Regeringen (2015): *Uppdrag om nationella skolutvecklingsprogram*. 2015-07-09. U2013/02553/S. U2013/01285/S. U2015/00941/S. U2015/00299/S. U2015/03844/S.

⁵⁶ Skolverket (2022): *Nationella skolutvecklingsprogram*.

www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprogram (hämtad 2022-07-01).

Enligt Skolverket är planen att under hösten 2022 slå ihop programmen elevhälsa och barns omsorg samt kunskaper och värden så att det i fortsättningen kommer att finnas sju program.

Skolverket redovisade 2018 en utvärdering av skolutvecklingsprogrammen (se kapitel 7 för resultaten av utvärderingen). Utifrån denna konstaterade Skolverket bland annat att myndigheten behöver se över dels vilka insatser som erbjuds för att på bästa sätt stödja målgrupperna, dels hur insatserna kan paketeras inom programmen. En annan slutsats som Skolverket drog var att myndigheten bättre kan stödja målgrupperna i att välja insatser. Ofta saknar både lärare och rektorer tid och resurser för att kunna delta i Skolverkets satsningar.⁵⁷

Riktade utvecklingsinsatser

Riktade utvecklingsinsatser sker inom ramen för uppdragen om samverkan för bästa skola, insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska samt skolans digitalisering.

- År 2015 fick Skolverket ett uppdrag om samverkan för bästa skola.⁵⁸ Därefter gavs ett tilläggsuppdrag 2017⁵⁹ och från november 2019 gäller nuvarande uppdrag med årlig redovisning till regeringen.⁶⁰ Samverkan för bästa skola innebär att Skolverket väljer ut och erbjuder stöd till huvudmän vars skolor har låga kunskapsresultat och som bedöms ha svåra förutsättningar att förbättra elevernas resultat på egen hand samt förskolor med svåra förutsättningar. Uppdraget är att genom riktade insatser stärka förskolan, skolan och huvudmannen i arbetet med att planera, följa upp och utveckla utbildningen efter deras specifika mål och behov. Samverkan pågår under tre år.⁶¹

Sedan starten 2015 och fram till och med 2021 har Skolverket samverkat med 105 huvudmän inom samverkan för bästa skola. Det har varit 413 skolenheter och 124 förskoleenheter som tagit

⁵⁷ Skolverket (2018): *Redovisning av uppdrag om utvärdering av de nationella skolutvecklingsprogrammen*. 2018-04-13. Dnr 2017:00251.

⁵⁸ Regeringen (2015): *Uppdrag om samverkan för bästa skola*. 2015-06-04. U2015/3357/S.

⁵⁹ U2017/00301/S.

⁶⁰ U2019/01553/S (delvis). U2019/03786/S.

⁶¹ Skolverket (2022): *Samverkan för bästa skola*. www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/samverkan-for-basta-skola (hämtad 2022-07-01).

del av stödet.⁶² Skolinspektionen lämnar underlag till Skolverket om vilka huvudmän och skolenheter som bör prioriteras till samverkan för bästa skola.⁶³

- Skolverket erbjuder riktade insatser till huvudmän för att stärka utbildningens kvalitet för barn som är nya i det svenska språket och elever som är nyanlända eller har ett annat modersmål än svenska. Samarbetet pågår i tre år, liksom för samverkan för bästa skola.⁶⁴ Också detta uppdrag gavs 2015⁶⁵ och har reviderats två gånger sedan dess.⁶⁶ Nu gällande uppdrag är från november 2019 och ska redovisas årligen.⁶⁷

Sedan starten 2016 har Skolverket samverkat med 139 huvudmän inom de riktade insatserna för elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska.⁶⁸ Här görs urvalet utifrån huvudmannens socioekonomiska faktorer, andelen barn och elever med annat modersmål än svenska samt andelen nyanlända barn och elever.⁶⁹

- Sedan 2020 erbjuder Skolverket riktade insatser för skolans digitalisering. Här ges stöd till huvudmän, verksamheter och skolor inom de skolformer som genomför nationella prov. Stödet riktas till dem som har stora utvecklingsbehov inom digitalisering. Målet är att kunna möta läroplanernas skrivningar om digital kompetens och kunna genomföra digitala nationella prov när sådana införs. Insatsen pågår under sex månader.⁷⁰

⁶² Skolverket (2022): *Redovisning av uppdrag om Samverkan för bästa skola*. 2022-04-06. Dnr 2022:24.

⁶³ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

⁶⁴ Skolverket (2022): *Riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga barn och elevers utbildning*. www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning (hämtad 2022-07-01).

⁶⁵ Regeringen (2015): *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska*. 2015-06-04. U2015/3356/S.

⁶⁶ U2017/00300/S. U2018/00404/S.

⁶⁷ U2019/01553/S (delvis). U2019/03787/S.

⁶⁸ Skolverket (2022): *Regeringsredovisning Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska*. 2022-04-13. Dnr 2022:512.

⁶⁹ Skolverket (2022): *Riktade insatser för nyanlända och flerspråkiga barn och elevers utbildning*. www.skolverket.se/skolutveckling/leda-och-organisera-skolan/nyanlandas-utbildning/riktade-insatser-for-nyanlanda-och-flersprakiga-barn-och-elevers-utbildning (hämtad 2022-07-01).

⁷⁰ Skolverket: *Riktade insatser för skolans digitalisering*. www.skolverket.se/om-oss/var-verksamhet/skolverkets-prioriterade-omraden/digitalisering/riktade-insatser-for-skolans-digitalisering (hämtad 2022-07-01).

Andra insatser

Utöver ovan nämnda stöd har Skolverket fler stödjande uppdrag. Som exempel kan nämnas att myndigheten ska bidra till att alla som är verksamma som lärare och förskollärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete samt ska stödja huvudmännen i deras arbete med att hantera lärarförsörjningen.⁷¹ Skolverket fick också i augusti 2022 ett uppdrag att kontinuerligt utarbeta regionala planeringsunderlag till stöd för huvudmännens planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.⁷² De första planeringsunderlagen ska finnas tillgängliga senast den 31 oktober 2023.⁷³ Dessutom ansvarar Skolverket för den obligatoriska statliga befattningsutbildningen för rektorer, det så kallade Rektorsprogrammet.⁷⁴

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge specialpedagogiskt stöd

I specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning ska Specialpedagogiska skolmyndigheten ge råd och stöd till huvudmän.⁷⁵ Myndigheten ska

- anordna och medverka i kompetensutveckling
- bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet
- sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området.⁷⁶

Det specialpedagogiska stödet innefattar också verksamheten vid Specialpedagogiska skolmyndighetens resurscenter. Här erbjuder myndigheten specialpedagogisk utredning för barn och ungdomar som

- är dövblinda
- är synskadade
- är döva eller hörselskadade och som även har en utvecklingsstörning⁷⁷
- har en grav språkstörning.⁷⁸

⁷¹ 11 och 12 a §§ förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁷² 6 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁷³ Regeringen (2022): *Uppdrag om regionala planeringsunderlag*. 2022-08-25. U2022/01595. U2022/02828.

⁷⁴ 8 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁷⁵ 2 § förordningen (2011:130) med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁷⁶ 3 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁷⁷ Den 2 juli 2023 ersätts uttrycket utvecklingsstörning av intellektuell funktionsnedsättning.

⁷⁸ 5 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

I stödet ingår också ett ansvar för läromedel till personer med funktionsnedsättning

Specialpedagogiska skolmyndigheten ska främja och informera om tillgången till läromedel för barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning. Dessutom får myndigheten utveckla, anpassa, framställa och distribuera sådana läromedel i den utsträckning dessa behov inte kan tillgodoses på den kommersiella läromedelsmarknaden.⁷⁹

8.2.6 Det finns överlappningar i det stöd som ges i dag

Både Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten ska ge stöd till skolväsendet. Här finns alltså vissa överlappningar i myndigheternas uppgifter.

2017 års skolmyndighetsutredning ville att olika typer av stöd skulle samordnas

2017 års skolmyndighetsutredning ansåg att olika typer av stöd skulle samordnas i en och samma myndighet. Enligt utredningen hade de intentioner som framfördes inför den senaste myndighetsombildningen 2008 inte fullföljts. Syftet då var att stödet till skolutveckling skulle hållas på nationell nivå med fokus på implementering av nya reformer, viss kompetensutveckling och information. Men stödet har alltmer utvecklats mot riktat stöd till den lokala nivån. Tillsynen i sin tur närmar sig ett stödjande uppdrag, enligt skolmyndighetsutredningen.⁸⁰

När det gäller specialpedagogiskt stöd menade 2017 års skolmyndighetsutredning att det skulle samordnas med övrigt stöd. Så ser det ut i många andra länder som utredningen studerade. Om det specialpedagogiska stödet låg kvar i en separat myndighet såg skolmyndighetsutredningen en risk att det inte kommer alla elever som behöver det till del.⁸¹

⁷⁹ 6 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

⁸⁰ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁸¹ Ibid.

Bristen på samordning och systematiskt samarbete ledde, enligt 2017 års skolmyndighetsutredning, till att resurserna ur ett nationellt perspektiv inte användes effektivt och att myndigheterna inte fungerade tillräckligt ändamålsenligt gentemot huvudmän och deras verksamheter.⁸²

Statskontoret har sett ett behov av att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras

Statskontoret lyfte i sin myndighetsanalys av Skolverket 2015 fram att det fanns otydligheter i myndighetsstrukturen, framför allt vad gäller frågor om skolutveckling. Statens stöd till skolutveckling har vuxit fram successivt enligt Statskontoret. Det består av flera myndigheter, lärosäten och andra organisationer vars arbete inte alltid samordnas. Därför menade Statskontoret att det finns behov av att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras.⁸³

Kvalitetsdialoger är tänkta att samordna vissa stödinsatser

I september 2021 fick Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet ett uppdrag om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet. I uppdraget ingår bland annat att Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten gemensamt ska erbjuda återkommande kvalitetsdialoger med såväl kommunala som enskilda huvudmän. Dialogerna inleddes under 2022.⁸⁴

Regeringen ser kvalitetsdialogerna som en viktig del i ett system där staten förstärker sitt ansvar för skolan. Enligt uppdraget är dialogernas syfte att

- bidra till ökad kvalitet och likvärdighet
- underlätta huvudmännens arbete med planering, analys, uppföljning och utveckling av sin verksamhet samt att identifiera utvecklingsområden hos huvudmännen

⁸² SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

⁸³ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

⁸⁴ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

- stärka huvudmännens systematiska kvalitetsarbete och därmed bidra till en undervisning av hög kvalitet som i förlängningen kan leda till höjda kunskapsresultat
- göra det möjligt att följa utvecklingen i skolväsendet i förhållande till nationella mål och därigenom få en tydligare nationell bild av läget i skolväsendet.⁸⁵

Utifrån de behov av utveckling som identifieras i kvalitetsdialogerna ska huvudmännen erbjudas stöd. För att undvika överlappningar gentemot andra former av stöd som redan ges av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten anges i uppdraget att kvalitetsdialogerna bör utgöra stommen i myndigheternas uppsökande verksamhet. Vissa stödinsatser bör därför samordnas och kanaliseras genom dialogerna.⁸⁶

Parallellt med kvalitetsdialogerna som Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten genomför ska också Skolinspektionen utöva tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen poängterar i uppdraget att de tre myndigheterna behöver följa och utvärdera hur kvalitetsdialogerna förhåller sig till tillsyn och kvalitetsgranskning. Dessutom behöver myndigheterna säkerställa att de sänder samstämmiga signaler till huvudmännen.⁸⁷

8.2.7 I nuvarande skolmyndighetsstruktur är tillsyn och stöd åtskilda

I den nuvarande svenska skolmyndighetsstrukturen är tillsyn och stöd i princip åtskilda. Som tidigare nämnts ska Skolinspektionen inom ramen för tillsynen lämna råd och vägledning, men gör det i begränsad omfattning. I övrigt ges stöd av Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten. I ett internationellt perspektiv är det ovanligt att skilja på uppgifter som avser inspektion och stöd till förbättringsåtgärder.⁸⁸

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ibid.

