



DATUM
2018-06-27
ERT DATUM
2018-03-27

DIARIENR
2018/80-4
ER BETECKNING
U2018/01224/S

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17)

Statskontoret avgränsar sitt yttrande till de delar av betänkandet som faller inom myndighetens kompetensområde. Vi kommenterar därför i första hand de konkreta förslagen kopplade till samordning, styrning och statliga bidrag.

Statskontorets generella synpunkter

Statskontoret ställer sig generellt positiv till att lärare och rektorer ges möjligheter till kontinuerlig professionell utveckling då det ökar kvaliteten i undervisningen och på sikt stärker elevernas resultat.

Statskontoret delar bilden av att det behövs ett tydligare system för professionsutveckling i svensk skola. Statskontoret vill dock framhålla att regeringen bör ta till vara erfarenheterna från tidigare satsningar på lärares karriärutveckling innan man går vidare med ytterligare en satsning. Statskontoret har tidigare avstyrkt förslaget om införandet av ett professionsprogram.¹ Statskontoret är utifrån utredningens beskrivning av professionsprogrammet tveksam till att detta kommer att kunna fungera som det ramverk utredningen önskar.

Statskontoret tillstyrker

- förslaget angående en försöksverksamhet avseende en rekryteringsutbildning för rektorer genomförs som en reguljär högskolekurs vid några lärosäten
- utredningens förslag om att slå samman och förenkla statsbidragen till kompetensutveckling till färre men större bidrag
- utredningens förslag om mer tid till kärnverksamhet och att minska överdokumentationen inom skolan

¹ Remissvar gällande betänkandet *Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35), dnr. 2017/101–4.



- förslaget om att *förordningen om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden* ändras så att den utgår från ett socioekonomiskt index i stället för specificerade områden
- ett förtydligande av att lärarlönelyftet kan fördelas kompensatoriskt med hänsyn till elevers förutsättningar och behov
- förslaget om en förlängning och utvidgning av försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning för personer nära en lärarexamen.

Statskontoret avstyrker

- om flera nationellt reglerade kompetensnivåer för lärare och rektorer samt förslaget om att de föreslagna kompetensnivåerna ska bedömas och valideras nationellt av den så kallade *funktionen*
- förslaget gällande en mentorsutbildning för lärarnas introduktionsperiod
- att huvudmännens ansvar för att lärare tar del av kompetensutveckling ska förtydligas i skollagen.

Statskontoret kommenterar

- att det är tveksamt om professionsprogrammet kommer att kunna fungera som det ramverk för övriga statliga insatser kopplade till lärares lön på det sätt som utredningen avser. Kopplingen till karriärtjänsterna så väl som till lärarlönelyftet är i stora delar oklar. Detta ger huvudmännen stor valfrihet vad gäller implementering och tolkning men innebär samtidigt en stor risk för upplevelse av otydlighet från lärarnas sida
- att det finns vissa frågetecken gällande syftet till det föreslagna nya statsbidraget till lektorer för verksamhetsnära utveckling och forskning samt vilka konsekvenser ytterligare ett statsbidrag för samt vilken administrativ börda det medför
- att utredningen föreslår att en rad nya uppdrag läggs på Skolverket. I Statskontorets myndighetsanalys av Skolverket (2015) konstaterades att regeringen genom detaljstyrning och ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag hade skapat en ineffektiv myndighet. I ljuset av detta finns det enligt Statskontoret anledning för regeringen att noga överväga varje nytt uppdrag till Skolverket
- det föreslagna uppdraget till Statskontoret att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet.



Statskontorets övergripande synpunkter gällande professionsprogrammet

Statskontoret är tveksam till utredningens slutsats att professionsprogrammet kommer att ge de två satsningarna lärarlönelyftet och karriärstegsreformen tillräcklig struktur för att kunna samverka på bättre sätt.

Statskontorets utvärdering av karriärstegsreformen visade bland annat att reformen har kännetecknats av en bristande lokal förankring och har haft svårt att uppnå legitimitet bland lärarna. Liknande problematik har rapporterats från utvärderingen av lärarlönelyftet.

