



2015:16

Myndighetsanalys av Statens skolverk





DATUM
2015-06-16
ERT DATUM
2015-02-05

DIARIENR
2015/33-5
ER BETECKNING
U2015/609/S

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Myndighetsanalys av Statens skolverk

Regeringen gav den 5 februari 2015 Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Statens skolverk i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Statens skolverk* (2015:16).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Anders Widholm, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Anders Widholm

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	12
1.3	Genomförande av analysen	13
1.4	Rapportens disposition	13
2	Mål, uppgifter och resurser	15
2.1	Skolverkets roll	15
2.2	Mål och målgrupper	17
2.3	Uppgifter	19
2.4	Finansiering och ekonomiska resurser	27
2.5	Sammanfattande iakttagelser	34
3	Verksamhet och organisation	37
3.1	Ledningsform	37
3.2	Verksamhetsområden	40
3.3	Organisation	42
3.4	Statsbidrag	46
3.5	Kompetensförsörjning	47
3.6	Extern samverkan	50
3.7	Sammanfattande iakttagelser	52
4	Intern styrning	55
4.1	Skolverkets egna mål	55
4.2	Verksamhetsplanering	57
4.3	Verksamhetsuppföljning	60
4.4	IT-verksamhet	62
4.5	Köp av tjänster	66
4.6	Projektstyrning	68
4.7	Verksamhetsutveckling	72
4.8	Sammanfattande iakttagelser	73

5	Resultat	75
5.1	Vad är ett resultat för Skolverket?	75
5.2	Skolverkets resultatuppföljning	76
5.3	Skolverkets redovisning	78
5.4	Vilka resultat uppnår Skolverket?	79
5.5	Sammanfattande iakttagelser	85
6	Slutsatser och förslag	87
6.1	Skolverket behöver en nystart	87
6.2	Skolverkets uppdrag är otydligt	88
6.3	Detaljstyrningen har försvårat	90
6.4	Verksamhetsutvecklingen är eftersatt	93
6.5	Intern styrning behöver utvecklas	95
6.6	Otillräcklig resultatredovisning	97
6.7	Ledningsformen kan utvecklas	99
	Referenser	101
Bilaga	Regeringsuppdraget	105

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Statens skolverk (Skolverket). Vi har översiktligt analyserat Skolverkets förutsättningar, verksamhet och resultat. Dessutom lämnar vi ett antal förslag till regeringen och Skolverket.

Skolverket behöver en nystart

Kommuner och fristående huvudmän ansvarar för att bedriva utbildning i skolan. Regeringen har begränsade möjligheter att direkt påverka utvecklingen i skolan och Skolverket är en viktig myndighet för regeringens skolpolitik.

Statskontoret kan dock konstatera brister i både regeringens styrning av Skolverket och verkets styrning och uppföljning av sin egen verksamhet. Det försämrar Skolverkets möjligheter att nå goda resultat och använda sina resurser på bästa sätt. Statskontoret anser därför att Skolverket behöver en nystart. Regeringen behöver förändra sin styrning samtidigt som Skolverket behöver utveckla sin organisation, styrning och uppföljning.

Detaljstyrningen skapar en ineffektiv myndighet

Regeringen har styrt Skolverket genom ett stort antal, ofta detaljerade, uppdrag. Det stora antalet regeringsuppdrag tränger undan Skolverkets löpande uppgifter som att följa utvecklingen i skolan. Regeringens detaljstyrning leder också till att Skolverkets insatser får sämre effekt och att regeringens skolpolitik därmed blir mindre verkningsfull.

Regeringen har dessutom i stor utsträckning styrt Skolverkets finansiering genom att öronmärka medel för särskilda regeringsuppdrag. Det låser in medlen och försämrar Skolverkets möjligheter att använda medlen effektivt. Skolverkets förvaltningsanslag täcker dessutom bara en tredjedel av verksamhetskostnaderna vilket bland annat får konsekvenser för myndighetens kompetensförsörjning.

Detaljstyrningen av Skolverket har lett till att regeringens förväntningar på vad myndigheten ska göra och vad den ska åstadkomma har blivit

otydliga. Genom detaljstyrningen har regeringen i praktiken också tagit över det huvudsakliga ansvaret för utformningen och samordningen av Skolverkets verksamhet. Därmed blir det svårare för regeringen att utkräva ansvar av Skolverket om myndigheten inte uppnår goda resultat.

Verksamhetsutvecklingen är eftersatt

Skolverket har vuxit kraftigt under senare år och myndighetens uppdrag har förändrats med skolpolitikens utveckling. Myndigheten måste därför vara flexibel och löpande kunna utveckla sin verksamhet. Skolverket har dock inte prioriterat sin egen verksamhetsutveckling i tillräcklig utsträckning och har endast långsamt anpassat sig till det förändrade uppdraget. Organisationen motsvarar inte längre verksamhetens behov, och funktioner som ekonomi, upphandling, IT och resultatuppföljning har inte heller utvecklats i takt med att myndigheten har vuxit. Skolverket har därför ett uppdamt behov av att utveckla sin verksamhet för att kunna utföra sitt uppdrag på bästa sätt.

Skolverket behöver utveckla styrning och organisation

Skolverket har utvecklats till att i huvudsak vara en uppdragsmyndighet som genomför verksamhet i projektform. Samtidigt är myndigheten organiserad som en linjeorganisation där projekten främst bemannas och drivs inom enheterna. Det försämrar möjligheterna att utnyttja Skolverkets samlade kompetens på bästa sätt och försvårar myndighetens samordning av de många och ofta likartade regeringsuppdragen. Ledningen styr däremot myndigheten främst utifrån Skolverkets stora antal projekt och övriga uppgifter. Därmed får ledningen svårt att styra och följa upp verksamheten.

Skolverkets styrning av sin IT-verksamhet har länge varit ett problem vilket försämrar Skolverkets möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet. Exempelvis saknar myndigheten tillräckligt IT-stöd för sin hantering av statsbidrag och statistik. Skolverkets långa handläggningstider för lärares ansökningar om legitimationer beror också bland annat på svårigheten att utveckla ett IT-stöd för hanteringen.

Skolverket behöver bli bättre på att redovisa resultat

Skolverkets resultatredovisning är uppsplittrad och myndigheten redovisar sällan effekterna av sin verksamhet. Det beror delvis på att regeringen har styrt Skolverkets redovisning genom ett stort antal återrapporteringskrav. Myndighetens uppföljning och utvärdering av verksamheten ger därför inte regeringen tillräckligt underlag för att bedöma om myndigheten uppnår goda resultat. Regeringen får därmed svårare att styra myndigheten strategiskt.

Ledningsformen kan utvecklas

Skolverket är en enrådighetsmyndighet, men passar enligt regeringens kriterier bättre som en styrelsemyndighet. Statskontoret bedömer också att en styrelse skulle kunna vara ett stöd för generaldirektören både i det interna förändringsarbetet och i dialogen med Regeringskansliet.

Skolverket har en överdirektör som utses av regeringen. En överdirektör har en svår roll i styrkedjan och överdirektörer finns bara vid ett fåtal myndigheter. Statskontoret ser inga särskilda skäl för regeringen att även fortsättningsvis utse en överdirektör för Skolverket.

Statskontorets förslag

Statskontoret föreslår att regeringen

- förtydligar och preciserar förväntningarna på Skolverket,
- ser över Skolverkets instruktion och regleringsbrev,
- tydligare prioriterar vilka uppdrag man lägger och hur detaljerat dessa utformas,
- ser över finansieringen av Skolverket och
- överväger att se över ledningsformen.

Statskontoret föreslår att Skolverket

- finner former för kontinuerlig verksamhetsutveckling,
- genomför sin organisationsöversyn,
- utvecklar resultatuppföljningen och
- utvecklar årsredovisningen.

1 Inledning

Statens skolverk (Skolverket) är en av flera myndigheter som verkar inom skolområdet. Myndigheten ska främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning av god kvalitet i en trygg miljö.

1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Skolverket i enlighet med den modell som Statskontoret tidigare har redovisat.¹

Statskontoret ska enligt uppdraget belysa hur Skolverket omsätter regeringens styrning och särskilt

- belysa och bedöma hur effektivt myndigheten använder sina resurser samt belysa och bedöma faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska fullgöra sitt uppdrag så effektivt som möjligt,
- beskriva hur externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag,
- beskriva och bedöma hur interna faktorer (exempelvis IT-verksamhet samt hantering av statsbidrag till huvudmän) påverkar myndighetens möjlighet att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt och
- ta fram förslag på utveckling av myndighetens verksamhet med syfte att öka målpuffyllelsen.

Vi har bedömt att de specifika frågorna i uppdraget motsvarar de aspekter på verksamheten som normalt ska belysas i en myndighetsanalys. Uppdraget finns i rapportens bilaga.

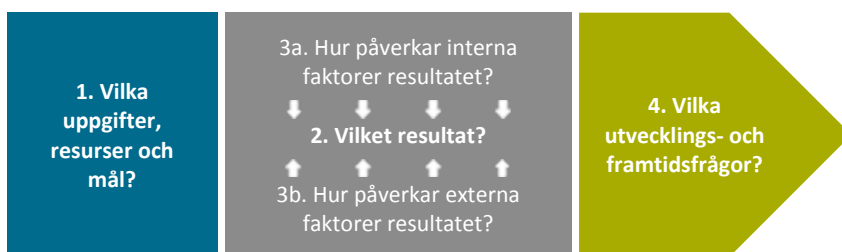
¹ Statskontoret 2008:17 *Modell för myndighetsanalyser*.

1.2 Modellen för myndighetsanalyser

I en myndighetsanalys går Statskontoret igenom den berörda myndighetens förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Analysens syfte är att ge en övergripande bild av hur myndigheten arbetar och samverkar för att säkerställa en rättssäker, effektiv samt medborgar- och företagsorienterad förvaltning. Myndighetsanalysen kan utgöra ett underlag i regeringens årliga dialog med myndighetens ledning. Den kan också ge underlag för regeringen att bedöma om myndigheten är rustad för att möta förändringar på sitt område och om styrningen är ändamålsenlig.

En myndighetsanalys är uppbyggd av fyra analysmoment med tillhörande frågeställningar.

Figur 1 Statskontorets modell för myndighetsanalyser



Källa: Statskontoret 2008:17 Modell för myndighetsanalyser

I det första momentet analyserar vi vilka uppgifter och resurser som regeringen har gett myndigheten och vilka mål som är vägledande för verksamheten. I det andra momentet analyserar vi hur myndigheten utför sina uppgifter och vilka resultat som uppnås. Tillsammans ger dessa två moment en grund för det tredje analysmomentet där vi belyser faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara både externa och interna. I det fjärde analysmomentet identifierar vi de områden som myndigheten eller regeringen behöver utveckla för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag framöver.

1.3 Genomförande av analysen

Underlaget för analysen består av intervjuer samt offentliga och myndighetsinterna dokument. Vi har genomfört intervjuer med ett urval av nuvarande och tidigare chefer på Skolverket. Dessutom har vi intervjuat några ledamöter av Skolverkets insynsråd, lokala fackliga företrädare på Skolverket och genomfört en fokusgrupp med projektledare från myndighetens tre verksamhetsavdelningar. Vi har också genomfört intervjuer med chefer och handläggare på Utbildningsdepartementet samt med företrädare för myndigheter som samverkar med Skolverket och med organisationer som representerar Skolverkets målgrupper.

Analysen har genomförts av Anders Widholm (projektledare), Marie Römpötti och Ola Norr. Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. Skolverket och Utbildningsdepartementet har getts möjlighet att i relevanta delar kontrollera fakta i ett utkast till rapporten.

1.4 Rapportens disposition

I kapitel 2 analyserar vi hur regeringen styr Skolverket i form av mål, uppgifter och resurser.

I kapitel 3 och 4 analyserar vi hur Skolverket bedriver sin verksamhet. I kapitel 3 behandlar vi Skolverkets verksamhet och organisation, medan vi i kapitel 4 behandlar myndighetens interna styrning och uppföljning av verksamheten.

I kapitel 5 analyserar vi hur Skolverket följer upp och redovisar sina resultat. Vi gör också en bedömning av vilka resultat som Skolverket uppnår.

I kapitel 6 presenterar vi våra slutsatser om vilka huvudsakliga faktorer som påverkar Skolverkets möjligheter att nå goda resultat. Här lämnar vi också ett antal förslag både till regeringen och till Skolverket.

2 Mål, uppgifter och resurser

I detta kapitel analyserar vi hur regeringen styr Skolverket i form av mål, uppgifter och resurser. Inledningsvis beskriver vi också Skolverkets roll i förhållande till styrningen av den svenska skolan och till övriga myndigheter på skolområdet.

2.1 Skolverkets roll

Sedan Skolverket bildades 1991 i samband med skolans kommunalisering har det varit den centrala myndigheten på skolområdet. Myndighetens roll och förutsättningar har dock förändrats över tid genom att staten har tagit ett allt större ansvar för skolan och genom att regeringen har inrättat och lagt ner myndigheter på skolområdet.