⁸⁸ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

2017 års skolmyndighetsutredning ansåg att granskande och stödjande uppgifter skulle hänga ihop

2017 års skolmyndighetsutredning ansåg att granskande och stödjande uppgifter skulle hänga ihop i en och samma myndighet. Utredningen menade att nuvarande uppdelning mellan dessa uppgifter har prövats under ungefär tio år, men utan önskvärda resultat. Enligt utredningen upplever huvudmän och skolpersonal att det är bra med tillsyn, men de saknar mer omfattande råd, vägledning och stöd i samband med att brister uppmärksammas.⁸⁹

Statskontoret konstaterar att det finns gränsdragningsproblem mellan Skolverket och Skolinspektionen

I sin myndighetsanalys av Skolinspektionen 2017 kunde Statskontoret konstatera att det finns överlappningar mellan Skolinspektionens och Skolverkets uppdrag. Enligt analysen efterlyser både huvudmän och skolpersonal mer återkoppling och stöd för utveckling från Skolinspektionen. Det finns en kritik från målgrupperna att Skolinspektionen fokuserar för mycket på regelefterlevnad och dokumentation, något som också leder till en betydande administrativ börda för huvudmännen och skolorna. Statskontoret menar dock att uppdraget som tillsynsmyndighet medför begränsningar och att en utveckling mot en alltmer stödjande och rådgivande roll för Skolinspektionen skulle riskera ytterligare gränsdragningsproblem mellan myndigheterna.⁹⁰

8.2.8 Skolverket följer upp och utvärderar skolväsendet

På nationell nivå är det Skolverket som är den skolmyndighet som ansvarar för uppföljning och utvärdering av skolväsendet.⁹¹ Uppföljningen och utvärderingen ska öka kunskapen om skolväsendets utveckling i förhållande till de nationella målen.⁹²

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

⁹¹ 26 kap. 24 § skollagen.

⁹² 2 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsendet

Skolverket är statistikansvarig myndighet för skolväsendet. Det innebär att myndigheten ansvarar för den officiella statistiken inom förskola, skola och vuxenutbildning. Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Enskilda, kommuner, regioner och kommunalförbund är skyldiga att lämna uppgifter för den officiella statistiken.⁹³

Skolverket ansvarar för Sveriges deltagande i internationella studier

En annan uppgift för Skolverket inom ramen för uppföljning, utvärdering och statistik är att ansvara för Sveriges deltagande i internationella studier.⁹⁴ Genom dessa studier ges en bild av hur svenska elevers resultat och kunskaper utvecklas över tid samt av hur Sverige står sig i relation till andra länder. Några internationella studier som Sverige ingår i är Pisa, Talis och Timss.⁹⁵

8.2.9 I dag saknar Sverige en nationell kunskapsutvärdering och har en svag tradition av att utvärdera skolreformer

När det gäller trendmätningar av elevers kunskapsutveckling över tid saknar Sverige nationella verktyg för det. De nationella proven har inte detta syfte. I stället får det svenska skolsystemet förlita sig på de internationella studierna för att följa elevernas kunskapsutveckling. De internationella studierna går dock inte att bryta ner på huvudmanna- eller skolnivå. Att Sverige saknar en nationell kunskapsutvärdering har berörts i olika sammanhang och förslag har lämnats om att införa ett svenskt system för trendmätning över tid.⁹⁶

⁹³ Lagen (2001:99) om den officiella statistiken. Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

⁹⁴ 4 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁹⁵ Skolverket: *Internationella studier*.

www.skolverket.se/skolutveckling/forskning-och-utvarderingar/internationella-jamforandestudier-pa-utbildningsområdet (hämtad 2022-07-01).

⁹⁶ Se t.ex. OECD (2011): *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education. Sweden*. SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*. Gustafsson, Jan-Eric, Cliffordson, Christina & Erickson, Gudrun (2014): *Likvärdig kunskapsbedömning i och av den svenska skolan – problem och möjligheter*. SNS förlag, SOU 2016:25 *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning*.

Även när det gäller reformutvärderingar inom skolans område har Sverige en svag tradition (se vidare kapitel 9).⁹⁷

8.2.10 Skolmyndigheterna hanterar statliga stöd och bidrag

Både Skolverket och Specialpedagogiska skolmyndigheten hanterar statliga stöd och bidrag. Det finns dessutom andra myndigheter som betalar ut statsbidrag till skolan. Här finns alltså vissa överlappningar i myndigheternas uppgifter.

Skolverket fördelar statsbidrag av olika karaktär

Skolverket ska administrera statliga stöd och bidrag samt följa upp och utvärdera dessa.⁹⁸

Genom statsbidragen får regeringen möjlighet att styra, utveckla och stimulera en viss verksamhet inom skolsektorn. De riktade statsbidrag som Skolverket fördelar är därför i huvudsak öronmärkta för vissa specifika ändamål. De riktar sig till kommunala huvudmän, enskilda huvudmän, statliga huvudmän samt organisationer med anknytning till skola och utbildning. Vanligtvis ansöker huvudmannen eller organisationen om ett bidrag och redovisar vid ett senare tillfälle hur bidraget har använts.⁹⁹

De statsbidrag som Skolverket hanterar är av varierande storlek och karaktär. Under 2021 hanterade myndigheten 84 bidrag. De tillgängliga medlen låg på drygt 25 miljarder kronor och av dessa betalades närmare 24 miljarder kronor ut. Jämfört med 2019 och 2020 har tillgängliga medel för statsbidrag ökat samtidigt som antalet statsbidrag har minskat eller legat på i princip samma nivå. Detta indikerar en utveckling mot större men färre statsbidrag. Det ligger, enligt Skolverket, i linje med det arbete som myndigheten tillsammans med Regeringskansliet bedrivit de senaste åren i syfte att komma till rätta med den problematik kring statsbidragshanteringen som flera huvudmän ger uttryck för. Statsbidragen är många, administrationen för

⁹⁷ SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

⁹⁸ 13 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

⁹⁹ Skolverket (2022): *Om statsbidrag för skolan*.

www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/fragor-och-svar/om-statsbidrag-for-skolan (hämtad 2022-07-01).

skolhuvudmännen är betungande och det är svårt att planera och genomföra insatserna på ett ändamålsenligt sätt.¹⁰⁰

Det finns flera olika bidrag som kan sökas via Specialpedagogiska skolmyndigheten

Liksom Skolverket ska Specialpedagogiska skolmyndigheten administrera statliga stöd och bidrag samt följa upp och utvärdera dessa.¹⁰¹

Det finns flera olika sorters bidrag som kan sökas via Specialpedagogiska skolmyndigheten:

- Privatpersoner kan söka bidrag för olika aktiviteter, bland annat studier.
- Förskolor och skolor kan ansöka om bidrag för utvecklingsprojekt och skolor även för regionala utbildningsinsatser.
- Kommuner som anordnar särskild undervisning på sjukhus kan ansöka om bidrag för sin verksamhet.
- Huvudmän för riksgymnasier med så kallad rh-anpassad utbildning¹⁰² kan söka bidrag för omvårdnadsinsatser.
- Utbildningsanordnare kan söka bidrag för att erbjuda teckenspråksutbildning för föräldrar.
- Förlag kan ansöka om bidrag för att producera läromedel för elever med funktionsnedsättning.¹⁰³

Under 2021 fick Specialpedagogiska skolmyndigheten in 924 ansökningar om statsbidrag. De sökta medlen låg på ungefär 731 miljoner kronor. Sammanlagt betalade myndigheten ut cirka 435 miljoner kronor.¹⁰⁴

¹⁰⁰ Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2021*.

¹⁰¹ 12 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁰² Rh-anpassad utbildning är en anpassad utbildning för elever med rörelsehinder, se 15 kap. 35–40 §§ skollagen.

¹⁰³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Bidrag*. www.spsm.se/stod/bidrag/ (hämtad 2022-07-01).

¹⁰⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten: *Årsredovisning 2021*.

8.2.11 Skolverket utfärdar lärarlegitimation och behörigheter

Det är Skolverkets uppgift att besluta om legitimation. Det görs efter ansökan från en lärare eller förskollärare som har behörighetsgivande examen.¹⁰⁵ År 2021 beslutade Skolverket om legitimation för 11 452 lärare och förskollärare. Det är ett lägre antal än 2020 men jämförbart med antalet för 2019. Minskningen jämfört med 2020 beror främst på att antalet nya ansökningar är lägre än tidigare år.¹⁰⁶

Skolverket beslutar också om utökad behörighet. Under 2021 beslutades 3 910 sådana ärenden.

Skolverkets kostnader för arbetet med lärarlegitimation och behörigheter var 52,9 miljoner kronor 2021. Verksamhetskostnaderna består framför allt av lönekostnader för de medarbetare som handlägger lärarlegitimation. Styckkostnaden per beslutat ärende var 3 444 kronor och en handläggare fattade i snitt 19 beslut per vecka.¹⁰⁷

8.2.12 Skolmyndigheterna fungerar som huvudmän

Specialpedagogiska skolmyndigheten fungerar som huvudman för specialskolan. Sameskolstyrelsen är huvudman för sameskolan.

Specialskolan

Staten är huvudman för specialskolan¹⁰⁸ och utbildningen ska anordnas av Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹⁰⁹

Specialskolan ska ge barn och ungdomar en utbildning som är anpassad till varje elevs förutsättningar och som så långt det är möjligt motsvarar den utbildning som ges i grundskolan. Målgruppen för specialskolan är elever som

- är dövblinda
- är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning
- är döva eller hörselskadade
- har en grav språkstörning.¹¹⁰

¹⁰⁵ 2 kap. 16 § skollagen.

¹⁰⁶ Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2021*.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ 2 kap. 4 § skollagen.

¹⁰⁹ 12 kap. 26 § skollagen.

¹¹⁰ 12 kap. 2 § och 7 kap. 6 § skollagen.

I specialskolan finns tio årskurser, som indelas i ett fyraårigt lågstadium, ett treårigt mellanstadium och ett treårigt högstadium.¹¹¹

Specialskolan har både skolenheter för elever från hela landet (riksskolor) och skolenheter med regionala upptagningsområden (region-skolor).¹¹²

Sameskolan

Staten är huvudman för sameskolan¹¹³ och utbildningen ska anordnas av Sameskolstyrelsen.¹¹⁴

Sameskolan ska ge en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan.¹¹⁵ Det finns sameskolor i Gällivare (Váhtjer), Jokkmokk (Jåhkåmåhkke), Karesuando (Gárasavvon), Kiruna (Giron) och Tärnaby (Dearn).¹¹⁶

Integrerad samisk undervisning

En huvudman för grundskolan får anordna integrerad samisk undervisning efter avtal med Sameskolstyrelsen. Med integrerad samisk undervisning avses undervisning med samiska inslag och undervisning i samiska utöver den som anordnas som modersmålsundervisning.¹¹⁷

8.2.13 Skolmyndigheterna har visst ansvar för forskningsrelaterade frågor

Flera skolmyndigheter har ansvar för forskningsrelaterade frågor. Här har skolmyndigheterna själva sett en risk för överlappningar. Sedan 2021 finns därför ett formaliserat nätverk mellan Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet med ett tydligt uppdrag. Syftet med nätverket är

¹¹¹ 12 kap. 3 § skollagen.

¹¹² 8 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹¹³ 2 kap. 4 § skollagen.

¹¹⁴ 13 kap. 24 § skollagen.

¹¹⁵ 13 kap. 2 § skollagen.

¹¹⁶ Skolverket (2022): *Sameskola*. <https://utbildningsguiden.skolverket.se/grundskolan/om-grundskoleutbildning/sameskola> (hämtad 2022-07-01).

¹¹⁷ 10 kap. 7 a § skollagen.

att öka samordningen mellan myndigheterna så att målgrupperna ska möta ett mer enhetligt budskap och mer sammanhållet stöd.¹¹⁸

Som tidigare nämnts har Skolverket i uppgift att sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning. Specialpedagogiska skolmyndigheten ska sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området. Skolforskningsinstitutets uppdrag beskrivs nedan.

Skolforskningsinstitutet ska möjliggöra undervisning som stödjer sig på vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt

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. Det här gör Skolforskningsinstitutet genom att

- validera forskningsresultat utifrån kvalitet och relevans
- genomföra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar samt 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 praktikinära forskning saknas
- utlysa medel för praktikinära forskning inom områden där sådan forskning saknas
- fördela medel till praktikinära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet.¹¹⁹

¹¹⁸ Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet (2021): *Uppdragsbeskrivning för myndighetsövergripande nätverk för närmare samarbete inom frågor om forskningsspridning och forskningsanvändning*. Uppdrag 2021-01-26.

¹¹⁹ 1 § förordningen (2014:1578) med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

Både Skolforskningsinstitutet och Vetenskapsrådet fördelar medel till utbildningsvetenskaplig forskning

Vad gäller utlysning och fördelning av medel är det inte bara Skolforskningsinstitutet som har denna uppgift. Även Vetenskapsrådet fördelar medel till forskning inom det utbildningsvetenskapliga området.