Statskontorets utvärdering av lärarlönelyftet visade att satsningen i mycket liten utsträckning har fått betydelse för verksamheten, exempelvis i form av förändringar i organisation eller arbetssätt. Statskontoret bedömde därför att det finns ganska små förutsättningar för att lärarlönelyftet ska kunna bidra till att undervisningskvaliteten, kunskapsresultaten eller verksamheten i övrigt förbättras. Problemen kvarstår troligen även vid införande av ett eventuellt professionsprogram eftersom relationen mellan de olika insatserna fortfarande är oklar. För att ett professionsprogram ska kunna fungera som ett ramverk för lärarlönelyftet och karriärstegsreformen krävs enligt Statskontoret bland annat att det tydliggörs vilken kompetensnivå som ska uppnås för tjänst som förstelärare eller lektor enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Statskontoret anser att kopplingen mellan lärarlönelyftet och övriga satsningar på lärares kompetensutveckling fortfarande är otydlig och utifrån tidigare utvärdering av satsningen finns goda skäl att tro att lärare fortfarande kan uppfatta vem som får del av satsningen som oklart.

Utredningens beskrivning av professionsprogrammet signalerar en relativt detaljerad utformning samtidigt som många delar fortfarande är oklara. Statskontoret anser att det är problematiskt om frågor om lärarnas och rektorernas utveckling hanteras separat från frågor om verksamhetens behov. För att professionsprogrammet ska kunna få effekt i verksamheten och i förlängningen leda till förbättrade kunskapsresultat krävs det att lärarnas och skolledarnas utveckling utgår från de faktiska behoven i verksamheten.

Ytterligare en svårighet som Statskontoret ser med ett statligt styrt professionsprogram är att ansvaret för skolprofessionernas utveckling i yrket frikopplas från arbetsgivaransvaret. Statskontoret gör därför bedömningen att ett nationellt professionsprogram får implikationer för ansvarsförhållandena mellan staten och huvudmännen och för utvecklingen av huvudmännens verksamhets- och arbetsgivaransvar. Det finns en risk att en ökad statlig styrning kan komma att minska huvudmännens incitament att skapa utvecklingsmöjligheter.



Statskontorets motivering till förslag som vi tillstyrker

Rekryteringsutbildning för rektorer (5.6.2.)

Statskontoret tillstyrker förslaget angående att en försöksverksamhet avseende en rekryteringsutbildning för rektorer genomförs som en reguljär högskolekurs vid några lärosäten. Statskontoret delar utredningens bedömning att detta skulle kunna förbättra likvärdigheten mellan olika huvudmän.

Statskontoret vill dock påpeka att för att en sådan utbildning ska kunna förbättra likvärdigheten är det av vikt att den finns på flera platser i landet alternativt är möjlig att läsa på distans. Av utredningens förslag står det inte helt klart hur utredningen menar att rekryteringen till den statliga rekryteringsutbildningen för rektorer ska gå till och hur deltagandet i utbildningen ska finansieras. Finansieringen av deltagandet har rimligen konsekvenser för vilka och hur många individer som är intresserade av att gå utbildningen och därmed också för utbildningens dimensionering och finansiering. Utredningen för dock inga resonemang kring detta. Detta är något som även påpekades av Statskontoret i remissvaret på betänkandet *Rektorn och styrkedjan* (SOU 2015:22).² Slutligen vill vi påpeka att det är av stor vikt att utbildningarna håller hög kvalitet och utgår från rektorernas behov.

Sammanlagning av statsbidrag för kompetensutveckling (6.6.)

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att slå samman och förenkla statsbidragen för kompetensutveckling till färre men större bidrag. Statskontoret har tidigare pekat på att många kommuner anser att utformningen av statsbidragen leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar i kommunerna som inte alltid stämmer överens med kommunernas behov och möjligheter.³

Mer tid till kärnverksamhet och minskad överdokumentationen inom skolan (9.5, 9.6 och 9.7)

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att minska överdokumentationen inom skolan. Statskontoret delar utredningens åsikt om att lärare och rektorers administrativa börda bör minska och att lärare måste kunna ägna sig åt kärnuppgiften. Statskontoret stödjer även målsättningen att minska och förenkla lärares administrativa arbetsuppgifter för att frigöra mer tid till den pedagogiska verksamheten. Detta behöver dock ske med bibehållen rättssäkerhet och utifrån alla elevers lika rätt till utbildning. I detta sammanhang vill Statskontoret uppmärksamma regeringen på att de myndigheter som får ansvar för att arbeta med att minska överdokumentationen också ges förutsättningar för att genomföra ett sådant arbete.