2.1.1 Ett ökat statligt ansvarstagande för skolan

Ansvar för att genomföra utbildning inom skolväsendet vilar främst på kommuner och fristående huvudmän. De kontrollerar också huvuddelen av resurserna på skolområdet. Skolverket kan därmed bara indirekt påverka utvecklingen i skolan genom att ta fram styrdokument, följa upp och utvärdera skolväsendet och stödja huvudmännens utvecklingsarbete.

Det politiska trycket på att staten i praktiken ska ta ett större ansvar för skolan har dock ökat sedan Skolverket bildades, vilket har påverkat förutsättningarna för myndigheten. När Skolverket 1991 ersatte den tidigare Skolöverstyrelsen bestod uppdraget framför allt av uppföljning, utvärdering och tillsyn. Skolverket förutsattes verka på en övergripande nationell nivå och den dåvarande myndighetsledningen uttryckte det som att Skolverket skulle stanna vid kommungränsen. Över tid har regeringen lagt en allt större tonvikt vid stödet till skolutveckling. Med riktade statsbidrag och andra utvecklingsinsatser tar staten genom Skolverket ett allt större ansvar för lokal skolutveckling, fortbildning och kompetensutveckling. Det finns också en förväntan om att Skolverket i

allt större utsträckning ska närma sig undervisningen i klassrummet.² Dessutom har regeringen aviserat att Skolverket i större utsträckning förväntas anpassa sina stödinsatser till olika huvudmäns behov, snarare än att verka på en nationell nivå.³

2.1.2 En föränderlig myndighetsstruktur

Skolverket är en av flera myndigheter på skolområdet. Flera av myndigheterna bedriver verksamhet som delvis överlappar eller ligger nära Skolverkets verksamhet. Det finns exempelvis flera myndigheter som har i uppgift att ta fram och sprida kunskap om utvecklingen i skolan. Skolverket har därför behövt definiera sin roll i förhållande till de andra myndigheterna på skolområdet.

Våra intervjuer tyder på att det har varit särskilt utmanande för Skolverket att definiera sin roll i förhållande till Statens skolinspektion (Skolinspektionen). De två myndigheternas uppdrag ligger i vissa delar mycket nära varandra. Skolverket har det formella ansvaret för normeringsarbetet genom att myndigheten utformar och utfärdar styrdokument och informerar skolor om regelverket. Men även Skolinspektionen kan i delar sägas ha ett normerande uppdrag gentemot huvudmän och skolor genom att de utövar tillsyn utifrån styrdokumentet och ger råd till granskade huvudmän och skolor. Båda myndigheterna kan också sägas ha i uppdrag att beskriva läget i den svenska skolan. Skolverket har genom sitt uppföljnings- och utvärderingsansvar i uppdrag att ge en nationell bild av skolan, medan Skolinspektionen beskriver läget inom vissa områden genom sina tematiska kvalitetsgranskningar.

Allt eftersom myndighetsstrukturen har utvecklats har även förutsättningarna för Skolverkets uppdrag förändrats. Utvecklingsfrågorna bröts exempelvis ur Skolverket 2003 och fördes till den då nybildade Myndigheten för skolutveckling. Den myndigheten blev dock kortlivad och utvecklingsfrågorna återfördes till Skolverket i den stora förändringen av myndighetsstrukturen på skolområdet 2008. Vid det tillfället bröts

² Se exempelvis Matematiklyftet (regeringsbeslut 2012-03-29 I:44) och Läslyftet (regeringsbeslut 2013-12-05 I:9).

³ Regeringen beslutade den 30 april 2015 om en ändring av Skolverkets instruktion för att möjliggöra för myndigheten att rikta sin stödjande verksamhet till specifika huvudmän. Jämför också det av regeringen aviserade uppdraget att sluta avtal med vissa skolor om skolutveckling (prop. 2014/15:1 utg. omr. 16, sid. 171).

också tillsynen ut ur Skolverket och fördes in i den nybildade Skolinspektionen. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) fick 2012 i uppdrag att även utvärdera effekter av olika reformer och åtgärder inom utbildningsväsendet och den 1 januari 2015 inrättades den nya myndigheten Skolforskningsinstitutet.

2.2 Mål och målgrupper

Med mål avses en beskrivning av ett önskat resultat eller tillstånd vid en viss framtida tidpunkt. Grundprincipen är att målet är skilt från myndighetens uppgift eller uppdrag, det vill säga vad myndigheten ska göra.⁴ De mål som berör Skolverket kan delas in i två typer: mål för skolväsendet och mål som direkt gäller för Skolverkets verksamhet. I den här myndighetsanalysen är det främst de senare målen som är av intresse. Men eftersom Skolverket ska bidra till att de skolpolitiska målen nås behandlar vi översiktligt även dessa mål.

2.2.1 Mål för skolväsendet

Riksdagen har beslutat om mål för skolpolitiken. För barn- och ungdomsutbildning är målet följande.

”Svensk barn- och ungdomsutbildning ska vara av hög och likvärdig kvalitet. Alla barn och elever ska ges förutsättningar att nå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt.”

För den kommunala vuxenutbildningen är motsvarande mål formulerat på följande sätt.

”Målet för de skolformer som ingår i kommunernas vuxenutbildning är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. För kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna gäller också att de som fått minst utbildning ska prioriteras.”

⁴ Se till exempel Ekonomistyrningsverket 2007:23 *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.

I budgetpropositionerna har regeringen även angett indikatorer för att följa målen. Därutöver finns ett stort antal mål för skolväsendet som formuleras i flera dokument som skollagen, läroplanerna samt kurs- och ämnesplanerna.

2.2.2 Mål för Skolverkets verksamhet

I Skolverkets instruktion finns ett fåtal skrivningar som kan tolkas som mål. Flera av dessa skrivningar är dock snarast att betrakta som uppgifter eller åtgärdskrav. Skolverket har enligt sin instruktion följande uppdrag:

”Skolverket ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever.”⁵

I instruktionen finns också två ytterligare skrivningar som skulle kunna tolkas som mål:

- Skolverkets uppföljning och utvärdering ska ”öka kunskapen om hur utbildningarna och verksamheterna har utvecklats i förhållande till de nationella målen”.
- Skolverket ska ”utforma styrdokument som är tydliga och kan förstås av berörda målgrupper för att bidra till en likvärdig bedömning och ökad måluppfyllelse”.

I regleringsbrevet hänvisas till de instruktionsenliga målen.

2.2.3 Målgrupper

Skolverkets verksamhet berör många olika grupper och organisationer i samhället. De kan ha olika förhållande till myndigheten. I kommunikationspolicyn från 2012 lyfter Skolverket fram huvudmän för utbildning (kommuner och fristående huvudmän), skolledare (rektorer, biträdande rektorer och förskolechefer) och lärare som sina främsta målgrupper.

⁵ 1 § förordningen (2011:555) med instruktion för Statens skolverk

Genom en instruktionsändring 2014 har regeringen även pekat ut arbetsgivare som deltar i gymnasial yrkesutbildning som en målgrupp (se avsnitt 2.3.4).

Som sekundära målgrupper anger Skolverket elever och föräldrar, studenter på lärarutbildningen, journalister och andra samhällsorgan. Att Skolverket ser journalister som en målgrupp beror på att Skolverket delvis kommunicerar med målgrupperna genom massmedia.

2.3 Uppgifter

Myndighetens instruktionsenliga uppdrag har i stort sett varit oförändrat sedan 2008. Undantaget är att regeringen från 2014 införde tydligare skrivningar om yrkesutbildning. Regeringen styr dock i stor utsträckning Skolverket genom uppdrag i regleringsbrevet eller i särskild ordning. Under samma period har myndighetens samlade uppdrag därmed förändrats.

2.3.1 Tre huvudsakliga förväntningar

Genom våra intervjuer och genom att analysera regeringens styrning har vi identifierat tre huvudsakliga förväntningar på Skolverket. För det första förväntas Skolverket vara en sektorsmyndighet och ha en helhetsyn över politikområdet. Det uttrycks i instruktionens första paragraf som att Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet. I rollen som sektorsmyndighet finns förväntningar om att myndigheten ska kunna analysera skolområdet för att identifiera utvecklingsbehov som myndigheten kan agera utifrån eller lyfta till regeringen. Dessa förväntningar finns också hos flera av de myndigheter och organisationer som vi har intervjuat.

För det andra har regeringen förväntat sig att Skolverket ska kunna genomföra olika typer av direkta regeringsuppdrag. Det kan handla om allt från att utforma nya läroplaner och utfärda legitimationer till lärare och förskollärare, till att ta fram specifika underlag och genomföra korta informationsinsatser. Antalet direkta regeringsuppdrag har blivit allt fler (se avsnitt 2.3.6) och bland annat inneburit att stöd till skolutveckling har blivit en allt större del av Skolverkets verksamhet.

För det tredje finns en förväntan från Utbildningsdepartementet om att Skolverket ska kunna bistå med informellt och direkt stöd till Regeringskansliet. Det handlar om att departementet med kort varsel exempelvis kan behöva statistiska uppgifter och kostnadsberäkningar. Denna roll beskrivs inte i myndighetens instruktion. I regleringsbrevet har regeringen dock sedan 2014 skrivit att myndigheten ska redovisa sitt arbete med att bistå Regeringskansliet i samband med förberedelser och medverkan i olika internationella forum där Sverige representeras.

2.3.2 Instruktionen anger fyra större uppgifter

I Skolverkets instruktion anger regeringen myndighetens fyra huvudsakliga uppgifter: uppföljning och utvärdering, styrning, utveckling och hantering av statliga stöd och bidrag. Instruktionen innehåller dessutom flera mer detaljerade uppgifter. Skolverket ska exempelvis svara för den nationella befattningsutbildningen för rektorer och ansvara för de nationella råden för yrkesprogrammen i gymnasieskolan.

I instruktionen anger regeringen också ett antal tvärsektoriella frågor som myndigheten ska hantera. Skolverket ska således

- ha ett samlat ansvar (ett så kallat sektorsansvar) för handikappfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde,
- ansvara för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer,
- verka för att generationsmålet och miljökvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,
- integrera ett jämställdhetsperspektiv och perspektivet mänskliga rättigheter i sin verksamhet och
- analysera konsekvenserna för barn och då ta särskild hänsyn till barnets bästa enligt Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter.

2.3.3 Uppdrag finns även i skollagen och förordningar

En del av myndighetens verksamhet regleras i skollagen. Skolverkets uppdrag att hantera legitimationer för lärare och förskollärare nämns exempelvis inte i myndighetens instruktion, men framgår av skollagen.

I instruktionen hänvisar regeringen också till skollagen när det gäller Skolverkets ansvar för uppföljning och utvärdering.⁶

Det förekommer att regeringen ger Skolverket uppdrag och återrapporteringskrav i olika förordningar. Ett sådant exempel är förordningen som reglerar försöksverksamhet med riksrekryterande gymnasial spetsutbildning. I denna förordning har regeringen gett Skolverket i uppdrag att besluta om deltagande i försöket och ställt krav på myndighetens redovisning av verksamheten.⁷

Flera, men inte samtliga, av de statsbidrag som Skolverket hanterar regleras dessutom genom särskilda förordningar. Under 2014 fanns drygt 30 sådana särskilda förordningar.

2.3.4 Två större nya uppgifter sedan 2008

Sedan myndighetsombildningen 2008 har Skolverket fått två större nya löpande uppgifter i form av hanteringen av legitimationer för lärare och förskollärare samt uppgiften att stimulera yrkesutbildning.

I mars 2011 beslutade riksdagen att införa legitimation för lärare och förskollärare.⁸ Skolverket skulle pröva ansökningar och besluta om legitimationer. Från den 1 juli 2012 skulle det krävas legitimation för att en lärare skulle vara behörig att undervisa och för att läraren skulle få sätta betyg. Utformningen av systemet har förändrats vid flera tillfällen sedan det ursprungliga beslutet. Införandet av reformen försenades dock till december 2013 eftersom Skolverket inte hade hunnit pröva ansökningar i tillräcklig utsträckning (se avsnitt 5.4).

Regeringen har sedan 2008 gett Skolverket ett stort antal särskilda regeringsuppdrag som rör yrkesutbildning. Regeringen skrev också i budgetpropositionerna för 2012 och 2013 att både Skolverket och Skolinspektionen behövde förbättra sin kompetens inom området. Det förekom också flera överläggningar i frågan mellan Skolverkets ledning och företrädare för Utbildningsdepartementet. Från den 1 januari 2014

⁶ 2 kap. 15 § och 26 kap. 24 § skollagen (2010:800).

⁷ Förordning (2008:793) om försöksverksamhet med riksrekryterande gymnasial spetsutbildning.

⁸ Prop. 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

ändrade regeringen Skolverkets instruktion så att myndigheten ska stimulera anordnandet av lärlingsutbildning på gymnasial nivå och stödja huvudmän, arbetsgivare och andra aktörer i deras arbete med att utveckla kvaliteten i gymnasial yrkesutbildning.