Vetenskapsrådet menar att rådet självt och Skolforskningsinstitutet är de enda finansiärer som med någon rejäl substans bidrar till extern finansiering av utbildningsvetenskaplig forskning. Vetenskapsrådet har i uppdrag att stödja forskning av högsta vetenskapliga kvalitet i allmänhet. Skolforskningsinstitutet fördelar forskningspengar till praktisknära forskning av högsta vetenskapliga kvalitet. På så vis är rollfördelningen relativt klar, enligt Vetenskapsrådet.¹²⁰

8.3 Skolmyndigheternas organisation

I detta avsnitt beskriver utredningen skolmyndigheternas nuvarande organisation. Vi ger en bild av hur myndigheterna har delat upp sin verksamhet på nationell och eventuell regional nivå. Vi redogör också för förslag som har lämnats om att öka den statliga närvaron genom att förstärka skolmyndigheternas regionala organisation, och som har lett fram till att Skolverket har börjat inrätta nya kontor ute i landet. Dessutom beskriver vi hur många medarbetare myndigheterna har och hur antalet anställda har förändrats över tid. Avslutningsvis i avsnittet anger vi de särskilda organ som finns hos respektive myndighet.

8.3.1 Alla skolmyndigheter verkar på nationell nivå och några regionalt

Som det ser ut i dag verkar alla skolmyndigheter på nationell nivå. Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten har också en regional organisation. Skolverket kommer att etablera regionala kontor under 2022–2024.

¹²⁰ Vetenskapsrådet (2021): *Finansiering av utbildningsvetenskaplig forskning*.

8.3.2 Förslag har lämnats om att öka den statliga närvaron på regional nivå

Det har i flera sammanhang lämnats förslag om att öka den statliga närvaron genom att förstärka skolmyndigheternas regionala organisation. Främst gäller förslagen det stöd till skolutveckling som Skolverket ger i dag.

Skolkommissionen

Skolkommissionen gjorde i sitt delbetänkande bedömningen att staten borde överväga att stärka sin regionala närvaro genom att inrätta regionala kontor inom en skolmyndighet som kunde möta och stödja huvudmännen.¹²¹

2017 års skolmyndighetsutredning

2017 års skolmyndighetsutredning föreslog en regional organisation för den nya skolmyndighet som var en hopslagning av Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹²²

Den nya myndigheten föreslogs få ett huvudkontor i Stockholm och tio regionkontor. Regionindelningen motsvarade ibland ett, men oftast flera sammanslagna län. Enligt skolmyndighetsutredningen riskerade en ren länsindelning att bli sårbar eftersom vissa kontor skulle vara för små. Inte heller fick regionerna vara för stora, varför utredningen förkastade de sex samverkansregioner som finns för hälso- och sjukvårdssektorn.¹²³ De tio regionkontor som utredningen föreslog skulle bli olika stora, men det var tänkt att kompenseras av en varierad bemanning.¹²⁴

Utredningen om en mer likvärdig skola

Utredningen om en mer likvärdig skola gjorde bedömningen att Skolverket borde etablera en regional närvaro. Därigenom skulle myndigheten säkerställa ett aktivt och nära samarbete med huvudmännen i

¹²¹ SOU 2016:38 *Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

¹²² SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

¹²³ 3 kap. 1 § hälso- och sjukvårdsförordningen (2017:80).

¹²⁴ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

varje region och kunna fungera rådgivande och stödjande. Syftet var, enligt utredningen, att bidra till en ökad likvärdighet och höjd undervisningskvalitet.¹²⁵

I sin regionala organisation ansåg utredningen att Skolverket skulle stödja huvudmännen i deras resultatuppföljning, ansvara för att planera och genomföra vissa kompetensutvecklingsinsatser i samarbete med huvudmän, universitet och högskolor samt bedöma behovet av att nya skolenheter etableras i regionen.¹²⁶

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola

Utredningen om planering och dimensionering av komvux och gymnasieskola menade att en förstärkning av skolmyndigheternas regionala närvaro skulle kunna bidra till att stödja och stärka en regional infrastruktur för samverkan om planering, dimensionering och erbjudande av gymnasial utbildning.¹²⁷

Jämlikhetskommissionen

Jämlikhetskommissionen pekade på att ett starkare statligt ansvar förutsätter en myndighet med en regional organisation som länk mellan den centrala nivån och den lokala skolmiljön. Rekommendationen från kommissionen var att detta organisatoriskt skulle komma till uttryck genom en regionalisering av Skolverket.¹²⁸

¹²⁵ SOU 2020:28 *En mer likvärdig skola – minskad skolsegregation och förbättrad resurstilldelning*.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ SOU 2020:33 *Gemensamt ansvar – en modell för planering och dimensionering av gymnasial utbildning*.

¹²⁸ SOU 2020:46 *En gemensam angelägenhet*.

Uppdrag till Skolverket att inrätta regionala kontor

En del av uppdraget till skolmyndigheterna om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet handlar om att Skolverket ska inrätta regionala kontor. Därigenom får myndigheten en större spridning och närvaro i landet och kan arbeta nära huvudmännen.¹²⁹

Enligt uppdraget bör de regionala kontoren genomföra kvalitetsdialoger med huvudmännen inom sitt geografiska område. Genom de regionala kontoren ska Skolverket också skapa forum och erbjuda erfarenhetsutbyte mellan huvudmän och med andra aktörer. Vad gäller lokaliseringen av de nya kontoren ska Skolverket, enligt uppdraget, beakta såväl Specialpedagogiska skolmyndighetens som Skolinspektionens nuvarande placeringsorter.¹³⁰

Inrättandet av kontoren har påbörjats under 2022. Denna del av uppdraget ska sedan slutredovisas till regeringen senast den 1 oktober 2023. Skolverkets redovisning ska bland annat innehålla verksamhetsmässiga, ekonomiska och personella konsekvenser av den nya lokaliseringen.¹³¹

I februari 2022 presenterade Skolverket de tio orter som ska få kontor. Arbetet med att etablera kontoren pågår under 2022–2024.¹³²

8.3.3 Så här är skolmyndigheterna organiserade i dag

Skolverkets organisation

I figur 8.1 illustreras Skolverkets nuvarande organisation.

¹²⁹ Regeringen (2021): *Uppdrag till Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet om insatser för ökad kvalitet och likvärdighet*. 2021-09-23. U2018/02652 (delvis). U2021/03837.

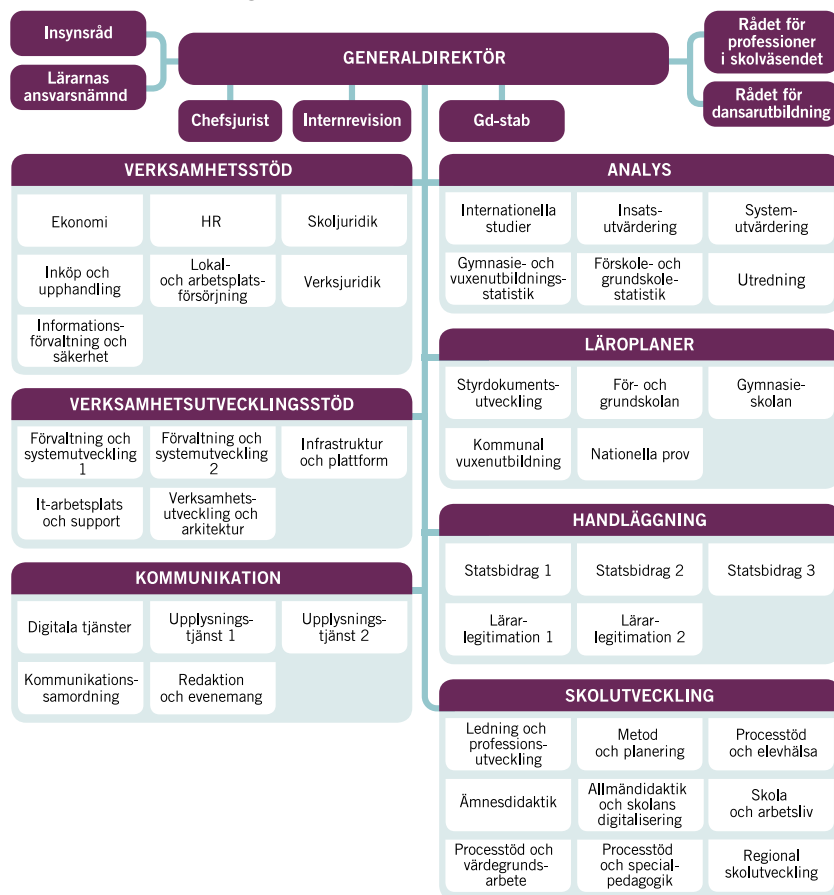
¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Ibid.

¹³² Skolverket (2022): *Skolverket inrättar kontor på 10 orter*. Pressmeddelande. 2022-02-24. www.skolverket.se/om-oss/press/pressmeddelanden/pressmeddelanden/2022-02-24-skolverket-inrattar-kontor-pa-10-orter (hämtad 2022-02-25).

Figur 8.1 Skolverkets organisation

Avdelningar och enheter



Källa: Skolverket.

Skolverkets verksamhet består av generaldirektörens stab (gd-stab) och sju avdelningar: verksamhetsstöd, verksamhetsutvecklingsstöd, kommunikation, analys, läroplaner, handläggning och skolutveckling.¹³³

- Gd-staben ansvarar för att stödja generaldirektören i övergripande styrnings-, planerings-, uppföljnings- och utvecklingsfrågor.

¹³³ Skolverket (2022): *Organisation*. www.skolverket.se/om-oss/organisation/organisation (hämtad 2022-08-15).

- Avdelningen verksamhetsstöd ansvarar för ekonomi, inköp, upphandling, personalfrågor och internservice. Ett övergripande ansvar för skol- och verksamhetsjuridiska frågor inom Skolverket ingår också.
- Avdelningen verksamhetsutvecklingsstöd ansvarar för Skolverkets verksamhetsutveckling samt för projekt-, förvaltnings- och portföljstyrning. Inom avdelningen ligger också ansvaret för myndighetens it-utveckling och it-drift.
- Avdelningen skolutveckling ansvarar för de nationella skolutvecklingsprogrammen, utvecklingsinsatser, riktade insatser och forskningsspridning. I ansvaret ingår även att stödja utvecklingen av skolans organisation, ledarskap och harmonisering med arbetsmarknaden.
- Avdelningen läroplaner ansvarar för utveckling av skolans styrdokument. Dessutom ansvarar avdelningen för nationella prov, kunskapsbedömning och betygssättning.
- Avdelningen kommunikation ansvarar för Skolverkets externa och interna kommunikation samt för myndighetens digitala tjänster och gränssnitt. I avdelningens ansvar ingår också en upplysnings-tjänst och en presstjänst.
- Avdelningen analys har ett huvudansvar för Skolverkets analys- och utvärderingsarbete samt för att producera, hantera och publicera statistik för internt och externt bruk. Dessutom ansvarar avdelningen för Sveriges medverkan i internationella studier.
- Avdelningen handläggning ansvarar för handläggning av statsbidrag och lärarlegitimationer.¹³⁴

Antalet anställda på Skolverket och deras fördelning inom organisationen

Vid utgången av 2021 var det totala antalet anställda på Skolverket 838. Av dessa var 588 kvinnor och 250 män.¹³⁵

I tabell 8.2 anges hur Skolverkets anställda fördelade sig på avdelningarna den 31 december 2021.

¹³⁴ Skolverket (2022): *Ledningsgrupp och insynsråd*.

www.skolverket.se/om-oss/organisation/ledningsgrupp-och-insynsrad (hämtad 2022-08-15).

¹³⁵ Skolverket: *Skolverkets årsredovisning 2021*. Uppgifter från Skolverket.

Tabell 8.2 Antal anställda på Skolverket

Per avdelning den 31 december 2021

Avdelning	Antal anställda
Myndighetsledning	3
Internrevision	1
Generaldirektörens stab	11
Verksamhetsstöd	107
Verksamhetsutvecklingsstöd	77
Kommunikation	82
Analys	104
Läroplaner	137
Handläggning	122
Skolutveckling	194
Totalt	838

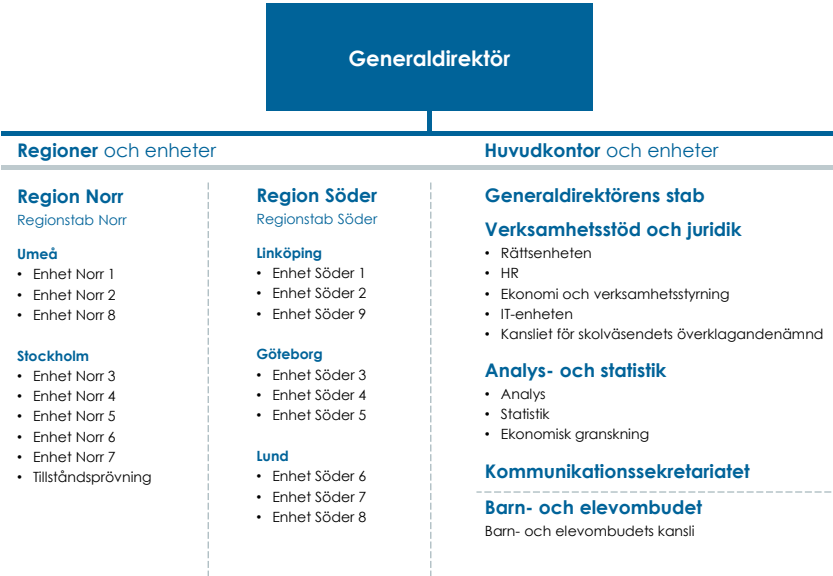
Källa: Uppgifter från Skolverket.