² Statskontoret (2015), remissvar, Rektorn och styrkedjan, SOU 2015:22

³ Statskontoret (2016): Statens styrning av kommunerna (2016:24). Statskontoret (2017), Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting 2017 (

**Det extra statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster i utanförskapsområden ska utgå från socioekonomiskt index (10.6.5.)**

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att förordningen om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden ändras så att den utgår från ett socioekonomiskt index i stället för specificerade områden. Statskontoret delar utredningens uppfattning om att en fördelning baserad på Skolverkets socioekonomiska index på enhetsnivå kan öka träffsäkerheten jämfört med nuvarande fördelning baserad på område. Statskontoret delar även utredningens bedömning om att man på sikt bör slå ihop medlen för extra karriärtjänster i utanförskapsområden med andra statsbidrag för karriärtjänster.

Även vad gäller ett förtydligande av att lärarlönelyftet ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov tillstyrker Statskontoret utredningens förslag. I Statskontorets utvärdering av Lärarlönelyftet framgick det att huvudmännen inte alltid varit medvetna om att lärarlönelyftet viss mån kan användas kompensatoriskt. Statskontoret påpekade också att Skolverket i sin information inte har betonat att huvudmännen också ska ta hänsyn till elevernas behov och förutsättningar när de fördelar medlen.⁴

Statskontoret vill i sammanhanget också påminna om Kostnadsutjämnings-utredningens (Fi 2016:12) kommande betänkande där skolmodellerna inom kostnadsutjämnningen ses över och som kan komma att få effekter på resursfördelningen.

Utvidgning av försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning för personer nära en lärarexamen (11.3.1)

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om en förlängning och utvidgning av försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning. Statskontoret delar utredningens utgångspunkter att detta är en lämplig åtgärd för att öka antalet behöriga lärare i ämnen där det råder brist.

Statskontorets motivering till förslag som vi avstyrker**Nationella kompetensnivåer för lärare och rektorer (5.2. och 5.3.)**

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om att införa flera nationellt reglerade kompetensnivåer för lärare och rektorer samt att dessa ska bedömas och valideras av *funktionen*. Vi delar utredningens uppfattning om att det finns ett behov att skapa tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika nivåer av kompetens som bland annat kan användas vid tillsättning av karriärtjänster, men anser att

⁴ Statskontoret (2017): *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Delrapport 1* (2017:21)



förslaget behöver utvecklas. Statskontoret vill framhålla några av riskerna med förslaget som är viktiga att beakta i samband med en eventuell vidare utformning och implementeringen.

Statskontoret ser ett problem med att lägga prövningen av en lärares kompetensnivå på *funktionen*. Om bedömningar av kompetens ska göras krävs det dokumentation av den enskilde läraren eller rektorn. Det är även oklart vem som ska lämna in underlag för bedömning och vad dessa i så fall ska innehålla för att bedömningen ska kunna bli opartisk och saklig. Statskontoret noterar att tidigare funnits ett förslag om att särskilt kvalificerade lärare (förstelärare), som skulle utses av Skolverket utifrån kompetensprofiler (SOU 2008:52)⁵. Det ansvaret valde den dåvarande regeringen dock att i stället lägga på huvudmannen (2013:70)⁶. Dessutom föreslås en kostnad per nivå utöver avgiften för legitimation. Statskontoret anser att systemet måste vara enkelt och att det inte i någon större utsträckning får innebära utökade dokumentationskrav för lärarna.

Statskontoret ser även viss risk med att den nationella regleringen av kompetensnivåer, enligt utredningen, inte innebär att en tjänstestruktur för skolan införs. De föreslagna kompetensnivåerna är frikopplade från vilka lärartjänster som finns. Möjligheter finns för den huvudman som så önskar att inrätta kompetensnivåer som kompletterar de nationella. Statskontoret vill uppmärksamma att även om friheten i det föreslagna systemet ger stor möjlighet för kommunerna att fortsätta styra skolan finns det en betydande risk att systemet blir otydligt. Om kompetensnivåernas koppling till olika former av lärartjänster utvecklas på olika sätt i olika delar av landet finns risk för att systemet uppfattas som ojämnt. Här utöver finns risk att kommunernas egna incitament att inrätta kompetensnivåer minskar.

Ytterligare en risk med förslaget är att kvalifikationsnivåerna i praktiken kan komma att uppfattas som karriärsteg och därmed skapa förväntningar om löneutveckling. Vilka konsekvenser det kommer att få för huvudmännen och hur professorsprogrammets kompetensnivåer ska fungera i relation till ordinarie lönekriterier är dock inget som diskuteras närmare i betänkandet förutom att man kort nämner en koppling till lärarlönelyftet och att lärare ska kunna använda sig av kompetenserkännanden vid löneförhandling. Utredningen behandlar inte heller vilka kostnader som kan tänkas uppkomma till följd av förslaget samt hur dessa ska finansieras. Det är oklart hur förankring ska ske hos såväl huvudmän som lärare och lärarnas incitament för att vilja validera sin kompetens diskuteras inte.