2.3.5 Ett omfattande regleringsbrev som ändras löpande

Skolverkets regleringsbrev är omfattande och innehåller ett stort antal uppdrag och återrapporteringskrav. Regleringsbrevet för 2015 innehåller 50 olika krav på återrapportering i myndighetens årsredovisning. Vissa av återrapporteringskraven är kopplade till specifika uppdrag som ges i regleringsbrevet. Därutöver finns flera regeringsuppdrag som ska redovisas i Skolverkets årsredovisning.

En del av återrapporteringskraven är detaljerade, medan andra är allmänt hållna och direkt återger uppgifter som framgår av myndighetens instruktionsenliga uppdrag. Skolverket ska enligt regleringsbrevet exempelvis redovisa de utvecklingsinsatser som har genomförts. Regeringen efterfrågar alltså både mycket specifik information och den typ av allmän information som Skolverket ändå ska redovisa enligt förordningen om årsredovisning och budgetunderlag.⁹

I regleringsbrevet finns flera årligen återkommande uppdrag. Dessutom finns drygt tio uppgifter i regleringsbrevet. Med uppgifter menar vi här löpande uppdrag utan tidsbegränsning eller särskilda krav på redovisning. Några exempel är att Skolverket ska

- samverka med berörda myndigheter om en specifik databas för utbildningsmöjligheter i Europa,
- driva ett nationellt centrum för språk-, läs och skrivutveckling och
- genomföra insatser för att utveckla samarbetet mellan berörda myndigheter och branschorganisationer när det gäller gymnasial yrkesutbildning och yrkesintroduktionsanställning.

För några av uppdragen är det oklart av skrivningarna om det rör sig om löpande uppgifter eller tidsbegränsade uppdrag. Dessa uppdrag saknar

⁹ 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

tidsgränser och krav på redovisning, men förefaller vara tillfälliga satsningar. Ett exempel är uppdraget i regleringsbrevet för 2014 och 2015 att genomföra en informationskampanj om yrkesutbildning.¹⁰

Det är också mycket vanligt att Skolverkets regleringsbrev ändras vid flera tillfällen under innevarande år. Sådana ändringar kan handla om att uppdrag tillkommer eller ändras. Det kan också handla om att finansieringen ändras när uppdrag tillkommer eller ändras. Under perioden 2009–2014 har Skolverkets regleringsbrev ändrats 6–12 gånger per år.

2.3.6 Ett stort antal direkta regeringsuppdrag

Regeringen har sedan 2009 gett Skolverket allt fler direkta regeringsuppdrag. Under 2014 hanterade Skolverket totalt 96 olika uppdrag som regeringen gav i regleringsbrevet eller i särskild ordning.

Tabell 1 Antal regeringsuppdrag som Skolverket har hanterat per år 2009–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Uppdrag i regleringsbrevet	23	25	32	32	51	58
Uppdrag i särskild ordning	41	38	34	39	38	38
Totalt	64	63	66	71	89	96

Källa: Skolverkets regleringsbrev 2009–2011 och årsredovisningar 2012–2014.

Av den verksamhet som 2014 finansierades med förvaltningsanslaget var 81 procent regeringsuppdrag och 19 procent uppdrag som Skolverket initierat utifrån sina instruktionsenliga uppgifter. Sett till verksamhetskostnaderna för hela Skolverkets verksamhet, inklusive den del som finansieras med olika sakanslag, utgjorde regeringsuppdrag 92 procent av verksamheten.¹¹

¹⁰ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk (beslutat 2014-12-22), sid. 13.

¹¹ Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*, sid. 23–24.

Tabell 2 Andel (procent) av Skolverkets verksamhetskostnader som utgjorts av regeringsuppdrag 2009–2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totala kostnader	84	92	93	91	94	92
På förvaltningsanslaget	80	84	84	83	80	81

Källa: Skolverkets årsredovisningar 2010–2014.

År 2014 handlade omkring två tredjedelar av regeringsuppdragen om att Skolverket skulle genomföra någon form av utvecklings- eller informationsinsats riktad mot verksamma inom skolväsendet. Det är också vanligt att regeringen ger Skolverket i uppdrag att ta fram en särskild analys eller redovisning. Under 2014 handlade omkring en femtedel av uppdragen om detta. Övriga uppdrag handlade om att Skolverket skulle utveckla nationella prov eller sin egen statistik, lämna förslag på styrdokument eller bistå Regeringskansliet i olika internationella sammanhang.

I flera av uppdragen har regeringen gett Skolverket i uppdrag att ta fram specifika IT-lösningar, ofta i form av särskilda webbportaler. Det har lett till att Skolverket i dag förvaltar ett drygt tiotal olika webbportaler, förutom den egna hemsidan.¹² Skillnaderna mellan de olika portalerna kan vara otidlig. En elev som vill ha information inför valet av gymnasieskola kan exempelvis välja mellan minst tre olika webbplatser med något olika innehåll.¹³ Statistik om skolväsendet presenteras i fyra olika webbportaler.¹⁴

Flera av Skolverkets uppdrag är näraliggande eller direkt överlappande. I regleringsbrevet för 2014 gav regeringen exempelvis Skolverket i uppdrag att genomföra implementeringsinsatser med anledning av de nya

¹² På Skolverkets hemsida hänvisar myndigheten till elva olika webbportaler (<http://www.skolverket.se/om-skolverket/om-oss/vara-webbplatser> 2015-05-19). Därutöver finns flera portaler utan direkt hänvisning från hemsidan, exempelvis Bedömningsportalen (bp.skolverket.se) och Handledarportalen (aplhandledare.skolverket.se).

¹³ Gymnasieinfo.se, Utbildningsinfo.se och Valjaskola.se.

¹⁴ skolverket.se, Jämförelsetal (jmfтал.artisan.se), Salsa (salsa.artisan.se) och SIRIS (siris.skolverket.se).

allmänna råden om mottagande i grundsärskolan. Samtidigt fick Skolverket även ett uppdrag att genomföra informationsinsatser för att säkerställa rättssäkerheten vid mottagandet av elever i grund- och gymnasiesärskolan.¹⁵

2.3.7 Uppdragen är ett uttryck för politisk vilja

Det stora antalet uppdrag är ett uttryck för en stark politisk vilja att bedriva politik på skolområdet. Eftersom regeringen har begränsade möjligheter att direkt styra skolan, resulterar politisk vilja ofta i olika uppdrag till Skolverket. Det framkommer i våra intervjuer med chefer och handläggare på Utbildningsdepartementet. Samtidigt anger flera personer som vi har intervjuat att uppdragen i vissa perioder varit så många att departementet varken haft möjlighet att samordna uppdragen eller att på ett lämpligt sätt ta emot de resultat som Skolverket har levererat.

Av våra intervjuer med chefer och handläggare på Utbildningsdepartementet framgår att de ofta anser sig vara tvungna att ge myndigheten särskilda uppdrag. Annars kan de inte vara säkra på att en politiskt prioriterad insats blir av eller att underlag som departementet behöver, verkligen redovisas. Handläggarna behöver exempelvis ofta olika uppgifter som kostnadsberäkningar och statistik i arbetet med budgetpropositionen. I flera fall upplever handläggarna att Skolverket inte har kunnat ta fram dessa uppgifter inom de ofta korta tidsramarna. Därför ger regeringen Skolverket i uppdrag att ta fram olika rapporter för den händelse att de kommer att behövas i budgetarbetet.

Den höga detaljeringsgraden i uppdrag och återrapporteringskrav är enligt våra intervjuer också ett uttryck för att departementet i flera fall har varit missnöjt med vad myndigheten har redovisat. När Utbildningsdepartementet inte varit nöjt med ett underlag eller en insats, har regeringen upprepat beställningen, men med ett allt mer detaljerat uppdrag.

¹⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Statens skolverk (beslutat 2014-11-13), sid. 17.

Det har också förekommit att chefer på Skolverket framfört önskemål till Utbildningsdepartementet om uppdrag eller skrivningar i regleringsbrevet. På så sätt vill de försäkra sig om att den egna verksamheten tilldelas medel vid myndighetens interna resursfördelning.

2.3.8 Regeringen styr inte Skolverket strategiskt

Regeringen har tidigare uttalat att myndighetsstyrningen bör vara mer strategisk för att myndigheterna ska få långsiktiga förutsättningar. Det ska regeringen åstadkomma genom att instruktionen ska vara det huvudsakliga styrdokumentet och att verksamheten i mindre utsträckning ska styras med regleringsbrevet.¹⁶ Statskontoret har dock tidigare konstaterat att flera myndigheter styrs genom ett stort antal specifika uppdrag och att instruktionen i praktiken har en mer undanskymd roll.¹⁷

På ett politiskt intressant område kan regeringen ha behov av att snabbt ändra inriktningen på en verksamhet. Behovet av flexibilitet kan göra att regeringen inte anser sig kunna styra myndigheten långsiktigt genom instruktionen. Det konstaterade Statskontoret i en studie från 2013. Ett stort antal uppdrag kan dock leda till att myndighetens instruktionsenliga uppdrag trängs undan. Regeringens styr signaler kan därmed gå emot varandra och göra regeringens prioriteringar otydliga. Om de särskilda uppdragen är högre prioriterade än grunduppdraget, bör instruktionen därför ses över så att den bättre överensstämmer med regeringens prioriteringar.¹⁸

Både Riksrevisionen och Statskontoret har dessutom konstaterat att regeringens detaljstyrning av Skolverket innebär att myndigheten ofta har begränsade möjligheter att anpassa genomförandet så att insatsen kan få bäst effekt i skolan.¹⁹ Mängden uppdrag till Skolverket innebär

¹⁶ Se proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009* sid. 292 och proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* sid. 111.

¹⁷ Statskontoret, Om offentlig sektor 17 (2013), *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering*.

¹⁸ Statskontoret, Om offentlig sektor 23 (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning*.

¹⁹ Riksrevisionen 2014:25 *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* och Statskontoret 2015:7 *Jämställdhet i skolan – Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008–2014*.

också att insatser konkurrerar med varandra. Det har bland annat OECD nyligen konstaterat i en rapport om det svenska skolväsendet:

The evidence from our review suggests that the growing number of national initiatives is leading to overload and some confusion of priorities. The NAE [Skolverket] responds to directives from the MoER [Utbildningsdepartementet], and there is a strong perception that insufficient attention is being given to assessing the implications of multiple, *ad hoc* initiatives for implementation at municipal and school levels. There is a real risk that the power of national expectations is being diluted and their impact at school level consequently diminished.²⁰

Regeringens detaljstyrning bidrar därmed till att göra Skolverkets insatser mindre effektiva. Vi analyserar detta ytterligare i avsnitt 5.4.2.

2.4 Finansiering och ekonomiska resurser

Skolverkets verksamhet finansieras genom flera olika anslag. Finansieringen är förhållandevis detaljstyrd eftersom en stor del av finansieringen är öronmärkt för specifika uppdrag.

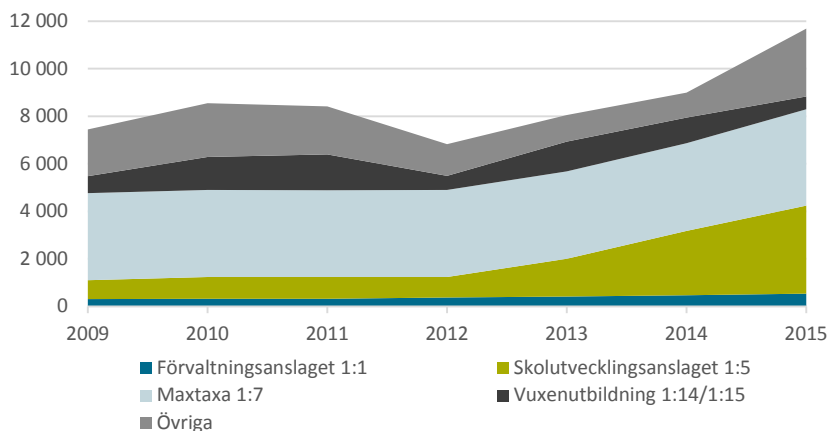
2.4.1 Finansiering genom flera anslag

Skolverkets verksamhet finansieras både med förvaltningsanslaget och flera sakanslag. Dessutom tar Skolverket ut avgifter för prövning av legitimationer för lärare och förskollärare.

Anslagstilldelningen har ökat jämfört med tilldelningen efter myndighetsombildningen 2008. För 2015 har myndigheten tilldelats nästan 11,7 miljarder kronor. Av dessa medel får dock drygt 3 miljarder kronor användas först efter beslut av regeringen. Tilldelningen på anslaget för utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet (anslag 1:5) har ökat kraftigt från och med 2013.

²⁰ OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective*, sid. 149.