Skolinspektionens organisation

Av figur 8.2 framgår hur Skolinspektionen är organiserad i dag.

Figur 8.2 Skolinspektionens organisation

Huvudkontor, regioner och enheter



Källa: Skolinspektionen.

Skolinspektionens medarbetare finns i Göteborg, Linköping, Lund, Stockholm och Umeå. På myndighetens huvudkontor i Stockholm arbetar verksamheten tillsammans med centrala funktioner:

- generaldirektörens stab
- avdelningen för verksamhetsstöd och juridik
- analys- och statistikavdelningen
- kommunikationssektariatet.¹³⁶

Kärnverksamheten är indelad i två regioner. Kontoren i Stockholm och Umeå ingår i region Norr. Kontoren i Göteborg, Linköping och Lund ingår i region Söder. Enheterna i de båda regionerna arbetar med tillsyn och kvalitetsgranskning. Region Norr (Stockholm) har även ansvar för tillståndsprövning för fristående skolverksamhet.¹³⁷

Antalet anställda på Skolinspektionen och deras fördelning inom organisationen

Den 31 december 2021 var det totalt 485 anställda på Skolinspektionen. Bland de 466 tillsvidareanställda var 77 procent kvinnor och 22 procent män.¹³⁸

I tabell 8.3 anges hur antalet anställda fördelades inom huvudkontoret, regionerna och kontoren den 31 december 2021.

¹³⁶ Skolinspektionen (2022): *Organisation*. www.skolinspektionen.se/om-oss/uppdrag-och-verksamhet/organisation/ (hämtad 2022-07-01).

¹³⁷ Ibid.

¹³⁸ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

Tabell 8.3 Antal anställda på Skolinspektionen

På huvudkontoret samt per region och kontor den 31 december 2021

Huvudkontor/region	Kontor	Antal anställda
Huvudkontor	Stockholm	158
Region Norr	Stockholm	108
	Umeå*	39
Region Söder	Göteborg	73
	Linköping**	36
	Lund	71
Totalt		485

* Under 2022 utökades kontoret i Umeå med cirka 15 medarbetare.

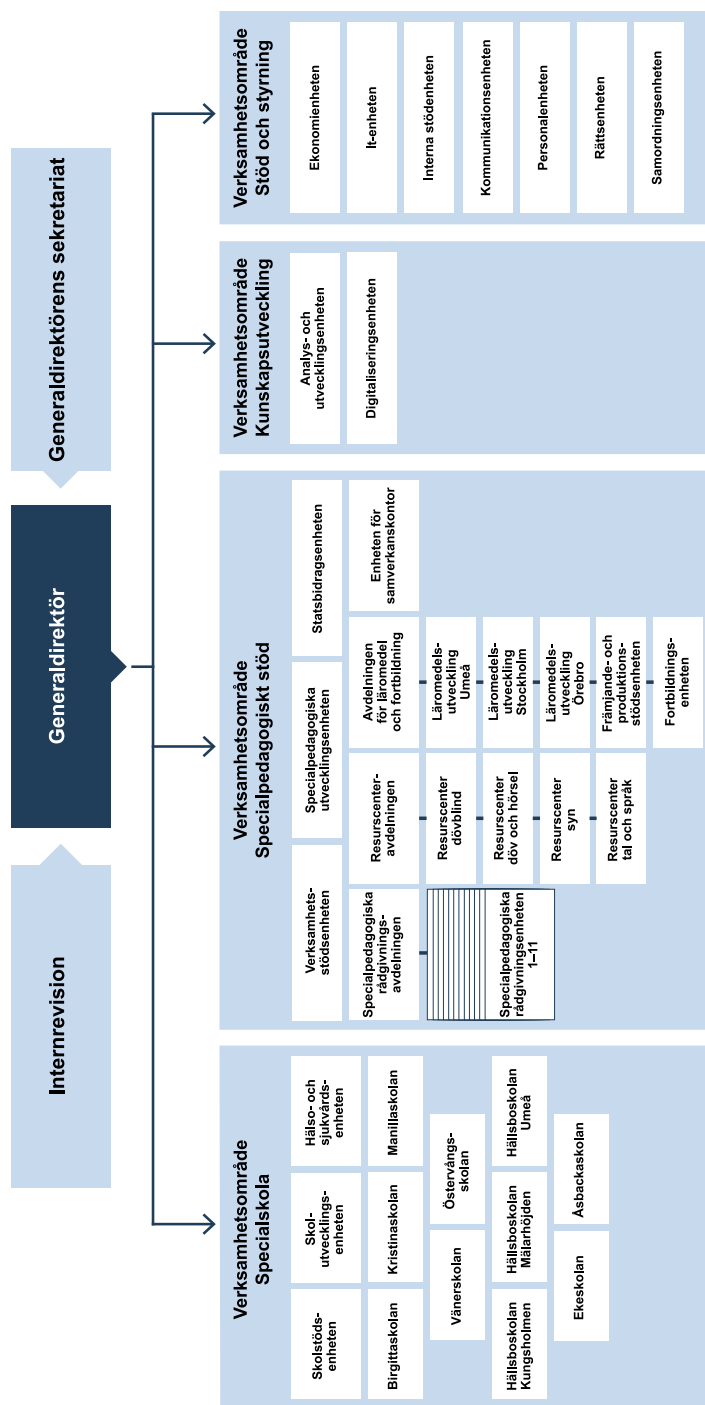
** Under 2022 utökades kontoret i Linköping med cirka 15 medarbetare.

Källa: Uppgifter från Skolinspektionen.

Specialpedagogiska skolmyndighetens organisation

I figur 8.3 ges en bild av Specialpedagogiska skolmyndighetens nuvarande organisation.

Figur 8.3 Specialpedagogiska skolmyndighetens organisation



Källa: Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Det finns fyra verksamhetsområden: specialskola, specialpedagogiskt stöd, kunskapsutveckling samt stöd och styrning.¹³⁹

- Verksamhetsområdet specialskola ansvarar för driften av specialskolorna. Här ligger även ansvaret för att samordna områden som skolkök, vaktmästeri och löpande skoladministration. Inom verksamhetsområdet ryms också ansvar för elevboenden och fjärrundervisning av teckenspråk. Dessutom ingår ansvar för hälso- och sjukvårdspersonal som arbetar inom Specialpedagogiska skolmyndigheten.¹⁴⁰
- Inom verksamhetsområdet specialpedagogiskt stöd ryms ansvar för specialpedagogiska insatser, läromedel, statsbidrag och resurscenter. Det finns fyra resurscenter som ger nationellt specialpedagogiskt stöd. Inom verksamhetsområdet finns också elva rådgivningsenheter som erbjuder rådgivning, information och kompetensutveckling till förskolor och skolverksamheter. Enheterna är spridda i hela landet.¹⁴¹
- I verksamhetsområdet kunskapsutveckling ligger förutom kunskapsutveckling ansvar för att sammanställa och sprida forskning inom det specialpedagogiska området samt att ta tillvara digitaliseringsens möjligheter.¹⁴²
- Verksamhetsområdet stöd och styrning ger stöd i myndighetsgemensamma verksamhetsfrågor som ekonomi, personal, it, rättsfrågor, kommunikation och samordning.¹⁴³

¹³⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Organisation*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation (hämtad 2022-08-29).

¹⁴⁰ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Specialskola*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialskola/ (hämtad 2022-08-29).

¹⁴¹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Specialpedagogiskt stöd*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/specialpedagogiskt-stod/ (hämtad 2022-08-29).

¹⁴² Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Kunskapsutveckling*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/kunskapsutveckling/ (hämtad 2022-08-29).

¹⁴³ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Verksamhetsområde Stöd och styrning*.

www.spsm.se/om-oss/organisation-och-uppdrag/organisation/stabsavdelningen2/ (hämtad 2022-08-29).

Specialpedagogiska skolmyndighetens verksamhet bedrivs på 20 platser i landet. Huvudkontoret finns i Härnösand. Där finns även ett regionalt kontor och en regional specialskola. I Gävle, Göteborg, Halmstad, Jönköping, Kalmar, Linköping, Luleå, Malmö, Skellefteå, Skövde, Solna, Stockholm, Umeå, Västerås, Växjö, Örebro och Östersund finns också regionala kontor. Regionala specialskolor finns dessutom i Lund, Stockholm, Vänersborg och Örebro.¹⁴⁴

Antalet anställda på Specialpedagogiska skolmyndigheten och deras fördelning inom organisationen

Vid utgången av 2021 hade Specialpedagogiska skolmyndigheten 1 273 anställda. Av dessa var 78 procent kvinnor och 22 procent män.¹⁴⁵

Av tabell 8.4 framgår hur de anställda på Specialpedagogiska skolmyndigheten fördelade sig på verksamhetsområdena den 31 december 2021.

Tabell 8.4 Antal anställda på Specialpedagogiska skolmyndigheten

Per verksamhetsområde den 31 december 2021

Verksamhetsområde	Antal anställda
Generaldirektörens sekretariat	5
Specialskola	741
Specialpedagogiskt stöd	373
Kunskapsutveckling	21
Stöd och styrning	133
Totalt	1 273

Källa: Uppgifter från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

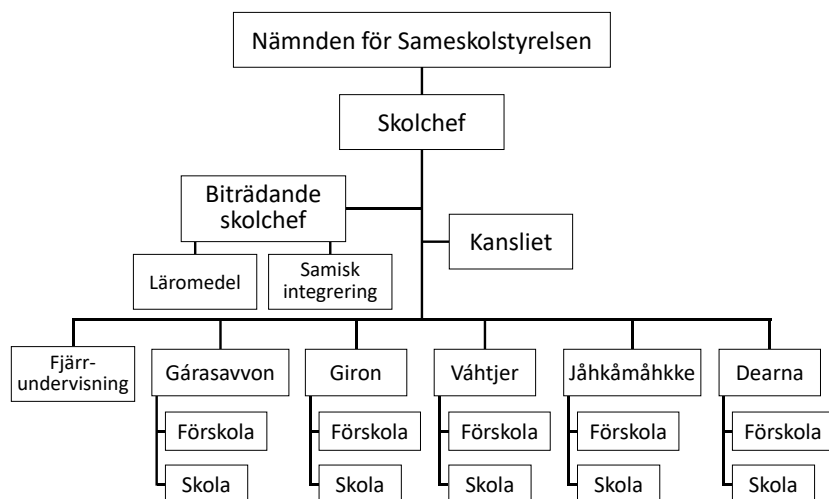
¹⁴⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022): *Kontakta oss*. www.spsm.se/om-oss/kontakta-oss/ (hämtad 2022-08-29).

¹⁴⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten: *Årsredovisning 2021*.

Sameskolstyrelsens organisation

Av figur 8.4 framgår hur Sameskolstyrelsen är organiserad.

Figur 8.4 Sameskolstyrelsens organisation



Källa: Sameskolstyrelsen: Årsredovisning 2021.

Antalet anställda på Sameskolstyrelsen och deras fördelning inom organisationen

Den 31 december 2021 hade Sameskolstyrelsen 100 anställda. Fördelningen var 19 i samisk förskola, 45 i sameskola samt 12 i förskoleklass och fritidshem. Övriga 24 anställda arbetade som rektorer eller i kök, med lokalvård eller hade stödfunktioner på Sameskolstyrelsens kansli.¹⁴⁶

I stödfunktionerna på kansliet ingår personal som arbetar med fjärrundervisning i samiska och läromedelsproduktion. Vad gäller integrerad samisk undervisning lämnar myndigheten bidrag till kommunala huvudmän för det, och har alltså inte egen personal som bedriver denna undervisning.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Källa: Sameskolstyrelsen.