Slutligen är det troligt att lärare som meriterar sig förutom ökad lön kommer att förvänta sig ökade möjligheter att söka tjänst som t.ex. förstelärare. I utredningen

⁵ SOU 2008:52 Legitimation och skärpta behörighetsregler.

⁶ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.



saknas dock resonemang om huruvida huvudmännen är beredda att möta en ökad efterfrågan på mer kvalificerade tjänster och om detta är något som huvudmännen önskar.

Mentorsutbildning för lärarnas introduktionsperiod (5.6.1.)

Statskontoret avstyrker såväl utredningens förslag om att mentorer under en nyutexaminerad lärare eller förskolelärares introduktionsperiod ska vara erfaren och legitimerad, liksom förslaget på en mentorsutbildning. Statskontoret anser att det är huvudmännen för skolorna och förskolorna som i egenskap av arbetsgivare ska avgöra vem som är bäst lämpad att fungera som mentor för de nyanställdas yrkesintroduktion, utan att staten blandar sig i detta mer än nödvändigt. Vidare saknas en fullständig konsekvensanalys i förslaget.

Huvudmännens ansvar för att lärare tar del av kompetensutveckling ska förtydligas i skollagen (8.8.)

Statskontoret avstyrker utredningens förslag om huvudmannens ansvar för att lärare tar del av kompetensutveckling ska förtydligas i skollagen. Statskontoret anser att detta redan idag är arbetsgivarens ansvar varvid ett förtydligande inte behövs.

Statskontoret kommentarer till några övriga förslag**Nytt statsbidrag till lektorer (5.6.3.)**

För att förstärka möjligheterna att kunna dra nytta av den kunskap och kompetens som legitimerade lärare och förskollärare som har en examen på forskarnivå (lektorer) besitter föreslår utredningen att ett nytt statsbidrag bör införas. Statskontoret tar inte ställning till förslaget men anser att ett förtydligande gällande den praktiska forskningen och utvecklingen behövs. I utredningens nämns inte hur forskningen ska kopplas till akademien och det är oklart om det rör sig om verksamhetsutveckling där lektorn drar nytta av sina akademiska erfarenheter för att utveckla verksamheten eller om lektorn ska kunna ges möjlighet att forska och publicera på deltid. Om det senare avses är kopplingen till lärosäten av stor vikt. Den korta tiden för bidraget och begränsade omfattningen kan även utgöra ett problem om syftet är att ge lektorer möjlighet att bedriva forskning och publicera.

**Ett flertal uppdrag till Skolverket (kap. 9)**

Statskontoret noterar att utredningen föreslår att en rad nya uppdrag läggs på Skolverket. År 2015 gjorde Statskontoret en myndighetsanalys av Skolverket⁷ i vilken man bland annat konstaterade att regeringen genom detaljstyrning och ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag hade skapat en ineffektiv myndighet. I ljuset av detta finns det enligt Statskontoret anledning för regeringen att noga överväga varje nytt uppdrag till Skolverket. Vad gäller uppdragen i sig om att bland annat genomföra regelbundna tidsstudier samt att stödja huvudmännen och utforma en kompetensutvecklingsinsats om praktisk organisation och arbetsmiljö, har Statskontoret inget att erinra.

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet (9.7.2.)

Utredningen föreslår att Statskontoret ska få i uppdrag att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet. I Statskontorets myndighetsanalys av Statens skolinspektion konstaterade vi att regeringen bör följa utvecklingen av antalet anmälningar efter som antalet anmälningar om skolsituationen för enskilda elever har ökat påtagligt de senaste åren. Skolinspektionen har hittills klarat detta väl genom att effektivisera ärendehandläggningen, men om trenden fortsätter kommer dock myndigheten och ytterst regeringen att behöva ta ställning till om denna uppgift ska prioriteras och i så fall hur handläggningen ska finansieras. Vidare såg Statskontoret att den interna styrningen betonade effektivitet och produktion samt att det fanns önskemål om att se över mängden styrdokument och göra dem mer lättöverskådliga. Ett uppdrag av det slag som föreslås i betänkandet ligger inom Statskontorets kompetensområde.

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Hanna Eriksson Hägg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Hanna Eriksson Hägg

⁷ Statskontoret (2015), Myndighetsanalys av Statens skolverk (2015:16).