Figur 2 Skolverkets tilldelade medel enligt regleringsbrev 2009–2015 (miljoner kronor)

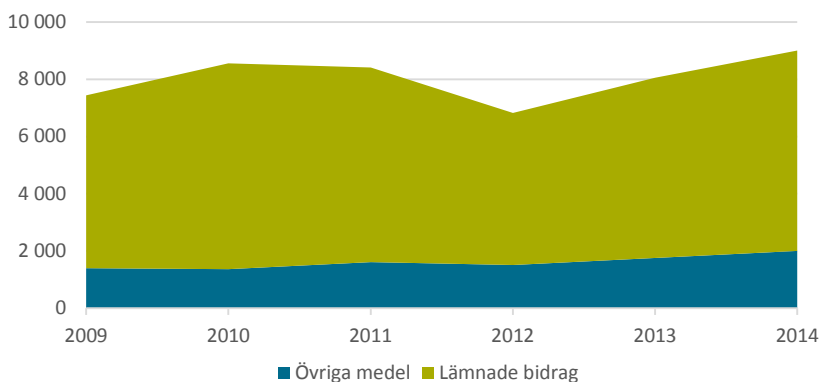


Källa: Skolverkets årsredovisning 2009–2014 och verksamhetsplan för 2015.

En betydande del av Skolverkets tilldelade medel är öronmärkta för finansiering av olika statsbidrag. Under 2014 utgjorde medel för statsbidrag 78 procent av de anslagsmedel som Skolverket hanterade.²¹

²¹ Skolverket tilldelades 2014 sammanlagt 8 997 miljoner kronor i anslagsmedel, varav 6 995 miljoner kronor avsåg medel för finansiering av bidrag.

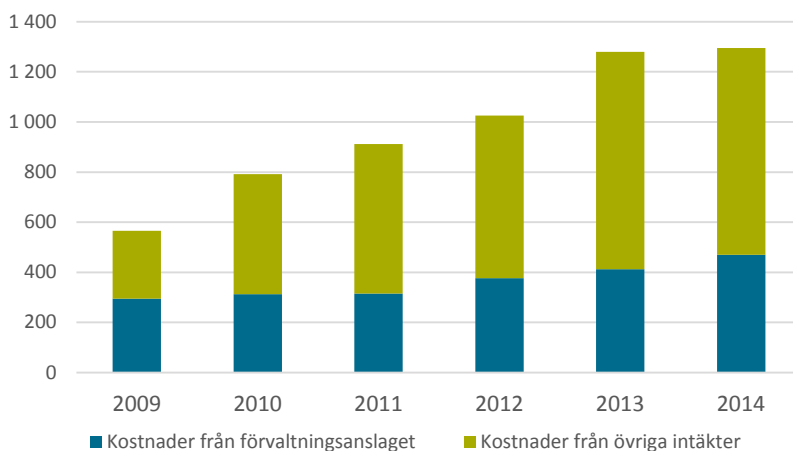
Figur 3 Skolverkets tilldelade medel fördelat på medel för statsbidrag och övriga medel 2009–2014 (miljoner kronor)



Källa: Skolverkets årsredovisningar 2009–2014.

Kostnaderna för Skolverkets verksamhet har ökat kraftigt sedan 2009. År 2014 uppgick verksamhetskostnaderna till nästan 1,3 miljarder kronor.

Figur 4 Verksamhetskostnader fördelat på förvaltningsanslag och övriga intäkter 2009–2014 (miljoner kronor)



Källa: Skolverkets årsredovisningar 2009–2014.

Även om Skolverkets förvaltningsanslag har ökat under senare år, så är andelen av myndighetens verksamhetskostnader som finansieras via förvaltningsanslaget förhållandevis låg. Myndighetens förvaltningsanslag står för en dryg tredjedel av verksamhetskostnaderna. Resterande del finansieras huvudsakligen via sakanslag och till en mindre del av intäkter från avgifter och andra ersättningar.²²

2.4.2 Skolverkets ekonomi är hårt styrd

Förutom förvaltningsanslaget finansierar regeringen Skolverket med ett flertal sakanslag som även är fördelade över flera anslagsposter. Regeringen tilldelar Skolverket dessa medel genom ett stort antal anslagsvillkor i regleringsbrevet och medlen är därmed öronmärkta för olika uppdrag. Under 2014 fick Skolverket medel från sakanslagen uppdelat på omkring 100 olika anslagsvillkor.

I vissa fall är tilldelningen förenad med villkor som anger om och hur Skolverket får använda delar av dessa medel för administrativa kostnader. Skolverket har därmed använt sådana medel exempelvis för lönekostnader. I Skolverkets regleringsbrev för 2015 har regeringen i 26 fall angett att Skolverket får använda en del av uppdragsmedlen för administrativa kostnader eller för exempelvis information och uppföljning.²³

Även när regeringen inte har beslutat att medel får användas för administrativa kostnader, skulle det kunna tolkas som att sakanslag får användas för löner. Ett regeringsuppdrag kan exempelvis bestå av att Skolverkets personal ska arbeta tillsammans med skolor för att utveckla undervisningen. Lönen för Skolverkets personal kan då vara den enda eller den huvudsakliga kostnaden för uppdraget. Att ett sådant uppdrag finansieras med medel från ett sakanslag skulle då kunna tolkas som att myndigheten får finansiera löner för tillsvidareanställd personal med medlen. Skolverket har bett Utbildningsdepartementet förtydliga hur sakanslagen får användas.

²² Under 2014 använde Skolverket 470 miljoner kronor från förvaltningsanslaget och 825 miljoner kronor från sakanslag och andra intäkter för verksamhetskostnader.

²³ Antalet villkor i och med den första ändringen av regleringsbrevet 2015-03-12.

Av våra intervjuer med chefer och handläggare på Utbildningsdepartementet framgår att det inte finns några tydliga kriterier för när ett regeringsuppdrag ska finansieras med öronmärkta medel från ett sakanslag. Hanteringen av statsbidrag ska enligt våra intervjuer vanligen finansieras genom att medel från sakanslaget får användas för Skolverkets administrativa kostnader. Av regleringsbrevet framgår även att flertalet av uppdragen med sådana villkor rör förmedling av statsbidrag.

Statskontoret har i tidigare studier behandlat problemet med att finansiera verksamhet med sakanslag. I en analys av Vinnovas förvaltningsutgifter 2014 framhöll Statskontoret bland annat vikten av att ändamålet för sakanslaget är tydligt och transparent för att ge riksdagen och regeringen större möjlighet att kontrollera hur anslaget används.²⁴

2.4.3 Regeringen styr även förvaltningsanslaget

Regeringen har under senare år ökat Skolverkets förvaltningsanslag bland annat genom att föra över medel från sakanslag. I budgetpropositionen anger regeringen varför och hur Skolverkets förvaltningsanslag ska ökas. Förvaltningsanslaget har alltså ökat för att finansiera specifika uppdrag. Exempel på detta är att förvaltningsanslaget har utökats med 12 miljoner kronor årligen från och med 2014 för arbete med nationella prov inom kommunal vuxenutbildning och med 1 miljon kronor för 2014 med anledning av arbete till följd av införandet av aktivitetskrav i den kommunala vuxenutbildningen. Utökningen av förvaltningsanslaget kan alltså vara både permanent och tillfällig under ett antal år.

I regleringsbrevet för 2015 har regeringen även angett särskilda villkor för hur Skolverket får använda delar av förvaltningsanslaget. Det är första gången sedan myndighetsombildningen 2008 som regeringen detaljstyr Skolverkets förvaltningsanslag på det sättet. Regeringen har beslutat att

- 500 000 kronor ska användas för ett uppdrag att stödja skolors arbete med läxhjälp,

²⁴ Statskontoret 2014:5 *Innovationer till en rimlig kostnad? En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter*.

- högst 15 miljoner kronor ska användas för att utveckla nationella delkurser och en ny kursplan för svenska som andraspråk inom komvux på grundläggande nivå och
- högst 5 miljoner kronor ska användas för att informera om förändringar av utbildning i svenska för invandrare.²⁵

Regeringen har också låst medel på förvaltningsanslaget som får användas först efter regeringens beslut. Från början av året låstes drygt 44 miljoner kronor. Regeringen har dock beslutat om att delar av dessa medel ska användas för de särskilda satsningarna som finansieras via förvaltningsanslaget. Från och med maj 2015 är fortfarande 24 miljoner kronor på förvaltningsanslaget låsta.

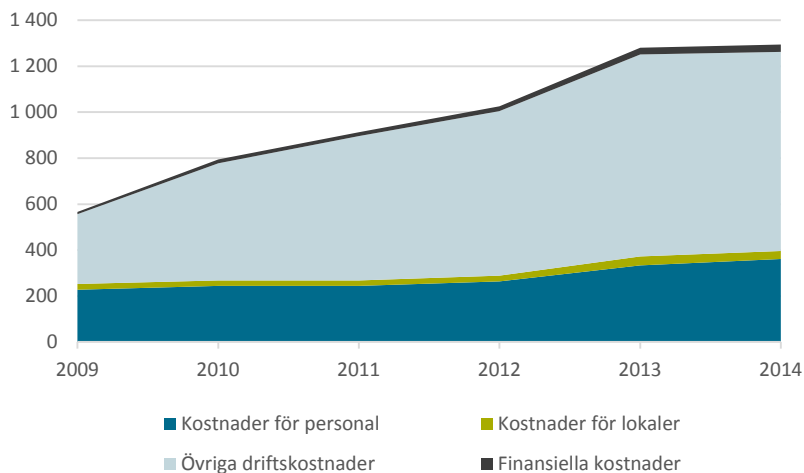
Det förekommer att regeringen styr medel på en myndighets förvaltningsanslag på det sättet, men det hör inte till vanligheten. Regeringen har på liknande sätt även styrt Skolinspektionens och Specialpedagogiska skolmyndighetens förvaltningsanslag.

2.4.4 Skolverket har höga driftskostnader

Antalet anställda har ökat över tid och 2014 hade Skolverket 496 årsarbetskrafter. Det innebär en ökning med 158 årsarbetskrafter från 2009, vilket avspeglar sig i Skolverkets ökade kostnader för personal. Sedan 2009 har dock framför allt övriga driftskostnader ökat kraftigt. Övriga driftskostnader omfattar bland annat inköp av varor och tjänster, resor, representation och information.

²⁵ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Statens skolverk, beslutat 2015-05-13.

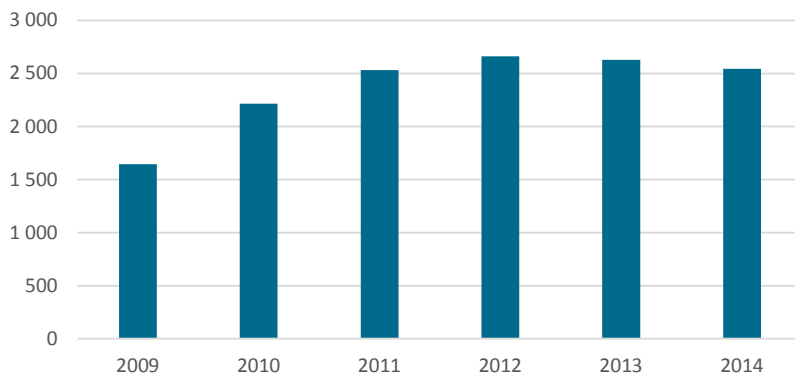
Figur 5 Verksamhetens kostnader 2009–2014 (miljoner kronor)



Källa: Skolverkets årsredovisning 2010, 2012 och 2014.

Myndighetens samlade driftskostnader per årsarbetskraft har ökat över tid, men minskade något under 2013 och 2014.

Figur 6 Skolverkets driftskostnader per årsarbetskraft 2009–2014 (tusen kronor)



Källa: Skolverkets årsredovisningar 2009–2014.

Skolverket har jämförelsevis höga driftskostnader per årsarbetskraft. Vid en jämförelse av samtliga 212 myndigheter för vilka det fanns registrerade uppgifter 2014, var det bara 12 myndigheter som hade högre driftskostnad per årsarbetskraft än Skolverket.²⁶ Driftskostnad per årsarbetskraft är dock ett mycket grovt mått och det finns flera faktorer som kan påverka utfallet. Skolverket förklarar utfallet med bland annat kostnader för köp av tjänster, resor, konferenser, uppdragsutbildningar och framtagande av nationella prov.

2.5 Sammanfattande iakttagelser

Skolverket verkar på ett område med förhållandevis komplexa förutsättningar. Ansvar för skolan vilar i stor utsträckning på kommuner och fristående skolhuvudmän. Skolverket kan därför bara påverka undervisningens kvalitet och resultat indirekt. Samtidigt finns en ambition från både nuvarande och tidigare regeringar att staten ska ta ett större ansvar för skolan. Myndighetsstrukturen på skolområdet har också förändrats successivt vilket påverkar förutsättningarna för Skolverket.

Skolverket förväntas vara en självständigt analyserande sektorsmyndighet för skolområdet. Samtidigt styr regeringen Skolverket genom ett stort antal, ofta detaljerade, regeringsuppdrag. De direkta regeringsuppdragen tog 92 procent av Skolverkets resurser i anspråk under 2014. Därutöver förväntas Skolverket också ge mer direkt stöd till Regeringskansliet exempelvis i form av kostnadsberäkningar och statistiska uppgifter.