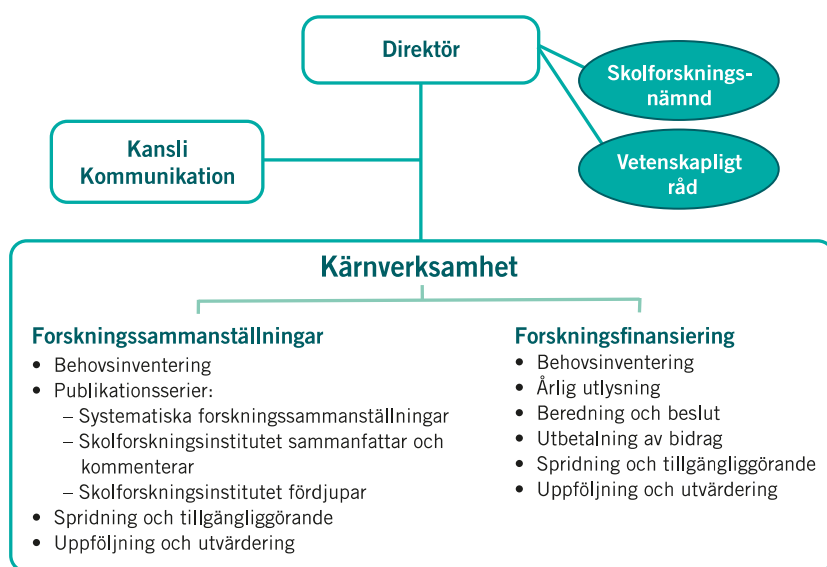
¹⁴⁷ Sameskolstyrelsen: Årsredovisning 2021.

Sameskolstyrelsens kansli är beläget i Jokkmokk och har åtta medarbetare. Utöver skolchefen som leder kansliet finns en biträdande skolchef samt olika stödfunktioner inom bland annat ekonomi-, löne- och personalområdet. Det finns även en ledningsgrupp som består av skolchefen och rektorerna från respektive förskola och skola.¹⁴⁸

Skolforskningsinstitutets organisation

I figur 8.5 illustreras Skolforskningsinstitutets organisation.

Figur 8.5 Skolforskningsinstitutets organisation



Källa: Skolforskningsinstitutet.

Skolforskningsinstitutets kärnverksamhet är indelad i forskningssammanställningar och forskningsfinansiering.

- Forskningssammanställningarna riktar sig i första hand till lärare, förskollärare och andra verksamma i skolan. Syftet är att bidra till att undervisningen i allt högre utsträckning ska bedrivas på vetenskaplig grund.¹⁴⁹

¹⁴⁸ Sameskolstyrelsen: *Myndigheten*. <https://sameskolstyrelsen.se/myndigheten/> (hämtad 2022-07-01).

¹⁴⁹ Skolforskningsinstitutet: *Årsredovisning 2021*.

- Vad gäller forskningsfinansiering ska Skolforskningsinstitutet fördela bidrag för praktisknära skolforskning som i första hand ska bidra med kunskap om hur undervisningen kan utvecklas och förbättras för att främja barns och elevers utveckling och lärande. Utlysningar av medel sker en gång per år.¹⁵⁰ Under 2021 genomförde Skolforskningsinstitutet både en ordinarie utlysning och en extra utlysning riktad mot undervisning inom komvux.¹⁵¹

Antalet anställda på Skolforskningsinstitutet

Vid utgången av 2021 hade Skolforskningsinstitutet 16 medarbetare, 12 kvinnor och 4 män.¹⁵²

8.3.4 Skolmyndigheternas organisation och den nuvarande myndighetsstrukturen upplevs inte som helt tydlig

Det finns vissa otydligheter i skolmyndigheternas organisation och den nuvarande skolmyndighetsstrukturen. Detta är något som också har uppmärksammats av huvudmännen.

2017 års skolmyndighetsutredning gjorde intervjuer med cirka 200 representanter för huvudmän och skolpersonal. De intervjuade angav i hög grad att de upplever den nuvarande organisationen och myndighetsstrukturen som rörig och svåröverskådlig. Inte heller vet huvudmän och skolpersonal alltid vart de ska vända sig i olika frågor som rör exempelvis stödmaterial, kompetensutvecklingsinsatser och olika rapporter. Utöver det framförde huvudmännen och företrädarna för verksamheterna att de ibland fick olika svar på samma fråga från skolmyndigheterna. En majoritet av de intervjuade ville ha en gemensam ingång till myndigheterna.¹⁵³

¹⁵⁰ Skolforskningsinstitutet: *Forskningsfinansiering*. www.skol.fi.se/forskningsfinansiering/ (hämtad 2022-07-01).

¹⁵¹ Skolforskningsinstitutet: *Årsredovisning 2021*.

¹⁵² Ibid.

¹⁵³ SOU 2018:41 *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*.

8.3.5 Antalet anställda på skolmyndigheterna har ökat över tid

Av tabell 8.5 framgår antalet anställda i respektive skolmyndighet. Dessutom framgår hur medarbetarna fördelar sig mellan den nationella och i förekommande fall regionala nivån samt inom specialskolan och sameskolan.

Tabell 8.5 Antalet anställda i de nuvarande skolmyndigheterna

Per den 31 december 2021

	Anställda	Årsarbetskrafter	Nationellt	Regionalt	Specialskola	Sameskola
Skolverket	838	741	838	–	–	–
Skolinspektionen	485	415	158	327	–	–
Specialpedagogiska skolmyndigheten	1 273	1 098	76 ¹	456 ²	741	–
Sameskolstyrelsen	100	92	8 ³	–	–	92 ⁴
Skolforskningsinstitutet	16	14,5	16	–	–	–
Totalt	2 712	2 360,5	1 096	783	741	92

¹ Avser personal på huvudkontoret. Även huvudkontoret har regionala arbetsuppgifter.

² Avser personal på regionala kontor. Även de regionala kontoren har nationella arbetsuppgifter.

³ Avser personal på kansliet.

⁴ Avser personal i samisk förskola (19), sameskola (45), förskoleklass och fritidshem (12) samt rektorer och personal som arbetar i kök och med lokalvård (16).

Källa: Myndigheternas årsredovisningar och uppgifter från respektive skolmyndighet.

Under en tioårsperiod från 2010 till 2020 har det skett en ökning av antalet anställda på de tre största skolmyndigheterna. Tabell 8.6 visar hur många som var anställda på Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten 2010 jämfört med 2020.

Tabell 8.6 Jämförelse av antalet anställda i de tre största skolmyndigheterna

2010 jämfört med 2020

	2010	2020	Ökning (procent)
Skolverket	381	799	110 %
Skolinspektionen	363	456	26 %
Specialpedagogiska skolmyndigheten	1 156	1 238	7 %

Källa: Myndigheternas årsredovisningar.

Som framgår av tabellen är ökningen klart störst på Skolverket som har mer än fördubblat antalet anställda. På Skolinspektionen har antalet anställda ökat med 26 procent. Specialpedagogiska skolmyndigheten har endast en liten ökning av antalet anställda – 7 procent.

Det här visar att staten har förstärkt sitt ansvar och att statliga insatser har ökat, framför allt inom Skolverkets område. Exempel på insatser som har prioriterats under senare år är nationell skolutveckling, kompetensutveckling till de verksamma i skolan, riktade statsbidrag och utfärdande av lärarlegitimation. Denna utveckling mot en ökad statlig styrning av skolan beskrivs utförligare i bilaga 3.

8.3.6 Skolmyndigheterna har särskilda organ

Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet har så kallade särskilda organ i sin organisation.

Hos Skolverket finns Lärarnas ansvarsnämnd, Rådet för dansarutbildning och Rådet för professioner i skolväsendet

Skolverket har tre särskilda organ: Lärarnas ansvarsnämnd, Rådet för dansarutbildning och Rådet för professioner i skolväsendet.

Lärarnas ansvarsnämnd

Lärarnas ansvarsnämnd är ett beslutsorgan,¹⁵⁴ som efter anmälan av Skolinspektionen prövar frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation.¹⁵⁵

Under 2021 fattade Skolinspektionen beslut i 117 ärenden som gällde lärares och förskollärares lämplighet och skicklighet. Av dessa avskrevs 35 därför att utredningen visade att läraren eller förskolläraren saknade legitimation eller att ärendet gällde annan personal i verksamheten. Skolinspektionen utredde och avslutade 60 ärenden utan att göra någon anmälan till Lärarnas ansvarsnämnd. I 22 av ärenden gjorde Skolinspektionen en anmälan till nämnden.¹⁵⁶

¹⁵⁴ 24 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁵⁵ 27 kap. 4 § skollagen.

¹⁵⁶ Skolinspektionen: Årsredovisning 2021. Dnr 2022:248.

Rådet för dansarutbildning

Liksom Lärarnas ansvarsnämnd är Rådet för dansarutbildning ett beslutsorgan.¹⁵⁷ Rådet ansvarar för antagnings- och urvalsprocessen till dansarutbildningen samt bidrar till uppföljning och utveckling av kvaliteten i utbildningen.¹⁵⁸

Rådet för professioner i skolväsendet

Rådet för professioner i skolväsendet är till skillnad från de två andra organen rådgivande och inte beslutande. Det ska bistå Skolverket med att ta fram innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt utreda frågor om ett meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare.¹⁵⁹

Skolinspektionen tillhandahåller ett kansli för Skolväsendets överklagandenämnd samt innefattar Barn- och elevombudet

Skolinspektionen upplåter lokaler och tillhandahåller ett kansli åt Skolväsendets överklagandenämnd, men som tidigare nämnts är nämnden en egen myndighet. Inom Skolinspektionen finns dessutom Barn- och elevombudet.

Skolväsendets överklagandenämnd

Skolväsendets överklagandenämnd finns alltså i samma lokaler som Skolinspektionen. Vid Skolinspektionen finns ett kansli som utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden.¹⁶⁰ Uppgifterna för nämnden är att pröva överklaganden av vissa beslut,¹⁶¹ bland annat om skolplikt, mottagande och placering av elever, interkommunal ersättning samt särskilt stöd och åtgärdsprogram.¹⁶²

¹⁵⁷ 28 § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ 32 a § förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁶⁰ 11 § förordningen (2011:556) med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁶¹ 27 kap. 1 § skollagen.

¹⁶² 28 kap. skollagen.

Överklagandenämnden fattade under 2021 beslut i 1 708 ärenden. De allra flesta ärendena rörde grundskolan och skolplaceringsbeslut.¹⁶³

Barn- och elevombudet

Inom Skolinspektionen finns också Barn- och elevombudet, som ska ta tillvara barns och elevers rätt när det gäller att motverka kränkande behandling.¹⁶⁴ Dessa uppgifter är kopplade till rätten att föra talan för ett barn eller en elev som medger det.¹⁶⁵

Under 2021 fattade Barn- och elevombudet sammanlagt 1 004 beslut. I 335 av dessa konstaterade Barn- och elevombudet att det fanns brister i huvudmannens arbete mot kränkande behandling.¹⁶⁶

Inom Specialpedagogiska skolmyndigheten finns Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning

Inom Specialpedagogiska skolmyndigheten finns Nämnden för mottagande i specialskolan och för rh-anpassad utbildning. Nämnden är ett särskilt beslutsorgan,¹⁶⁷ som prövar frågor om mottagande i specialskolan och antagning till rh-anpassad utbildning vid vissa gymnasieskolor.¹⁶⁸

Skolforskningsinstitutet har en skolforskningsnämnd och ett vetenskapligt råd

Hos Skolforskningsinstitutet finns två särskilda organ: Skolforskningsnämnden och ett vetenskapligt råd.

¹⁶³ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

¹⁶⁴ 12–13 §§ förordningen med instruktion för Statens skolinspektion.

¹⁶⁵ 6 kap. 15 § skollagen.

¹⁶⁶ Skolinspektionen: *Årsredovisning 2021*. Dnr 2022:248.

¹⁶⁷ 20 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁶⁸ Ibid.

Skolforskningsnämnden

Skolforskningsnämnden är ett särskilt beslutsorgan som beslutar om vilka systematiska översikter som ska genomföras och om att utlysa medel för praktisknära forskning.¹⁶⁹

Det vetenskapliga rådet

Det vetenskapliga rådet ska stödja Skolforskningsinstitutet i det vetenskapliga arbetet med systematiska översikter och besluta om fördelning av medel till praktisknära forskning.¹⁷⁰

8.4 Styrningen av skolmyndigheterna

I detta avsnitt beskriver utredningen styrningen av myndigheter i allmänhet och vilka myndighetstyper som finns. Vi anger också vilken myndighetstyp respektive skolmyndighet tillhör. Dessutom redogör vi för graden av detaljstyrning av skolmyndigheterna.

8.4.1 Myndigheter styrs av regeringen

Svenska myndigheter styrs generellt av myndighetsförordningen. Dessutom styr regeringen varje myndighet genom instruktioner, regleringsbrev och eventuella uppdrag i särskild ordning. Myndighetens ledning styr sedan i sin tur internt genom arbetsordning och verksamhetsplan.

I arbetsordningen beslutas de närmare föreskrifter som behövs för myndighetens organisation, arbetsfördelning mellan eventuell styrelse och myndighetschef, delegering av beslutanderätt inom myndigheten, handläggning av ärenden samt övriga former för verksamheten.¹⁷¹

En myndighetschef anställs av regeringen. Detsamma gäller om det finns en överdirektör. Annan personal anställs av myndigheten.¹⁷²

¹⁶⁹ 5 § förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

¹⁷⁰ 6 § förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

¹⁷¹ 4 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁷² 23–24 §§ myndighetsförordningen.

8.4.2 Det finns tre olika ledningsformer för myndigheter

Enligt myndighetsförordningen finns det tre olika ledningsformer för myndigheter: enrådgighetsmyndigheter som leds av en myndighetschef, styrelsemyndigheter som leds av en styrelse och nämndmyndigheter som leds av en nämnd.¹⁷³

Enrådgighetsmyndigheter

Enrådgighetsmyndigheter leds av en myndighetschef och kan ha ett insynsråd om regeringen beslutat om det. Insynsråden ska utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd. Ledamöter till insynsråden utses av regeringen.¹⁷⁴

Styrelsemyndigheter

I styrelsemyndigheter är det regeringen som utser ledamöter till styrelsen. Myndighetschefen ska ingå i styrelsen, men inte vara ordförande. Myndighetschefen ansvarar inför styrelsen, sköter den löpande verksamheten enligt de direktiv och riktlinjer som styrelsen beslutar samt svarar för myndighetens arbetsgivarpolitik.¹⁷⁵

Nämndmyndigheter

Nämndmyndigheter liknar styrelsemyndigheter i det att regeringen utser ledamöter till nämnden. Däremot har en nämndmyndighet inte en myndighetschef, utan det är nämnden som kollektivt utgör myndighetens ledning. En nämndmyndighet kan av praktiska skäl ha ett kansli och en chef, och chefen ska i så fall följa de direktiv och riktlinjer som nämnden beslutar.¹⁷⁶

¹⁷³ 2 § myndighetsförordningen.

¹⁷⁴ 9 och 22 §§ myndighetsförordningen.

¹⁷⁵ 10–13 och 22 §§ myndighetsförordningen.

¹⁷⁶ 14–18 och 22 §§ myndighetsförordningen. Statskontoret (2014): *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. 2014:4.

Regeringen avgör ledningsformen för en myndighet

Regeringen väljer vilken ledningsform som bäst gagnar verksamheten i en myndighet. Detta anges i myndighetens instruktion eller i någon annan författning. Verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten på ett visst sätt är utgångspunkten för valet av ledningsform.

- Enrådhetsmyndigheter lämpar sig i regel väl för verksamhet som i hög grad är styrd av lag, verksamhet som i huvudsak är av rutin- ärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar.
- Styrelsemyndigheter är en lämplig ledningsform för myndigheter som beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet samt verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner och landsting.
- Nämndmyndigheter är ofta myndigheter med väl avgränsade frågor och uppgifter reglerade i lag. Vissa nämnder har en domstolsliknande karaktär.¹⁷⁷

Enligt Statskontoret är ledningsformen över lag inte någon framträdande fråga vid inrättandet av en ny myndighet. Det förekommer att ledningsformen över huvud taget inte diskuteras i den utredning eller proposition som har föregått bildandet av en ny myndighet, även om det finns exempel på myndigheter där ledningsformen blivit föremål för ett mer omfattande resonemang. Inte heller är det särskilt vanligt att ledningsformen förändras. Ett byte av ledningsform, i de fall det sker, kan ha olika orsaker vilket Statskontoret har pekat på. Möjliga orsaker är att myndigheten inte fungerar som önskat, att behovet av styrning och ledning förändrats eller att myndigheten själv tar initiativ till ett byte.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

¹⁷⁸ Statskontoret (2014): *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*. 2014:4.

8.4.3 Det finns totalt 343 myndigheter i Sverige

Den 1 januari 2022 fanns det sammanlagt 343 myndigheter under regeringen. Av dessa var 131 enrådighetsmyndigheter, 40 styrelsemyndigheter och 46 nämndmyndigheter. Ytterligare myndigheter är universitet och högskolor (31), AP-fonder (6), övriga (6),¹⁷⁹ styrelser med begränsat ansvar (1)¹⁸⁰ samt domstolar (82).¹⁸¹

8.4.4 Fyra av de fem nuvarande skolmyndigheterna är enrådighetsmyndigheter

Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och Skolforskningsinstitutet är enrådighetsmyndigheter. De leds av en myndighetschef.¹⁸² För Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten benämns myndighetschefen generaldirektör.¹⁸³ Skolforskningsinstitutets myndighetschef benämns direktör.¹⁸⁴ Det finns insynsråd på Skolverket, Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten, men inte på Skolforskningsinstitutet som har två organ som beslutar i vissa frågor som ingår i myndighetens kärnuppdrag (se avsnitt 8.3.6).¹⁸⁵

Statskontoret gjorde i sin myndighetsanalys av Skolverket 2015 bedömningen att ledningsformen för Skolverket kunde utvecklas. Enligt Statskontoret passar Skolverket bättre som en styrelsemyndighet än en enrådighetsmyndighet. Det beror bland annat på att Skolverket har en stor andel transfereringar, påverkar kommuner och fristående huvudmän i stor utsträckning samt bedriver en kunskapsproducerande verksamhet.¹⁸⁶

¹⁷⁹ Till övriga räknas Arbetsgivarverket, Lagrådet, Regeringskansliet, Styrelsen för samefonden, Svenska FAO-kommittén och Svenska ILO-kommittén.

¹⁸⁰ Styrelser med begränsat ansvar avser Sametinget.

¹⁸¹ Statskontoret (2021): *Statsförvaltningen i kortbet.* 2021-06-07. Dnr 2021/47-5.

¹⁸² 22 § förordningen med instruktion för Statens skolverk, 9 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion, 18 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten och 4 § förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

¹⁸³ 33 § förordningen med instruktion för Statens skolverk, 16 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion och 29 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁸⁴ 7 § förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet.

¹⁸⁵ 23 § förordningen med instruktion för Statens skolverk, 10 § förordningen med instruktion för Statens skolinspektion och 19 § förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten.

¹⁸⁶ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk.* 2015:16.

8.4.5 Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet

Till skillnad från de andra skolmyndigheterna är Sameskolstyrelsen en nämndmyndighet.¹⁸⁷ Ledamöterna till nämnden utses av Sametinget.¹⁸⁸

8.4.6 Regeringen styr skolmyndigheterna med olika grad av detaljstyrning

Regeringen styr skolmyndigheterna, liksom alla andra myndigheter, genom instruktioner, regleringsbrev och eventuella uppdrag i särskild ordning. Instruktionerna är uppbyggda på likartat sätt. Innehållsligt skiljer de sig åt i de delar som beskriver uppgifterna för respektive myndighet. Detta är inte konstigt eftersom skolmyndigheterna i dag har olika breda och omfattande uppgifter.

Vad gäller regleringsbreven och eventuella uppdrag i särskild ordning finns det skillnader mellan myndigheterna. I tabell 8.7 anges hur många uppdrag respektive myndighet hade i sitt regleringsbrev och i särskild ordning 2021.¹⁸⁹

Tabell 8.7 Uppdrag i regleringsbrev och särskild ordning

För de fem skolmyndigheterna 2021

	Antal uppdrag i regleringsbrev	Antal uppdrag i särskild ordning	Totalt antal uppdrag
Skolverket	44	12	56
Skolinspektionen	11	0	11
Specialpedagogiska skolmyndigheten	4	3	7
Sameskolstyrelsen	1	2	3
Skolforskningsinstitutet	2	2	4

Källor: Myndigheternas regleringsbrev samt uppgifter från respektive skolmyndighet.

¹⁸⁷ 5 § förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen.

¹⁸⁸ 2 kap. 1 § samlagslagen (1992:1433).

¹⁸⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis). Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolinspektion. 2020-12-17. U2020/00208. U2020/00923. U2020/02490. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Specialpedagogiska skolmyndigheten. 2020-12-17. U2019/04474. U2020/00648. U2020/06608 (delvis). Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Sameskolstyrelsen. 2020-12-17. U2020/00658. U2020/01242. U2020/04058. Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Skolforskningsinstitutet. 2020-12-17. U/2020/06608 (delvis). U/2020/06617.

Skolverket styrs alltså i hög grad genom uppdrag i både regleringsbrev och särskild ordning i förhållande till de andra fyra skolmyndigheterna och sticker ut i jämförelsen. Denna detaljstyrning har tidigare kritiserats av Statskontoret i deras myndighetsanalys av Skolverket. Statskontoret menade att regeringen styr Skolverket genom ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag vilket tränger undan Skolverkets löpande uppgifter som att följa utvecklingen i skolan.¹⁹⁰

Även Riksrevisionen har noterat en stark detaljstyrning av Skolverket med ett omfattande regleringsbrev och många uppdrag i särskild ordning. Flera av uppdragen kan hänföras till Skolverkets arbete med nationell skolutveckling. Riksrevisionen såg en risk att regeringens detaljstyrning motverkar Skolverkets möjlighet att utföra sitt utvecklingsuppdrag på ett effektivt sätt. Dessutom menade Riksrevisionen att det är svårt för Skolverket att själv balansera mellan långsiktiga instruktionsenliga uppgifter och kortsiktiga beställningar i form av regeringsuppdrag.¹⁹¹

Efter Statskontorets och Riksrevisionens kritik har detaljstyrningen av Skolverket minskat. Instruktionen för Skolverket reviderades också i december 2015 för att fånga upp långsiktiga uppgifter som tidigare hade angetts som enskilda uppdrag.¹⁹² År 2014 hade Skolverket 96 uppdrag i regleringsbrev och särskild ordning,¹⁹³ att jämföra med 56 uppdrag 2021.¹⁹⁴ Men trots denna minskning styrs Skolverket i betydligt högre grad av enskilda uppdrag än de andra skolmyndigheterna.

Vad gäller Skolinspektionen har Statskontoret i sin myndighetsanalys konstaterat att regeringens styrning av Skolinspektionen inte är detaljerad. Därmed medger styrningen ett relativt stort utrymme för Skolinspektionen att själv bestämma över sin verksamhet. Statskontoret anser att detta är ett ändamålsenligt sätt att styra en tillsynsmyndighet.¹⁹⁵

¹⁹⁰ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

¹⁹¹ Riksrevisionen (2013): *Statens kunskapsspridning till skolan*. RiR 2013:11.

¹⁹² Förordningen med instruktion för Statens skolverk.

¹⁹³ Statskontoret (2015): *Myndighetsanalys av Statens skolverk*. 2015:16.

¹⁹⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Statens skolverk. 2020-12-17. U2018/01224 (delvis). U2020/05328. U2020/06608 (delvis).

¹⁹⁵ Statskontoret (2017): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion*. 2017:3.

9 En beskrivning av hur skolreformer införs

Att delvis eller helt förstatliga den svenska skolan är en omfattande och komplex styrnings- och strukturreform. Att implementera skolreformer är både komplext och tidskrävande, men samtidigt helt avgörande för att intentionerna med reformen ska kunna fullföljas. Inte minst märktes detta i samband med kommunaliseringen.

I detta kapitel beskriver utredningen bland annat de brister som fanns när kommunaliseringsreformen implementerades. Vi gör sedan kopplingar till faktorer som forskningen lyfter fram som viktiga för implementeringen. Dessutom belyser vi vikten av utvärdering av implementeringen.

9.1 Implementering av skolreformer

I detta avsnitt redogör utredningen för implementeringen av kommunaliseringen och för framgångsfaktorer för en lyckad implementering. Vi säger också något om hur lång tid det kan ta innan en reform är institutionaliserad. Men vi börjar med att kort definiera vad implementering handlar om och implementeringsprocessens olika faser.

9.1.1 Implementering handlar om att genomföra politiskt beslutade reformer

Att implementera något innebär i allmänna ordalag att införa detta.¹ När det handlar om reformer kan implementering definieras som ett förverkligande eller genomförande av politiskt beslutade reformer.

¹ *Nationalencyklopedin*, implementera.
www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/implementera (hämtad 2022-02-15).