Skolverket finansieras genom flera olika anslag. Finansieringen är hårt styrd genom att en stor del av medlen är öronmärkta för specifika regeringsuppdrag. I flera fall får Skolverket medel för administrativa kostnader för dessa uppdrag genom finansiella villkor. Skolverkets förvaltningsanslag täcker bara en tredjedel av verksamhetskostnaderna och

²⁶ Uppgifter från statsbudgetsystemet Hermes. Följande myndigheter hade högre driftskostnad per årsarbetskraft: Försvarexportmyndigheten, Affärsverket svenska kraftnät, Valmyndigheten, Försvarets materielverk, Medlingsinstitutet, Pensionsmyndigheten, Statens fastighetsverk, Trafikverket, Fortifikationsverket, Naturvårdsverket, Exportkreditnämnden och Polarforskningssektariatet.

regeringen binder dessutom upp delar av förvaltningsanslaget för specifika uppdrag.

Tidigare har regeringen uttryckt att myndighetsstyrningen bör vara mer långsiktig och strategisk. Regeringens styrning av Skolverket är dock kortsiktig och instruktionen styr verksamheten i mindre utsträckning än regleringsbrevet och de särskilda regeringsuppdragen. Flera av regeringens uppdrag till Skolverket är dessutom näraliggande eller direkt överlappande.

De många uppdragen till Skolverket är ett uttryck för en stark politisk vilja att bedriva politik på skolområdet. Från Utbildningsdepartementet anser man sig också vara tvungen att ge Skolverket särskilda uppdrag, eftersom man annars inte kan vara säker på att en viss insats genomförs så som regeringen önskar. Statskontoret har tidigare konstaterat att regeringen visserligen kan ha ett behov av flexibilitet i styrningen av myndigheter, men att detaljstyrning kan tränga undan myndigheters instruktionsenliga uppdrag och göra regeringens prioriteringar otydliga. Både Riksrevisionen och Statskontoret har dessutom tidigare konstaterat att regeringens detaljstyrning av Skolverket leder till att myndighetens insatser blir mindre effektiva.

3 Verksamhet och organisation

I detta kapitel analyserar vi Skolverkets ledningsform, organisation och verksamhet.

3.1 Ledningsform

Skolverket är en enrådighetsmyndighet med en generaldirektör som myndighetschef. Skolverket har dessutom en överdirektör, ett insynsråd och en internrevisor.

3.1.1 Skolverket är en enrådighetsmyndighet

Skolverket är en enrådighetsmyndighet vilket innebär att generaldirektören är ansvarig för verksamheten inför regeringen. Den nuvarande generaldirektören tillträdde 2011.

En myndighet kan också ledas som en styrelsemyndighet eller nämndmyndighet. I den senaste förvaltningspolitiska propositionen angav regeringen kriterier för valet av ledningsform.²⁷ Så som Skolverkets verksamhet har utvecklats kan vi konstatera att Skolverket stämmer bättre in på kriterierna för en styrelsemyndighet än för en enrådighetsmyndighet.

Enligt regeringens kriterier bör en enrådighetsmyndighet användas för verksamhet som ”i hög grad är styrd av lag, som i huvudsak är av rutin-ärende- och servicekaraktär, verksamhet av främjande karaktär eller en myndighet med ett litet finansiellt ansvar”. En styrelse är lämplig för myndigheter som ”beslutar om medel i stor omfattning, myndigheter med stora anslag eller transfereringar, myndigheter som förvaltar stora tillgångar, forskningsintensiv eller kunskapsproducerande verksamhet

²⁷ Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, sid. 109–110.

eller verksamhet som i stor utsträckning påverkar näringsliv, kommuner, landsting”.

Statskontoret har i en tidigare studie av myndigheternas ledningsformer konstaterat att en styrelse kan bidra till att stärka en myndighets ledning. Styrelsen tillför kunskap och kan på så sätt höja kvaliteten i myndighetens verksamhet. Dessutom kan styrelsen fungera som ett bollplank och ett stabilt stöd åt myndighetschefen. Det förutsätter dock en samsyn mellan regeringen, generaldirektören och styrelsen om styrelsens uppdrag. I annat fall riskerar styrelsen snarare att försvåra styrningen av myndigheten.²⁸

3.1.2 En av få myndigheter med överdirektör

Regeringen har sedan Skolverket inrättades 1991 utsett en överdirektör för myndigheten. Ingen av de andra skolmyndigheterna har längre någon överdirektör. När Skolinspektionen och Myndigheten för yrkeshögskolan inrättades 2008 och 2009 utsåg regeringen överdirektörer för de nya myndigheterna, men de tjänsterna har avskaffats.

Den nuvarande överdirektören för Skolverket tillträdde i samband med myndighetsombildningen 2008. Förutom myndighetsförordningens skrivningar om att överdirektören tjänstgör i generaldirektörens ställe när han eller hon inte är på plats, har Skolverket inte gjort någon formell uppdelning av ansvaret mellan generaldirektören och överdirektören.²⁹ Överdirektören har dock vissa särskilda uppgifter, exempelvis att samordna arbetet med frågor som rör yrkesutbildning.

Det finns inga tydliga kriterier för vilka myndigheter som bör ha en överdirektör. Regeringen konstaterade 2009 att det var vanligast i större myndigheter, men att verksamhetens behov skulle vara vägledande för bedömningen.³⁰ Exempel på myndigheter som har en överdirektör är Försvarets materielverk (FMV), Skatteverket och Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida). Flera större myndigheter saknar dock överdirektör, exempelvis Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen.

²⁸ Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

²⁹ 24 § myndighetsförordningen (2007:515).

³⁰ Skrivelse 2009/10:43 *Utnämningsspolitiken*, sid. 36.

En utredning föreslog 2011 att regeringen inte längre borde anställa överdirektörer. Utredningen menade att uppdraget som chef i statsförvaltningen skulle bli tydligare om regeringen fullt ut delegerade frågan att utse en ställföreträdare till myndighetschefen. Det fanns endast 12 myndigheter som hade en överdirektör och utredningen bedömde att antalet sådana myndigheter successivt minskade.³¹ Regeringen menade dock att även om förslaget innebar att delegeringen skulle renodlas ytterligare, kunde det finnas verksamhetsmässiga skäl för regeringen att även fortsättningsvis utse överdirektörer.³²

3.1.3 Skolverket har en internrevisor

Skolverket omfattas av internrevisionsförordningen och har haft en internrevisor sedan 2004, först på deltid och från 2013 på heltid. Internrevisorn är organisatoriskt placerad direkt under generaldirektören och rapporterar till verksamhetsledningen. Under senare år har internrevisorn genomfört större granskningar av bland annat IT-verksamheten, hanteringen av olika statsbidrag, organisationen för inköp och hanteringen av lärarlegitimationer. Internrevisorn ger också löpande råd och stöd till olika delar av myndigheten.

Regeringen har tidigare uttalat att myndigheter med internrevision som regel bör ledas av en styrelse. Det ger enligt regeringen internrevisionen bäst förutsättningar att verka.³³ Statskontoret har dock tidigare kunnat konstatera att flera enrådgivningsmyndigheter också har internrevision.³⁴

3.1.4 Insynsrådet är ett forum för information

Skolverket har ett insynsråd som består av generaldirektören som ordförande och åtta ledamöter utsedda av regeringen. För perioden 2013–2015 består rådet av två riksdagsledamöter, två professorer, en tidigare myndighetschef, en rådman, en kommunföreträdare och en företrädare för en fristående skola.

³¹ SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor*, sid. 157–158.

³² Skrivelse 2013/14:155 *Regeringens förvaltningspolitik*, sid. 55.

³³ Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, sid. 110.

³⁴ Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*, sid. 71.

Skolverkets insynsråd har främst varit ett forum för information om Skolverkets verksamhet. Rådet har behandlat aktuella skolpolitiska frågor och Skolverkets insatser på dessa områden. Frågor som rör myndighetens styrning och ledning har endast behandlats i begränsad omfattning. Det framgår av våra intervjuer och av det senaste årets dagordningar för insynsrådet.

Statskontoret presenterade 2014 en kartläggning och analys av myndigheternas ledningsformer där bland annat insynrådets roll behandlades. I studien ifrågasatte Statskontoret bland annat om det var lämpligt att inkludera riksdagsledamöter i ett insynsråd. Myndighetscheferna kunde känna sig tveksamma till att ta upp vissa frågor inför insynsråden av rädsla för att informationen skulle kunna utnyttjas politiskt. Dessutom kunde Statskontoret konstatera att insynsråden framför allt var ett forum för en myndighet att informera om sin verksamhet och därmed ge ledamöterna möjlighet att komma med råd till generaldirektören. Det var tveksamt om insynsråden fyllde någon kontrollerande eller granskande funktion.³⁵ Utifrån våra intervjuer kan vi konstatera att Skolverkets insynsråd fungerar på ett liknande sätt.

3.2 Verksamhetsområden

Skolverket delar in sin verksamhet i sex verksamhetsområden:

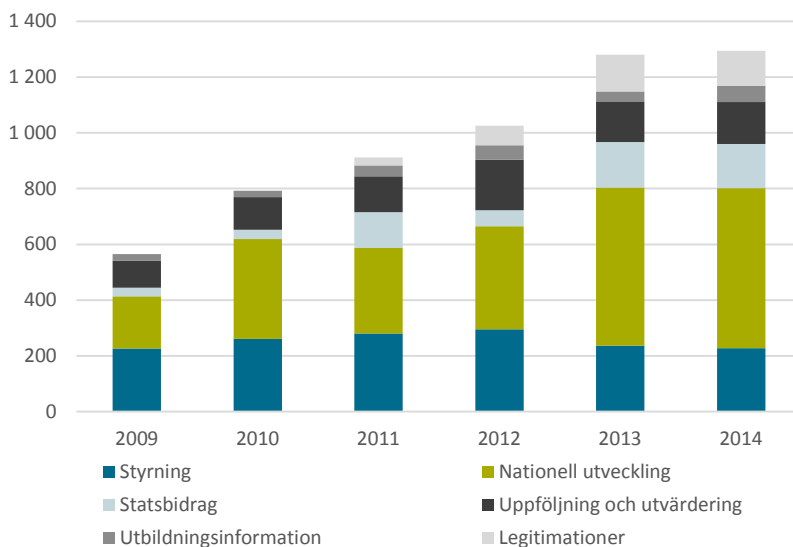
- Styrning, vilket innebär att ta fram och revidera styrdokument för skolan som till exempel läroplaner, kursplaner, ämnesplaner och allmänna råd. Här ingår även utformning och distribution av nationella prov.
- Nationell utveckling, vilket innebär att anordna fortbildning och kompetensutveckling för personal i skolväsendet och erbjuda annat stöd till huvudmännens skolutveckling.
- Hantering av statliga stöd och bidrag, som till stor del kan ses som en del av stödet till skolutveckling.
- Uppföljning och utvärdering av skolväsendet, vilket bland annat omfattar ansvaret för den officiella statistiken på skolområdet.

³⁵ Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys*.

- Utbildningsinformation, vilket bland annat innebär att Skolverket tillhandahåller en upplysningstjänst dit huvudmän, rektorer, lärare, elever, föräldrar och allmänhet kan ringa och ställa frågor om skolväsendet.
- Hantering av legitimationer för lärare och förskollärare, vilket omfattar prövning av ansökningar och beslut om legitimationer. Här ingår också kanslistöd till det särskilda beslutsorganet Lärarnas ansvarsnämnd som prövar ärenden om varningar till lärare och återkallelser av legitimationer.

Skolverket har vuxit kraftigt under senare år. Mellan 2009 och 2014 har Skolverkets verksamhetskostnader ökat med 129 procent.

Figur 7 Skolverkets verksamhetskostnader uppdelat på verksamhetsområden 2009–2014 (miljoner kronor)³⁶



Källa: Skolverkets årsredovisningar 2009–2014

³⁶ Diagrammet bör ses som en uppskattning, eftersom Skolverket förändrat sin modell för att fördela kostnader för overhead under perioden.

Ökningen beror främst på att Skolverket har fått allt fler uppdrag som rör skolutveckling, men också på att utfärdande av legitimationer för lärare och förskollärare har tillkommit som en ny uppgift.

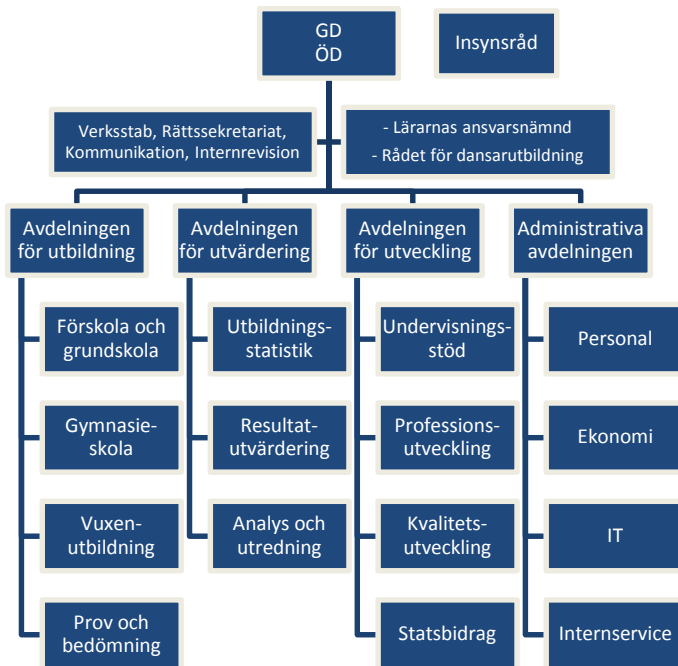
3.3 Organisation

Skolverket är lokaliserat till Stockholm och saknar regional eller lokal organisation. Fram till 2003 hade Skolverket regionala kontor. Dessa övertogs av den då nybildade Myndigheten för skolutveckling. Myndigheten för skolutveckling lades ner 2008 och verksamheten fördes till Skolverket. Regeringen beslutade då att den nyinrättade Skolinspektionen skulle ha en regional organisation, men att Skolverket inte skulle ha det.