Implementeringen utgörs av en specifik uppsättning aktiviteter som är utformade för att överföra de politiskt beslutade reformerna till en praktik som ger avsedda resultat.²

Ibland skiljer man på implementering och institutionalisering. Med implementering avses då den förändring som är en direkt konsekvens av reformarbetet. Institutionalisering står i detta sammanhang för en mer indirekt och djupgående förändring i institutionens grundläggande strukturer och kultur.³ En bredare definition av implementering omfattar såväl de särskilda insatser som görs för att införa en reform som det sätt på vilket reformen genomförs och integreras i verksamheten.⁴

Implementering brukar beskrivas som en process med olika faser

I forskningen brukar implementering beskrivas som en process. Implementeringsprocessen kan delas in på olika sätt. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan presenterade en indelning i tre övergripande faser. Indelningen hade gjorts genom att utredningen hade sammanjämkat olika indelningsgrunder som redovisades i forskningen.

1. Politikformulering (den avsedda reformen): I denna fas undersöks vilka behov som ska tillgodoses och vilka problem som ska lösas. Här tittar man också på hur arbetet med reformen kan utformas och vilka resurser som finns. Dessutom tar man ställning till hur reformen kan införas och utvärderas.
2. Processimplementering: Denna fas inleds med initial implementering genom operativa insatser på olika nivåer. Redan under den initiala implementeringen behöver det finnas en formativ utvärdering som ger svar på hur implementeringen går. När en reform är helt integrerad i organisationen är reformen fullständigt implementerad.
3. Institutionalisering: När full implementering uppnåtts måste den reella förändringen säkerställas, så kallad stabilisering. I denna fas krävs uthållighet för att upprätthålla reformens intentioner. Nu kan man också bedöma resultatet, dels om reformen genomförts på avsett sätt, dels om den fått önskad effekt.⁵

² SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

³ Skolverket (2013): *Forskning om skolreformer och deras genomslag*. Skolverkets aktuella analyser 2013.

⁴ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

⁵ Ibid.

Ovanstående definition av reformimplementering och av implementeringsprocessens olika faser är generell och kan gälla för olika områden, varav skolan är ett.

9.1.2 Det är komplext att implementera reformer inom skolans område

Inom just skolans område är reformer och andra åtgärder ofta komplexa, vilket försvårar implementeringen av dem. Det här konstaterade Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan. Implementeringen av skolreformer kan också försvåras av att sambandet mellan åtgärd och avsedd effekt är otydligt, många gånger eftersom effektkedjan är lång. Nationella skolreformer är dessutom ofta toppstyrda. Därför är det en utmaning att utforma implementeringen så att reformerna når ända ut i klassrummet. Till detta kan läggas att det inte är ovanligt att flera reformer med likartat syfte genomförs under samma tidsperiod, vilket ytterligare försvårar bedömningen av en enskild reforms effekter. Enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan behöver åtgärderna nämligen påverka det som sker i undervisningen, det vill säga i mötet mellan elev och lärare. Det är där de kan få störst effekt på kunskapsresultaten.⁶

Vidare lyfter utredningen fram att förutsättningarna för att implementera skolreformer nästan aldrig är optimala. En förklaring till det är att implementeringen alltid sker i ett sammanhang.⁷

9.1.3 Implementering sker i ett sammanhang

I en implementering är det många faktorer som samspelar, och olika reformer och åtgärder påverkar varandra.⁸ Å ena sidan kan de olika reformerna och åtgärderna förstärka genomslaget av varandra. Ett sådant exempel är kompetensutvecklingsinsatser som kan stödja implementeringen av en styrdokumentsreform. Å andra sidan kan olika reformer ha kontraproduktiv inverkan på varandra. Det kan handla om i sig önskvärda åtgärder som leder till onödig administration för lärarna eller skapar osäkerhet inför det pedagogiska uppdraget.⁹ Om

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*

⁹ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer.*

flera reformer ska genomföras parallellt kan konkurrens också uppstå om resurser på olika nivåer i skolsystemet. Eftersom många reformer syftar till att skolor ska genomföra verksamheten ännu bättre, kan den tid som lärare och skolledare rimligtvis kan avsätta vara en begränsning i implementeringsprocessen.

Att många faktorer samspelar blev inte minst tydligt i implementeringen av kommunaliseringsreformen. Vid tiden för kommunaliseringen genomfördes flera andra reformer, och stora förändringar skedde i samhället i stort. Det handlade bland annat om friskolereformen och den ekonomiska krisen. Av denna anledning är det svårt att veta vilka effekter kommunaliseringen ledde till och vilka effekter som har andra förklaringsgrunder. Kommunaliseringen kritiserades bland annat för att ha bidragit till minskad likvärdighet och försämrad status för läraryrket (se vidare bilaga 3). Men frågan är i vilken grad kommunaliseringen påverkade och hur mycket som berodde på andra reformer och samhällsförändringar.

Eftersom en reform sällan införs i ett vakuum är denna typ av frågor generellt svåra att besvara. Samhället förändras och skolan påverkas av samhällsförändringar. Sedan kommunaliseringen i början av 1990-talet har mycket hänt i samhället och det har lett till att skolan har fått en delvis annan roll. Några sådana exempel är boendesegregationen, globaliseringen och urbaniseringen. Därför är det inte sannolikt att en förstatligad skola i dag skulle se ut som före kommunaliseringen. Det är alltså inte rimligt att tro att ett återställande av allt regelverk till det läge som rådde under 1980-talet skulle innebära att skolan skulle fungera på samma sätt som då.

Även om det finns delvis olika uppfattningar om vilka effekter kommunaliseringen ledde till är bilden mer likartad när det gäller implementeringen av reformen. Här fick kommunaliseringen kritik. De andra stora reformerna i början av 1990-talet – friskolereformen och valfrihetsreformen – har inte utvärderats.

9.1.4 Implementeringen av kommunaliseringen ledde inte till att reformens syften uppnåddes fullt ut

Utredningen om skolans kommunalisering analyserade bland annat hur implementeringen av kommunaliseringsreformen genomfördes och hur staten, kommunerna, rektorerna och lärarna hanterade den förändrade ansvarsfördelningen för skolan. Enligt utredningens ana-

lys fungerade implementeringen av kommunaliseringen inte som det var avsett. Kommunerna, rektorerna och lärarna fick för kort tid att förbereda sig på sin nya uppgift och i många kommuner saknades kunskap om hur den nya decentraliserade styrmodellen var tänkt att fungera. Staten, i form av Skolverket, stöttade inte heller huvudmännen, rektorerna och lärarna på ett ändamålsenligt sätt.¹⁰ Även OECD drar slutsatsen att den plötsliga förändringen av styrningen i början av 1990-talet gav kommunerna för lite tid för att förbereda sig för sitt nya ansvar.¹¹

Skolverket fick en mer passiv roll

När Skolverket inrättades fick myndigheten en mer passiv roll än vad Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna hade haft för att undvika att uppfattas som detaljstyrande av kommunernas verksamhet. Den dåvarande generaldirektören för Skolverket myntade uttrycket att myndigheten ”inte skulle kliva över kommungränsen”. Det innebar att Skolverket markerade att kommunerna nu var ansvariga för skolan. Den nya ansvarsfördelningen mellan stat och kommun förutsatte att kommunerna utvecklade egna strategier och hade fungerande system för planering, uppföljning och utvärdering. För att systemet skulle sätta sig behövdes tålamod och tid.¹²

Kommunerna fick kort tid på sig

Trots behovet av tålamod och tid fick kommunerna förhållandevis kort tid på sig att förbereda sig på sitt nya ansvar för skolan. Riksdagen fattade det sista beslutet som ledde fram till kommunaliseringen 1990 och reformen trädde i kraft redan året efter. Den snabba implementeringen medförde att kompetensen i beslutsfattandet i många fall minskade i skolfrågor eftersom kommunerna fick ansvaret för hela skolverksamheten. För många lokalpolitiker var innebörden av kommunernas nya roll med det samlade ansvaret för skolan oklar

¹⁰ SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

¹¹ OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

¹² SOU 2014:5 *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

liksom ansvars- och rollfördelningen mellan staten, kommunerna, rektorerna och lärarna.¹³

Lärare och rektorer lämnades utan stöd och kompetensutveckling

De nya läroplanerna som infördes 1994 gav lärarna huvudansvaret för utformningen av undervisningen och dess innehåll. Kursplanerna innehöll få konkretiseringar och Skolverket avstod också från att ge metodanvisningar för undervisningen i respektive ämne, eftersom det nu var lärarnas ansvar att avgöra metoderna. Avsaknaden av kommentarer och stödmaterial från Skolverket innebar att lärarna lämnades utan stöd och råd för sin undervisning, något som var en tydlig skillnad gentemot de styrdokument som gällde före kommunaliseringen. Inledningsvis saknades det även nationella betygskriterier för det högsta betygssteget – mycket väl godkänd (MVG). Samtidigt avreglerades läromedelsmarknaden och lärarna kunde därför inte längre förlita sig på att läromedlen var anpassade till kursplanerna.¹⁴

När läroplanerna infördes fick lärarna inte någon kompetensutveckling i att arbeta i ett mål- och resultatstyrt skolsystem. Rektorerna lämnades ofta också ensamma att ta ansvar för utvecklingen.¹⁵

Statens tillbakadragna roll ersattes av kommunala initiativ

I och med att staten drog sig tillbaka från styrningen av undervisningen kom den i alla avseenden att ersättas av kommunala initiativ. Exempel på det var att vissa kommuner inrättade kommunala mål utöver, och ibland i strid mot, de nationella målen. Trots att det inte fanns något författningskrav eller annat beslut från riksdagen eller regeringen att precisera kursplaner och betygskriterier lokalt gjordes detta. Skolverket uppfattades också som otydligt i sitt budskap om hur kommunerna och skolorna skulle arbeta med styrdokumentet.¹⁶

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

Det fanns ett motstånd i lärarkåren

Beredskapen i lärarkåren att hantera de nya ansvarsförhållandena var begränsad. En stor andel av lärarna hade varit motståndare till kommunaliseringen av lärartjänsterna. Detta motstånd innebar att många lärare inte kände någon entusiasm inför de förändringar som genomfördes. Dessutom skulle reformen implementeras under den ekonomiska krisen som drabbade Sverige i början av 1990-talet med nedskärningar i den kommunala verksamheten som följd.¹⁷

9.1.5 Det finns generella framgångsfaktorer som bidrar till en lyckad implementering

Inom implementeringsforskningen strävar man efter att kunna ge vägledning om hur en reform lämpligen bör implementeras för att ge avsedda resultat. Det finns ett antal sådana generella framgångsfaktorer som framkommer i forskningen. Dessa anges nedan grupperade utifrån implementeringsprocessens tre övergripande faser: politikformulering, processimplementering och institutionalisering (se avsnitt 9.1.1). I var och en av dessa faser fanns det brister i implementeringen av kommunaliseringsreformen.

Politikformulering

Följande framgångsfaktorer är viktiga i politikformuleringsfasen:

- Tydliga mål: En reform med ett klart formulerat, specificerat och entydigt mål har bättre förutsättningar att lyckas än reformer som har ett oklart mål, flera olika mål eller mål som är motsägelsefulla.
- Adekvat policyteori: Framgångsrik implementering förutsätter beslut som vilar på en stark eller rimligt korrekt policyteori, det vill säga en teori som identifierar relationerna mellan åtgärder och effekter eller mål.¹⁸

¹⁷ Ibid.

¹⁸ För detta används även begreppet verksamhetslogik, se t.ex. Ekonomistyrningsverket (2016): *Vägledning – Verksamhetslogik*. ESV 2016:31.

- **Konsensus:** Om det finns stor konsensus om reformen ökar chansen att den kommer att genomföras, det vill säga att utförarnas beteenden kommer att ändras.
- **Förankring:** Möjligheten att åstadkomma en lyckad implementering ökar om reformen har stöd av politiker och tjänstepersoner på både nationell och lokal nivå. Om reformen främjar, eller åtminstone inte utmanar, de yrkesverksammas professionalitet eller handlingsutrymme kommer implementeringen att underlättas.¹⁹

När det gällde implementeringen av kommunaliseringen fanns som exempel en bristfällig konsensus eftersom lärarkåren initialt var emot reformen och de olika lärarförbunden var oense. I förankringen fanns också brister i och med att kommunaliseringen utmanade lärarnas professionella handlingsutrymme.

Som tidigare nämnts är reformer inom skolans område ofta komplexa. Det kan vara svårt att exempelvis uppnå konsensus om vad det egentligen är man vill uppnå med en skolreform. Det kan också vara svårt att sätta ett entydigt mål för en komplex förändring. Denna komplexitet får inte underskattas vid ett eventuellt förstatligande av skolan. När kommunaliseringen infördes underskattades möjligen komplexiteten med en sådan reform, något som visade sig bland annat i den korta införandeperioden.

Processimplementering

I denna fas betonas följande faktorer:

- **Ansvar och befogenheter:** Maktindelning som innebär att politiskt ansvar och politisk makt glider isär bör undvikas. Annars får den centrala nivån fortsätta att ta politiskt ansvar för något den i stor utsträckning har överlåtit makten att genomföra till lokala politiska organ.
- **Aktörer och nivåer:** Det är svårare att implementera reformer i hierarkiska system. När fler organisationer och aktörer på olika nivåer är involverade i genomförandet av ett politiskt beslut ges ofta alltför många möjligheter att omtolka eller omförhandla beslutet i en annan riktning än den avsedda.

¹⁹ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

- **Utförarnas kapacitet:** Tempot och kvaliteten i implementeringen påverkas av om de som leder de verksamhetsnära processerna har kunskap om vad som förväntas av dem, om den egna organisationens kapacitet samt om vilka resurser i form av pengar, tid och kompetens som behöver sättas in för att säkra genomförandet. Implementeringen gynnas när utföraren inte hindras av andra interna eller externa omständigheter.
- **Samverkan:** En framgångsrik implementering stöds av om det finns en strategi för implementeringen på olika nivåer. I strategin tydliggörs bland annat uppgifter, roller och ansvar samt hur samverkan kan utvecklas.
- **Kommunikation och delaktighet:** God dialog, ömsesidigt lärande och nätverkande gynnar en implementering av hög kvalitet.
- **Resurser:** En reform måste ha tillräckliga finansiella och tidsmässiga resurser. Dessa behöver ofta sträcka sig flera år framåt tills verksamheten nått institutionaliseringsfasen.
- **Den operativa nivån:** De yrkesverksammas förhållningssätt är avgörande för hur väl reformen genomförs.²⁰
- **Utbildning och träning:** En förutsättning för att ta till sig ny kunskap är att medarbetarnas grundutbildning och fortbildning håller tillräcklig kvalitet. Praktisk träning ger förutsättningar för en framgångsrik implementering.²¹

Även här uppvisade implementeringen av kommunaliseringen brister. Ett sådant exempel rör aktörer och nivåer. I samband med kommunaliseringen förändrades både skolans aktörer och relationen mellan olika nivåer. Utförarnas kapacitet var inte säkerställd när reformen genomfördes och det fanns inte tillräckliga resurser varken gällande pengar, tid eller kompetens. De externa omständigheterna var inte heller de bästa med en pågående ekonomisk kris. När det gällde utbildning och träning var också den bristfällig.

²⁰ Ibid.

²¹ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan*.

Institutionalisering

När det gäller institutionaliseringsfasen handlar en lyckad implementering mycket om att följa upp reformen.

- Uppföljning och utvärdering: Beslutsfattaren bör ha en genomtänkt strategi för en systematisk och återkommande uppföljning och utvärdering av de beslutade reformerna. Genom uppföljning och utvärdering under arbetet kan tidiga problem eller misstag i implementeringen korrigeras.²² Ibland kan också förändringar prövas i liten skala.²³

Eftersom kommunaliseringen genomfördes på kort tid fanns väldigt lite utrymme för uppföljning och utvärdering. Det gavs inte heller någon möjlighet till utprovning.

9.1.6 Implementering tar olika lång tid

Bland framgångsfaktorerna finns tid med som en faktor för en lyckad implementering. Även om en reform har fått goda förutsättningar att lyckas kommer implementeringen att ta tid. Det tar nämligen tid innan en reform kan betraktas som institutionaliserad i verksamheten, det vill säga innan den har införlivats i lärarnas praktik och bidrar till avsedda effekter.²⁴

Hur lång tid kan det då ta innan en reform är institutionaliserad? Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan sammanställde olika forskningsresultat i frågan. Det som framkom var att det kan ta mellan tre och femton år. Mindre komplexa reformer som har varit starkt efterfrågade och där lärare har involverats i hög grad kan få genomslag redan efter tre till fem år. Mer komplexa reformer, som avser att påverka lärarnas arbete, behöver dock fem till femton år för att institutionaliseras.²⁵

Vi har i vårt utredningsarbete via OECD haft kontakt med bland annat Australien och England, som reformerar sina skolsystem. Australien håller på att skapa ett sammanhållet skolsystem med mer nationell styrning och finansiering. De uppskattar att denna reform

²² SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

²³ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan*.

²⁴ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

²⁵ Ibid.

tar uppemot tjugo år att genomföra, eftersom det blir stora konsekvenser när styrningen och finansieringen centraliseras. Även England befinner sig i ett reformarbete där styrningen och finansieringen centraliseras. De har hållit på i några år och planerar för minst tio år till.²⁶

Bilden av att implementering är tidskrävande bekräftas av Statskontoret som drar slutsatsen att reformer i offentlig förvaltning tar lång tid att genomföra och också bör få göra det. Dessutom tar det tid innan konkreta resultat av reformerna finns. För att önskvärda resultat ska kunna uppnås behövs uthållighet i förändringsarbetet. När regeringen är beställare av en reform behövs även, enligt Statskontoret, kontinuitet i styrningen för att signalera att reformen och resultaten av den är prioriterade.²⁷

9.1.7 Det behövs långsiktighet och stabilitet för en lyckad implementering

För att lyckas med implementeringen av en reform är alltså uthållighet viktigt. Men det kan vara svårt att vara uthållig och skapa långsiktighet och stabilitet i ett politiskt system som det svenska. I Sverige delar många partier på makten och landet har under de senaste femtio åren haft koalitions- eller minoritetsregeringar.

Forskaren Johannes Lindvall konstaterar att stora politiska reformer av ovanstående skäl i allmänhet utgår från breda överenskommelser och kompromisser mellan partierna. Men det är inte helt enkelt att göra sådana. Inte minst gäller det, enligt Lindvall, när beslutsfattarna ska komma överens om breda överenskommelser som omfattar många olika politikområden.²⁸ Även när det rör enskilda politikområden finns ofta politiska motsättningar. Inom skolans område råder delade uppfattningar om inriktningen på skolpolitiken, något som kan påverka vilket genomslag en reform får i verksamheten.²⁹

²⁶ OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

²⁷ Statskontoret (2010): *När flera blir en – om nyttan med enmyndigheter*.

²⁸ Lindvall, Johannes (2021): *Sex hinder för politiska reformer*. SNS Analys 73, maj 2021.

²⁹ SOU 2013:30 *Det tar tid – om effekter av skolpolitiska reformer*.

9.2 Utvärdering kopplad till implementering

I detta avsnitt beskriver utredningen vikten av att utvärdera implementeringen av en reform och att planera för utvärderingen tidigt i arbetet. Vi redogör också för möjligheten att införa reformer stegvis via utprovning.

9.2.1 Det är viktigt att utvärdera såväl implementeringen som resultaten och effekterna av en reform

En viktig del i ett implementeringsarbete är att planera för och genomföra olika typer av uppföljningar och utvärderingar. Det handlar om att följa upp såväl själva implementeringen som resultaten och effekterna av reformen. Inom implementeringsforskningen skiljer man ofta på process, output och outcome:

- Att följa upp processen innebär att man mäter olika aspekter av hur implementeringen fortlöper, men oftast utan att studera några resultat.
- Output avser uppföljningen av konkreta resultat av de processer som satts i gång, till exempel hur många lärare som använder en viss metod vid en viss tidpunkt.
- Outcome handlar om att följa upp hur väl det yttersta målet är uppfyllt, till exempel att elevernas kunskapsresultat har ökat.³⁰

I många implementeringsstudier ges sällan direkt svar på frågan i vilken grad det yttersta målet har uppnåtts. Orsaken är att det ofta tar lång tid innan det går att fastställa om åtgärderna har gett bättre resultat. I stället mäts resultatet av olika implementeringsinsatser ofta i utförligheten, det vill säga hos de praktiker som ska använda kunskapen (output). När det gäller en organisations egen uppföljning av ett förändringsarbete blir det därför viktigt att organisationen, eller en extern aktör, på sikt utvärderar om det som har implementerats används på rätt sätt och om de förväntade effekterna och det yttersta målet har uppnåtts.³¹

³⁰ Rapport från riksdagen 2012/13:RFR10 *Hur kan ny kunskap komma till bättre användning i skolan.*

³¹ Ibid.

9.2.2 Reformutvärdering behöver finnas med redan i planeringen av en reform

Enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan saknar Sverige en tradition av att utvärdera reformer inom skolans område. Ordentliga reformutvärderingar har inte initierats av regering eller riksdag. De exempel på utvärderingar som utredningen lyfte fram var i första hand gjorda på initiativ av oberoende forskare.³²

Den här bilden bekräftas i en artikel från 2018 som jämför de skandinaviska länderna. Fram till 2011 genomförde såväl Sverige som Danmark och Norge få reformutvärderingar. Därefter skedde en ökning i alla tre länder, men den var mer markant i Danmark och Norge än i Sverige. En annan skillnad mellan länderna var att utvärderingar i Danmark och Norge ofta var resultat av politiska initiativ. I Sverige däremot hittades bara ett sådant exempel. Artikelförfattarna såg denna brist på statliga initiativ som ett problem för Sverige. Finansiering och samordning från regeringen är, enligt författarna, ofta avgörande för att kunna genomföra ordentliga reformutvärderingar, särskilt i mindre länder som de skandinaviska.³³

Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan menade att Sverige behöver en planerad och systematisk utvärdering av reformer. Enligt utredningen är det nödvändigt för att säkerställa

- en bred och djup systemkunskap om skolan
- politiskt ansvarsutkrävande så att det går att få veta om den förda politiken får avsedda effekter och om de allmänna medlen fördelas effektivt
- kunskap som kan bidra till att öka genomslaget för reformen och signalera om något håller på att gå fel
- kunskap inför kommande reformer.³⁴

Utformningen av en reform samt implementeringen och utvärderingen av den har ett ömsesidigt förhållande till varandra. Därför bör frågan om reformutvärdering prioriteras redan i planeringen av reformen, enligt Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan.

³² SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

³³ Pontoppidan, Maiken m.fl. (2018): Randomised controlled trials in Scandinavian educational research. *Educational Research*, 60:3, s. 311–335.

³⁴ SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

För att kunna göra en bra utvärdering av en reform menade utredningen att det krävs ett systemperspektiv, det vill säga en helhetssyn på systemets olika delar och hur de samverkar.³⁵

Reformutvärdering har också en central roll för att stärka inslaget av evidens när skolreformer förbereds och genomförs. Frågor som Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan tyckte var viktiga att ta ställning till var bland annat

- om reformen lämpar sig för försök eller stegvist införande, vilket ökar möjligheterna att fatta beslut grundade på evidens
- vilken typ av metodik som är lämplig för utvärdering av reformen
- vilken roll som utvärderingen är tänkt att ha.

För denna typ av överväganden krävs kvalificerad utvärderingskompetens.³⁶

9.2.3 Innan en reform införs kan den vinna på att prövas

Ett sätt att öka inslaget av evidens är alltså att göra ett försök eller stegvist införande innan en reform genomförs i full skala. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan menade att skolpolitiska reformer skulle vinna på att beslutas efter en mer noggrann prövning. Inför de reformer som genomförts under senare tid har det ofta, enligt utredningen, funnits ett begränsat utrymme för att på ett mer djuplodande sätt kunna utreda den aktuella frågeställningen. Detta kan göras genom att till exempel initiera utvärdering och forskning eller i förväg pröva tänkta lösningar genom försök eller stegvist införande.³⁷

För att kunna infria en ambition om en mer noggrann prövning menade utredningen att beslutsprocesserna inför en reform behöver ges mer tid än i dag. Därigenom kan beslut i högre grad baseras på kunskap. I ett alltmer komplext samhälle kommer politiker att behöva utgå mer från evidens när de formar sin politik, i syfte att öka chanserna att reformerna ska leda till avsedda resultat.³⁸ OECD pekar också på att det är viktigt att ge tillräckligt med tid för utprovning

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

av reformer på systemnivå och att de beslut som fattas är evidensbaserade.³⁹

En försöksverksamhet eller ett stegvist införande av en reform behöver även kopplas till utvärdering. Genom att följa upp försöket får man kunskaper och erfarenheter som kan ligga till grund för beslut om införandet i full skala. Därmed kan fullskaliga misstag undvikas.⁴⁰

³⁹ OECD (2022): *Policy dialogues in focus for Sweden: International insights for school funding reform*. OECD Education Policy Perspectives, No. 52, OECD Publishing, Paris.

⁴⁰ SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*.