3.3.1 Fyra avdelningar och femton enheter

Skolverkets kärnverksamhet är organiserad i tre avdelningar med underliggande enheter. De administrativa stödfunktionerna är organiserade i en egen avdelning med enheter för personal, ekonomi, IT och internservice. Direkt under verksamheten finns funktioner som verksamhetsstab, rättssekretariat, kommunikation och internrevision.

Figur 8 Skolverkets organisation



Källa: Skolverkets verksamhetsplan 2015

Det finns två särskilda beslutsorgan inom Skolverket i form av Lärarnas ansvarsnämnd och Rådet för dansarutbildning. Organisatoriskt är dessa placerade direkt under verksledningen, men beslutsorganens kanslifunktioner hanteras av rättssekretariatet respektive enheten för gymnasieskolan.

Utvecklingsavdelningen är myndighetens personalmässigt största avdelning. Sett till de tre avdelningarna för kärnverksamheten arbetar nästan hälften av personalen inom utvecklingsavdelningen. Det beror till stor del på att den personalkrävande hanteringen av legitimationer för lärare och förskollärare ligger på enheten för professionsutveckling under denna avdelning. Med undantag för enheten för professionsutveckling varierar storleken på Skolverkets enheter mellan 17 och 35 anställda.

Direkt under ledningen finns Skolverkets kommunikationsenhet som har det övergripande ansvaret för Skolverkets externa och interna kommunikation. Här ingår ansvaret för skolverket.se, flera andra webbportaler och Skolverkets upplysningstjänst.

3.3.2 Verksstaben

Skolverkets verksstab ansvarar bland annat för verksamhetsplanering och uppföljning, kvalitetssäkringssystemet, organisationsutveckling samt övergripande analyser och omvärldsbevakning. Dessutom hanterar staben också det sektorsansvar för handikappfrågor som uttrycks i myndighetens instruktion och ansvarar för att integrera mänskliga rättighetsfrågor i verksamheten.

Stabens uppgifter omfattar delvis frågor som även skulle kunna hanteras av en administrativ avdelning eller ekonomienhet. Skolverkets uppdelning ställer stora krav på ett fungerande samarbete mellan Skolverkets stab och ekonomienhet. Detta behandlas vidare i kapitel 4.

3.3.3 Organisationen har inte ändrats med uppdraget

Skolverket utformade den nuvarande organisationen i samband med myndighetsombildningen 2008. Sedan dess har myndighetens uppdrag delvis ändrat karaktär vilket har lett till att den organisatoriska uppdelningen har blivit mindre ändamålsenlig. Skolverket har därför under våren 2015 inlett en översyn av organisation och arbetsformer. Organisationsöversynen leds av en intern projektledare med stöd av konsulter som har upphandlats för ändamålet. Enligt tidplanen ska en ny organisation införas från och med början av mars 2016.

Ett exempel på att organisationen har blivit mindre ändamålsenlig är uppdelningen mellan Utbildningsavdelningen och Utvecklingsavdelningen. Uppdelningen gjordes med utgångspunkt från de förutsättningar som den dåvarande regeringen hade angett. Skolverket skulle få ett omfattande uppdrag att utforma nya styrdokument (läroplaner, kursplaner och ämnesplaner) för samtliga skolformer. Dessutom skulle statens insatser för skolutveckling begränsas och förtydligas i förhållande till de insatser som hade genomförts av den tidigare Myndigheten för skolutveckling.³⁷ Utbildningsavdelningen skulle därmed i huvudsak arbeta

³⁷ Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*, sid. 34.

med styrdokumenten och Utvecklingsavdelningen med stödet till skol-utveckling.

Sedan 2008 har antalet utvecklingsinsatser ökat kraftigt. Verksamhetskostnaden för Skolverkets utvecklingsinsatser och statsbidragshantering uppgick till 732 miljoner kronor 2014. Det kan jämföras med att verksamhetskostnaderna för den tidigare Myndigheten för skolutveckling uppgick till 299 miljoner kronor under myndighetens sista verksamhetsår 2007.³⁸ Samtidigt har Skolverkets arbete med att utforma och implementera styrdokument minskat i omfattning. Det har lett till att likartade utvecklingsuppdrag hanteras på båda avdelningarna och att uppdelningen mellan Utbildningsavdelningen och Utvecklingsavdelningen har blivit mindre ändamålsenlig. Såväl chefer som handläggare har i våra intervjuer framfört att uppdelningen mellan utbildnings- och utvecklingsavdelningen har blivit allt mer otydlig.

3.3.4 Svårt med samverkan över avdelningsgränser

Bristande samverkan över avdelnings- och enhetsgränser har setts som ett problem under en längre tid. I Skolverkets medarbetarundersökning från 2012 framkom att bara en tredjedel av de anställda tyckte att samarbetet fungerade väl mellan avdelningarna. Bara en tredjedel av de svarande ansåg dessutom att Skolverkets organisation på ett bra sätt möjliggjorde projektarbeten över enhetsgränser. Frågorna om internt samarbete hör till de frågor som fått lägst andel positiva svar i medarbetarundersökningen.

3.3.5 Flera chefsnivåer har tillkommit

I Skolverkets arbetsordning definieras avdelningschefernas ansvar. Avdelningschefen utser sina enhetschefer och beslutar om delegation till enhetschefen i flera frågor. Samtliga avdelningschefer har exempelvis delegerat personalansvaret till enhetscheferna.

I kapitel 4 visar vi att mycket av ansvaret för Skolverkets verksamhet är delegerat till enhetscheferna. Avdelningschefernas roll i organisationen är mer otydlig. Under senare år har dessutom nya chefstjänster tillkommit, delvis som ett sätt att skapa karriärvägar inom myndigheten. Inom

³⁸ Skolverket (2015) *Skolverkets årsredovisning 2014*, sid. 21 och Myndigheten för skolutveckling (2008) *Årsredovisning 2007*, sid. 12.

flera enheter har biträdande enhetschefer utsetts. Avdelningschefer kan dessutom utse särskilda gruppchefer, funktionsansvariga och samordningsansvariga. Allt eftersom myndigheten har vuxit har detta också varit ett sätt att skapa hanterbara grupper av personal och projekt. Våra intervjuer tyder på att mandatet för framför allt gruppchefer, funktionsansvariga och samordningsansvariga varierar och uppfattas som otydligt.

3.4 Statsbidrag

Skolverket hanterade 2014 omkring 50 olika statsbidrag till ett värde av omkring 7 miljarder kronor.

3.4.1 Omfattande statsbidragshantering

Statsbidragen varierar i både omfattning och karaktär från ersättningen för maxtaxa i förskolan som 2014 uppgick till cirka 3,7 miljarder kronor till små statsbidrag på några hundra tusen kronor för stöd till organisationer.

Tabell 3 **Transfereringar och verksamhetskostnader för statsbidragshantering 2009–2014 (miljoner kronor)**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Transfereringar	6 038	7 182	6 794	5 313	6 295	6 988
Verksamhetskostnad	32	33	128	57	164	158

Källa: Skolverkets årsredovisningar 2009–2014.

Hur arbetskrävande ett enskilt statsbidrag är kan variera. Samtliga ansökningar administreras av statsbidragsenheten, men i de fall statsbidraget är en del av ett större uppdrag ligger ansvaret för uppdraget på den aktuella enheten.

Skolverket har under senare år inte fördelat samtliga bidragsmedel. Under 2014 utnyttjades exempelvis bara omkring en tredjedel av bidragen till sommarskola och av bidragen för utveckling av lärande på arbetsplatser. Vissa statsbidrag utnyttjas dock i högre utsträckning. Under intervjuerna har Skolverket pekat på att det kan finnas flera orsaker till att samtliga medel inom ett statsbidrag inte fördelas. Det kan

exempelvis röra sig om konkurrerande satsningar, ansökningsperioden eller kraven på medfinansiering.

3.4.2 Hanteringen har utvecklats under senare år

Skolverket har under de senaste åren bedrivit ett utvecklingsarbete för att effektivisera och modernisera hanteringen av statsbidrag. Statsbidragsenheten har exempelvis tagit fram en handbok med rutiner och mallar för denna hantering i syfte att skapa enhetlighet och stödja nyanställda. Enheten har också utökat antalet stickprovskontroller och uppföljningar av statsbidragen.

Skolverket saknar dock ett adekvat IT-stöd för att kunna hantera det stora antalet statsbidrag och ansökningar på ett rättssäkert och effektivt sätt. Ansökningar om statsbidrag hanteras framför allt genom att sökanden skickar in blanketter i Word- och Excelformat via e-post till brevlådor för olika statsbidrag. Även myndighetens interna hantering är manuell. Det leder till ökade risker, exempelvis att ansökningar hamnar fel och inte behandlas i tid. Dessutom blir hanteringen av ansökningar arbets- och tidskrävande.

Skolverket håller på att utveckla ett ärendehanteringssystem för statsbidraget till lärares karriärtjänster. Utvecklingen av systemet finansieras genom att regeringen har gett Skolverket tillstånd att använda medel från sakanslaget för IT-utveckling. Systemet är tänkt att utgöra grunden även för den större delen av myndighetens övriga statsbidragshantering. Skolverket har uppgett att man kommer att börja ta systemet i drift under 2015 genom att genomföra en pilotstudie.

3.5 Kompetensförsörjning

Vid utgången av år 2014 var 535 personer anställda i Skolverket, vilket motsvarade 496 årsarbetskrafter.

Tabell 4 **Antalet anställda 2009–2014 den 31 december respektive år**

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Tillsvidareanställda	263	275	285	295	329	382
Visstidsanställda	64	68	45	105	160	116
Europaskolan (vistid)	35	38	38	37	39	37
Totalt	362	381	368	437	528	535

Källa: Skolverkets årsredovisningar för år 2011 och 2014.

Av tabell 4 framgår det att antalet anställda har ökat med knappt 50 procent sedan 2009. Fram till år 2013 var det framför allt antalet visstidsanställda som ökade. Ökningen av antalet anställda har två huvudsakliga förklaringar. För det första har Skolverket gjort omfattande rekryteringar för hanteringen av legitimationer för lärare och förskollärare. För det andra beror ökningen på satsningar på utvecklingsverksamheten samt viss ökning av personal inom stödfunktionerna.

3.5.1 Hög andel visstidsanställda

Andelen visstidsanställda är förhållandevis hög. Myndighetsledningen har själv sett den höga andelen visstidsanställda som ett problem och har därför ökat antalet tillsvidareanställningar i myndigheten. Med undantag för lärarna i Europaskolan har andelen visstidsanställda minskat från 33 till 23 procent av Skolverkets personal mellan 2013 och 2014.

Andelen visstidsanställda är enligt Skolverket delvis en följd av att man under en övergångsperiod har behövt en större personalstyrka för att hantera det stora antalet ansökningar om legitimationer för lärare och förskollärare. Under en tid har Skolverket också använt personal från ett bemanningsföretag för att bereda dessa ärenden.

För att täcka sitt kompetensbehov har Skolverket dessutom köpt tjänster från framför allt lärosäten och konsultföretag. Skolverkets köp av tjänster behandlas ytterligare i avsnitt 4.5.

3.5.2 Osäkerhet om finansieringen

Skolverket har framfört att den höga andelen visstidsanställda framför allt är en följd av att myndigheten i stor utsträckning finansieras med

medel från sakanslag som är öronmärkta för specifika satsningar. Dessa medel är tidsbegränsade och enligt myndigheten innebär det en ekonomisk risk att finansiera tillsvidareanställningar med dessa medel.

Vi kan också konstatera att det inte är tydligt i vilken utsträckning Skolverket får finansiera tillsvidareanställningar med sakanslag. Det beror på hur regeringen har uttryckt de finansiella villkoren för anslagen i Skolverkets regleringsbrev (se avsnitt 2.4).

3.5.3 Personalomsättningen skapar problem

Skolverket har en förhållandevis hög personalomsättning. Under 2014 var personalomsättningen 21 procent, beräknat som andelen som slutat på myndigheten i förhållande till antalet anställda. Personalomsättningen har ökat jämfört med 2013. Den höga andelen visstidsanställda är en förklaring till personalomsättningen.

Personalomsättningen innebär flera problem för Skolverket. Att rekrytera och introducera personal tar tid och kostar pengar. Enligt Skolverket finns det också en risk för felaktiga beslut, eftersom de anställda inte har tillräcklig erfarenhet av sina arbetsuppgifter. Det uppstår brister i myndighetens samlade kompetens och den interna kunskapsupbyggnaden försvåras.³⁹

3.5.4 Förändrade kompetensbehov

Under senare år har Skolverket fått nya uppgifter vilket har påverkat myndighetens kompetensbehov. Verksamhet som består av mer renodlad ärendehandläggning har ökat, framför allt genom hanteringen av legitimationer och statsbidrag. Myndigheten har också på uppmaning från regeringen kompletterat sin kompetens på yrkesutbildningsområdet. Allt fler och större uppdrag ställer också nya krav på projektledarkompetens. Förutom genom nyrekrytering har Skolverket mött detta med internutbildning.

Under 2014 har Skolverket påbörjat ett arbete med att ta fram en kompetensförsörjningsstrategi. I arbetet ingår att myndigheten ska bli bättre på att skapa balans mellan generella kompetenser och specialistkompetenser samt mellan tillsvidareanställd och visstidsanställd personal.

³⁹ Skolverket (2015) *Årsredovisning 2014*, sid. 160.

Dessutom ska Skolverket ta fram en årlig process för strategisk kompetensplanering.

3.6 Extern samverkan

Skolverket samverkar med en rad myndigheter och andra organisationer. Regeringen ställer i vissa fall krav på samverkan i Skolverkets eller annan berörd myndighets instruktion, uppdrag i regleringsbrev eller särskilda uppdrag.

3.6.1 Skolverket samverkar med flera myndigheter

Enligt Skolverkets instruktion ska myndigheten samverka med Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten och det nybildade Skolforskningsinstitutet. Skolverket har tecknat överenskommelser om samverkan med Skolinspektionen och Specialpedagogiska skolmyndigheten. Dessa överenskommelser anger utgångspunkterna för samverkan, vilka samverkansområden som har identifierats som särskilt viktiga och vem som är kontaktperson på respektive myndighet. I överenskommelserna anges att generaldirektörerna och myndigheternas ledningsgrupper ska mötas regelbundet. Enligt överenskommelserna finns även möjlighet för personal att tillfälligt delta i projekt på den andra myndigheten.

I Skolverkets regleringsbrev begär regeringen även in redovisning om hur myndigheten har samverkat med Universitets- och högskolerådet, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Sameskolstyrelsen och Myndigheten för yrkeshögskolan. I årsredovisningen för år 2014 redovisar Skolverket att man även har samverkat med Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Barnombudsmannen.

3.6.2 Skolverket köper tjänster från lärosäten

Skolverket köper i stor utsträckning in tjänster från universitet och högskolor. Det kan exempelvis gälla att ta fram underlag för läroplaner, att utforma nationella prov samt att anordna fortbildning för lärare och skolledare.

Universitet och högskolor är ofta stora och heterogena organisationer. Skolverket samverkar därmed med olika delar av lärosäten i olika frågor. Vid flera lärosäten finns särskilda organ med nära koppling till

Skolverkets verksamhet. Regionala utvecklingscentrum finns vid vissa lärosäten med lärarutbildning och syftar till att främja möten mellan personal på högskola och i skola. Dessutom har nationella resurscentrum bildats vid flera olika universitet för att utveckla undervisningen isärskilda ämnen. Dessa resurscentrum bedriver en verksamhet som ligger mycket nära Skolverkets verksamhet med stöd till skolutveckling. Det har blivit särskilt tydligt i förhållande till Nationellt centrum för matematikutbildning vid Göteborgs universitet när regeringen 2012 gav Skolverket ett stort uppdrag att stödja matematikundervisningen (det så kallade Matematiklyftet). Skolverket driver också ett av dessa centrum i egen regi: Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling.

3.6.3 Omfattande samverkan med olika organisationer

Genom att förväntningarna ökat på Skolverket att stimulera lärlingsutbildning och utveckla kvaliteten i gymnasial yrkesutbildning, har behovet av samverkan med arbetsgivare och branschorganisationer ökat. Branschorganisationer finns representerade i de nationella råden för yrkesprogrammen i gymnasieskolan.

Personalen i skolan är en viktig målgrupp för Skolverket. Företrädare för personalen är Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Skolledarförbundet. Dessa förbund organiserar personal både i skolan och förskolan. Förbunden har i vissa fall tillfrågats för att ge synpunkter på Skolverkets olika uppdrag. Det finns dock ingen fast rutin för när och hur ett sådant samråd ska genomföras.

Skolhuvudmännen är en viktig målgrupp, men de kan också vara samverkansparter för Skolverket. Det kan handla om att inhämta erfarenheter från huvudmännen i uppdrag om skolutveckling eller att få synpunkter på olika dokument som Skolverket tar fram.

3.6.4 Samverkan är ofta projekt- och personberoende

Det finns betydande variationer i hur samverkan fungerar mellan Skolverket och deras samarbetsparter. I våra intervjuer med företrädare för myndigheter och organisationer som Skolverket samarbetar med har det ofta framkommit att samverkan dels genomförs i inledningen av ett projekt, dels i slutskedet när det finns ett utkast till redovisning. Flera samverkansparter efterlyser mer samverkan däremellan.

Samarbetsparter uppfattar ofta Skolverkets medarbetare som kunniga, men att de har ont om tid och därmed inte hinner samverka i tillräcklig utsträckning. De har även framfört att samverkan skiftar mycket beroende på enskilda medarbetare. Goda exempel på samverkan har nämnts, liksom exempel där samverkan har fungerat mindre väl.

Flera av de organisationer som representerar Skolverkets målgrupper uttryckte en önskan om att vara mer delaktiga i uppdrag som berör deras medlemmar. Organisationerna anser att myndighetens insatser blir sämre utan samverkan, eftersom Skolverket inte alltid förstår huvudmännens och lärarnas vardag. Organisationerna anser sig kunna bidra med den kunskap som krävs för att Skolverkets insatser ska kunna fungera bättre ute i kommunerna, på skolorna och i klassrummen.

Generellt sett finns en stark önskan att samverka med Skolverket hos de organisationer vars företrädare vi har intervjuat. Det handlar delvis om organisationer som driver sina medlemmars intressen. Att samverka med Skolverket ger dessa organisationer en möjlighet att framföra och få genomslag för sina åsikter i verksamheten. I vissa uppdrag har regeringen skrivit att Skolverket ska samverka eller samråda med olika myndigheter och organisationer. Vi kan dock konstatera att det ofta är oklart hur Skolverket ska hantera andra organisationers synpunkter.

3.7 Sammanfattande iakttagelser

Skolverket är en enrådig myndighet, men med både överdirektör, insynsråd och internrevision. Vi kan dock konstatera att Skolverket bättre motsvarar regeringens kriterier för en styrelsemyndighet än en enrådig myndighet.

Skolverkets verksamhet har vuxit kraftigt under senare år och delvis ändrat karaktär. Det återspeglas både i kostnaderna för verksamheten och i antalet anställda. Framför allt beror ökningen på att stödet till skolutveckling har ökat och att uppgiften att meddela legitimationer till lärare och förskollärare har tillkommit. Skolverket arbetar nu därmed i större utsträckning med ärendehantering och skolutveckling.

Skolverkets organisation har dock varit oförändrad sedan myndighetsombildningen 2008. I takt med att uppdraget delvis har ändrat karaktär har organisationen blivit mindre ändamålsenlig och uppfattas som mer

otydlig. Den bristande samverkan över avdelnings- och enhetsgränser har länge setts som ett problem.

Skolverket har en hög andel visstidsanställda, även om andelen tillsvidareanställda har ökat det senaste året. Dessutom är vissa delar av verksamheten beroende av köp av tjänster, exempelvis från lärosäten och konsultföretag. Detta påverkar såväl kostnader som kompetensförsörjning och riskerar att även påverka kunskapsöverföringen negativt. Finansieringen av myndigheten med ett stort antal sakanslag har påverkat myndighetens möjlighet att bedriva verksamhet med egen tillsvidareanställd personal.

Skolverket fördelar statsbidrag till ett värde av omkring 7 miljarder kronor per år. Hanteringen har utvecklats under senare år, men försvåras av att Skolverket fortfarande saknar ett adekvat IT-stöd.

Skolverket samverkar med en rad myndigheter och organisationer. Hur samverkan i praktiken går till framstår som personberoende. Vi kan också konstatera att flera samverkansparter önskar en tydligare roll, eftersom de i dag upplever det som oklart hur och om vad de ska samverka.

4 Intern styrning

I detta kapitel analyserar vi hur Skolverket styr, följer upp och utvecklar sin verksamhet. Vi analyserar även Skolverkets IT- och inköpsverksamhet.

4.1 Skolverkets egna mål

I kapitel 2 kunde vi konstatera att regeringen bara har tagit fram ett fåtal mål för Skolverket och att dessa mål är på en mycket övergripande nivå. I detta avsnitt analyserar vi vilka mål som Skolverket har formulerat för sin verksamhet.

4.1.1 En strategisk plan som grund

Skolverket har av tradition varit en decentraliserad myndighet där avdelningar och enheter har haft stor frihet. Det framkommer i flera av våra intervjuer. Skolverket var från början också mer av en akademisk miljö där tonvikten låg på utformning av styrdokument för skolan samt uppföljning och utvärdering. Ledningens styrning var förhållandevis svag men under senare år har myndigheten börjat utarbeta en mer myndighetsgemensam inriktning för verksamheten. Det första steget är Skolverkets strategiska plan för 2013–2016. Här har ledningen slagit fast fem övergripande mål för Skolverket:

- Vår verksamhet bidrar till högre kvalitet i undervisningen.
- Vi tillhandahåller den bästa kunskapen om skolsystemet.
- Vi möter målgruppernas behov.
- Vi har rätt kompetens.
- Vi är snabba, flexibla och effektiva.

Skolverkets mål i den strategiska planen är således snarare att betrakta som övergripande visioner för verksamheten. De ger liten konkret vägledning för hur chefer och medarbetare ska inrikta och prioritera arbetet. I planen har ledningen också definierat ett antal strategier för att nå dessa mål. Även dessa strategier är förhållandevis övergripande. Här slår ledningen exempelvis fast att Skolverket ska utveckla stöd för att höja kvaliteten i undervisningen och utveckla processer och IT-stöd för att möta krav på snabbhet, flexibilitet och effektivitet.

Den strategiska planen har dock utgjort starten för det interna utvecklingsarbetet inom myndigheten och har lett till att ledningen har startat flera utvecklingsprojekt. Skolverket har bland annat tagit fram riktlinjer för hur myndigheten ska arbeta med nationell skolutveckling. Riktlinjerna innehåller inga mål för verksamheten, men ger mer konkret styrning av hur Skolverket ska arbeta i de delar där genomförandet inte direkt styrs av regeringsuppdragen.

4.1.2 Mål för avdelningar och enheter

I Skolverkets verksamhetsplan finns mål för avdelningar, enheter och andra delar av organisationen. Respektive avdelning och enhet tar fram sina egna mål och målens utformning skiljer sig åt. Flertalet av målen är mer att betrakta som en uppgiftsbeskrivning för avdelningen eller enheten, men det finns även exempel på mål som uttrycker ett önskat resultat eller tillstånd som ska uppnås under året. Dessa mål har med enstaka undantag inte använts för att styra verksamheten eller bedöma om avdelningen eller enheten uppnår goda resultat under året. Det framgår av våra intervjuer med chefer och handläggare på Skolverket.

4.1.3 Mål för projekt

Skolverkets verksamhet bedrivs till stor del i form av olika projekt. När ett nytt projekt inleds, beslutar vanligen enhetschefen om projektdirektiv och projektplan. För vissa projekt fattar avdelningschefen de besluten. I dessa dokument formuleras målen för det aktuella projektet. Målen anges vanligen i form av syften och aktiviteter. Det kan exempelvis uttryckas som att en rapport ska tas fram och att den ska ligga till grund för diskussioner i en viss fråga.

4.2 Verksamhetsplanering

I detta avsnitt analyserar vi hur Skolverket tar fram sin verksamhetsplan och sin interna budget.

4.2.1 Ledningen styr planeringen genom prioriteringar

Skolverket utformar sin verksamhetsplan genom att enheterna tar fram förslag utifrån sina regeringsuppdrag och löpande uppgifter. Enheternas förslag aggregeras på avdelningsnivå, varefter avdelningen lämnar sitt förslag till verksamhetsplan och budget. Ledningen styr planeringsarbetet genom särskilda direktiv där man anger vilka områden som ska prioriteras. För åren 2014–2015 har Skolverkets ledning pekat ut följande områden:

- elevernas kunskapsutveckling och systemförståelse
- förbättrade resultat genom utveckling av undervisningen
- skola och arbetsliv
- bedömning och betyg

De prioriterade områdena är mycket brett formulerade och kan sägas omfatta hela Skolverkets ansvarsområde. Inom dessa områden har ledningen dock efterfrågat förslag på specifika aktiviteter från avdelningarna. Det kan exempelvis handla om att ledningen efterfrågar en övergripande styrgrupp för att samordna arbetet med betyg och bedömning eller att utvärderingsavdelningen särskilt bör titta på boendesegregationens och det fria skolvalets betydelse för resultatskillnader.

4.2.2 Budgetprocessen rör främst förvaltningsanslaget

Parallellt med verksamhetsplaneringen utarbetar Skolverket det kommande årets budget. I direktiven för verksamhetsplaneringen anger myndighetsledningen budgetramarna för avdelningarna. Dessutom anger ledningen det maximala antalet tillsvidareanställningar per avdelning. Ledningen vill på det sättet säkerställa att antalet tillsvidareanställningar ryms inom förvaltningsanslaget och att myndigheten inte tar på sig för höga långsiktiga kostnader (se också avsnitt 3.5).

Skolverkets budgetprocess omfattar i princip endast fördelningen av medel från förvaltningsanslaget, eftersom nästan alla medel som myndigheten får från olika sakanslag redan är öronmärkta för olika regeringsuppdrag. Skolverkets budgetprocess präglas också av det förhållandevis knappa förvaltningsanslaget. Det blir därför hårda prioriteringsdiskussioner i ledningsgruppen där avdelningscheferna argumenterar för att få del av de medel från förvaltningsanslaget som inte direkt binds upp av regeringsuppdrag. För en avdelnings- eller enhetschef kan det alltså vara en fördel om myndigheten får ett direkt uppdrag från regeringen eller ett återrapporteringskrav i regleringsbrevet. Det ger chefen ett argument i den interna resursfördelningen (se också avsnitt 2.3.7).

4.2.3 Delat ansvar för verksamhetsplaneringen

Ansvar för verksamhetsplaneringen, budgetprocessen och verksamhetsuppföljningen är i praktiken delat mellan verksstaben och ekonomienheten. Staben har det övergripande ansvaret för verksamhetsplaneringen och budgetprocessen, medan ekonomienheten tar fram de ekonomiska underlagen. Ekonomistyrningen är därmed delad på ett sådant sätt att samarbete är en nödvändighet. Samarbetet uppges ha fungerat väl, men det är i hög grad personberoende. Uppdelningen har också inneburit att ansvarsfördelningen har upplevts som otydlig gentemot övriga delar av myndigheten.

4.2.4 Förvaltningsanslaget anses vara för litet

Skolverket har i flera budgetunderlag till regeringen framhållit att förvaltningsanslaget inte räcker till för verksamheten. Även om flera av uppdragen finansieras med särskilda medel från sakanslag, innebär uppdragen en belastning för förvaltningsanslaget, exempelvis i form av kostnader för overhead. Flera av regeringsuppdragen innebär också att Skolverket bygger upp IT-lösningar som sedan behöver drivas och underhållas även efter att regeringsuppdraget är avslutat och medlen från sakanslaget har upphört. Skolverket har därför framfört till regeringen att förvaltningsanslaget allt mer används till overhead- och förvaltningskostnader, snarare än för instruktionsenlig kärnverksamhet.

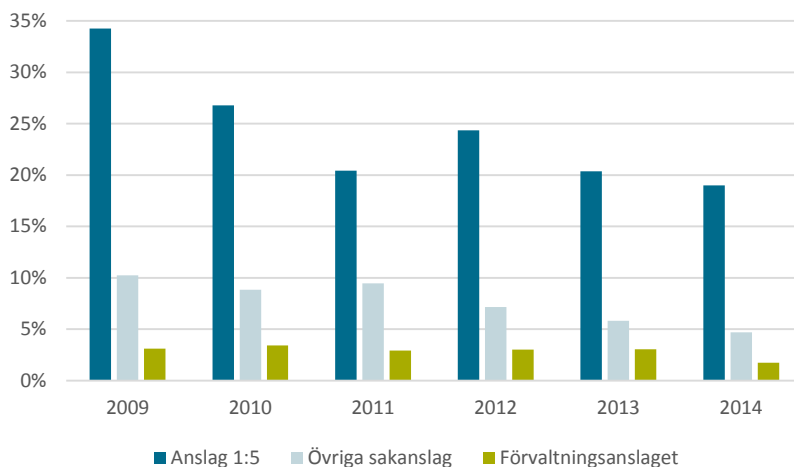
Förvaltningsanslagets storlek begränsar också Skolverkets möjligheter att bedriva verksamhet som inte direkt finansieras med öronmärkta

medel från sakanslag. I avsnitt 2.3 framgår att drygt 80 procent av Skolverkets förvaltningsanslag används för olika regeringsuppdrag. Det innebär att myndigheten anser sig tvungen att nedprioritera sådan verksamhet som regeringen inte uttryckligen efterfrågar genom direkta regeringsuppdrag eller återrapporteringskrav.

4.2.5 Finansieringen låser in resurserna

Skolverket har under senare år inte kunnat göra av med samtliga medel på de olika sakanslagen. Under 2014 blev det 790 miljoner kronor över på sakanslagen, vilket motsvarar 9 procent av de disponibla medlen på dessa anslag. Om man enbart ser till anslaget för utveckling av skolväsendet (anslag 1:5 på utgiftsområde 16), som är den huvudsakliga finansieringskällan för Skolverkets utvecklingsinsatser, blev det 517 miljoner kronor över år 2014. Det motsvarar 19 procent av disponibla medel på anslaget. Andelen medel som blir över på sakanslagen har dock minskat sedan 2009.

Figur 9 Andel medel som Skolverket inte förbrukat i procent av samtliga disponibla medel 2009–2014



Källa: Skolverkets årsredovisningar 2009–2014

En orsak till att myndigheten inte använder sakanslagen fullt ut är att uppdragen utformas så att myndigheten inte hinner få de nödvändiga systemen på plats för att kunna genomföra satsningen i tid. Skolverket har även pekat på att det kan vara svårt att fylla de utbildningsplatser som man har budgeterat för och att alla statsbidrag inte utnyttjas fullt ut.

Vid våra intervjuer har det också framkommit att finansieringen gör att Skolverket har svaga incitament att hantera medlen från sakanslagen effektivt. I projekt och på enheter är man medveten om att det i många fall inte går att göra av med alla medel under året och att medlen inte heller kan överföras till andra insatser där de bedöms göra större nytta. Dessa medel kan inte heller sparas till nästkommande år. Enheter och projekt har därmed inga incitament att spara pengar utan kan tvärt om utforma sina projekt med en betydligt mer generös projektbudget än nödvändigt.

Även för förvaltningsanslaget har det uppstått ett anslagssparande under senare år. Anslagssparandet har fram till 2013 uppgått till 3 procent per år, vilket normalt är det maximala beloppet som en myndighet får föra över till nästkommande år. För 2013 uppgick anslagssparandet till 13 miljoner kronor. Skolverket menar att detta delvis är en följd av att planeringen försvåras när regeringen ger myndigheten flera nya uppdrag under löpande år. På grund av osäkerheten om nya uppdrag har ledningen också velat ha en buffert på förvaltningsanslaget. Från och med 2014 har ledningen dock valt att minska denna buffert. Anslagssparandet blev 2 procent år 2014 vilket motsvarar drygt 8 miljoner kronor.

4.3 Verksamhetsuppföljning

I detta avsnitt analyserar vi hur Skolverket följer upp sin verksamhet och ekonomi.

4.3.1 Två större uppföljningar per år

Skolverket genomför två myndighetsövergripande verksamhetsuppföljningar per år. Inför uppföljningarna bedömer enhetschefen läget i sina projekt och basuppgifter och anmäler till ledningen vilka som ska bli föremål för diskussion. Myndighetens uppföljning utgår huvudsakligen från projekt och basuppgifter snarare än organisatoriska enheter. Uppföljningen är beroende av att respektive enhetschef har tillräcklig insyn

i sina projekt och basuppgifter och uppmärksammar ledningen på eventuella avvikelser. Det har hänt att ledningen inte har fått indikationer på att det exempelvis blir pengar över i ett projekt förrän vid den senare verksamhetsuppföljningen, vilket begränsar ledningens möjligheter att agera.

4.3.2 Skolverket saknar systemstöd för budgeten

Skolverket saknar ett utvecklat systemstöd för sitt budgetarbete, men arbetar med att införa ett sådant. I stället hanteras budgeten i form av Excelark och kommenterande promemorior. Det innebär ett omfattande manuellt arbete att aggregera utfall och prognoser för avdelningar, enheter och projekt, vilket försvårar planeringen och uppföljningen av verksamheten. Exempelvis måste ekonomienheten fråga respektive projektledare för att få en bild av hur medlen inom ett projekt fördelar sig på olika kostnader. Uppföljningen är således tidskrävande, men trots det har Skolverket fram till senare år endast haft en controller för hela myndigheten.

Avsaknaden av ett systemstöd har också lett till att Skolverket inte belastar sakanslagen med overheadkostnader, även när det skulle vara förenligt med anslagsvillkoren. Antalet anslagsvillkor är enligt myndigheten för stort för att kunna göra beräkningen manuellt. Skolverket tar därför samtliga overheadkostnader från förvaltningsanslaget. Det minskar ytterligare utrymmet på förvaltningsanslaget och därmed myndighetens möjligheter att bedriva verksamhet som inte direkt finansieras med sakanslag.

4.3.3 Ingen uppföljning av arbetstiden

Enhetscheferna bemannar projekten genom att tilldela så kallade interna persondagar. Men detta är ett förhållandevis grovt mått och Skolverket varken styr eller följer upp verksamheten utifrån arbetstid. I kombination med att Skolverket saknar ett adekvat stöd för ekonomisk uppföljning har myndigheten således dåliga förutsättningar för att följa upp sin interna effektivitet.

Skolverket har haft tidredovisning, men avskaffade den från och med 2015 eftersom den hade flera brister. De anställda redovisade exempelvis inte på ett enhetligt sätt vilket gjorde att redovisningen inte fullt ut

återspeglade resursanvändningen. Skolverket använde inte heller tidredovisningen för att styra eller följa upp verksamheten.

Tidredovisningen användes dock för att fördela kostnader på olika verksamhetsområden i årsredovisningen. I stället för tidredovisning kommer Skolverket därför att använda sig av kortare tidsstudier som genomförs vid två tillfällen under året. Därutöver kommer myndigheten att så långt möjligt koppla personalen till rätt projekt, enhet och finansiering genom lönesystemet.

4.4 IT-verksamhet

I detta avsnitt analyserar vi Skolverkets IT-verksamhet. Skolverket bedriver förhållandevis omfattande utveckling av IT-system och verksamheten har länge setts som ett problem för myndigheten.

4.4.1 Stor efterfrågan på IT-utveckling

Stora delar av Skolverkets verksamhet kräver att myndigheten utvecklar någon typ av IT-baserad lösning. Dessutom har Skolverket behov av IT-system för sin interna verksamhet, exempelvis för budget och ärendehantering. Skolverket har valt att utveckla de flesta systemen snarare än att köpa in färdiga lösningar. Sammantaget innebär det att Skolverket bedriver en omfattande utveckling av IT-system. Skolverket har uppgett att myndighetens totala IT-kostnader var drygt 166 miljoner kronor 2014, varav 98 miljoner kronor avsåg utvecklingsinsatser. Myndighetens IT-kostnader motsvarande således 13 procent av de totala verksamhetskostnaderna 2014.

Intervjuerna har gett en samstämmig bild av att IT-enheten varit hårt belastad genom olika utvecklingsuppdrag vilket har påverkat enhetens möjligheter att underhålla befintliga system. Det har lett till att Skolverket har ett eftersatt behov av att se över den befintliga IT-verksamheten och att hantera den interna verksamhetens behov av lämpliga IT-stöd.

4.4.2 Ledningen prioriterar bland utvecklingsprojekt

I samband med verksamhetsplanen beslutar myndighetsledningen vilken IT-utveckling som ska genomföras under året. Efterfrågan på IT-enhetens insatser är stor, vilket innebär att alla enheter och projekt inte

kan få den IT-utveckling som de anser sig behöva. Myndighetsledningen har prioriterat utvecklingen av ett system för hantering av lärarlegitimationer vilket har bidragit till att annan IT-utveckling har senarelagts.

Efterfrågan på IT-lösningar har lett till att enheter och projekt har valt att köpa egna IT-lösningar när deras önskan om utveckling inte har prioriterats av ledningen. Det har inneburit en ökad teknisk och ekonomisk risk för myndigheten eftersom dessa system inte nödvändigtvis är kompatibla med Skolverkets övriga system. I förlängningen ökar det ytterligare belastningen på IT-enheten.

Myndighetsledningen menar att de nu har förtydligat att utveckling och inköp av IT-system ska göras samlat. En samlad hantering av inköp och utveckling av IT-lösningar underlättar en mer effektiv styrning och samordning. Skolverkets stora efterfrågan på IT-utveckling innebär också att det är nödvändigt att prioritera mellan olika behov. Även här ger en samlad hantering ett bättre underlag för sådana beslut.

4.4.3 Brister i kommunikationen och styrningen

Det finns ett utbrett missnöje med IT-utvecklingen hos chefer och anställda inom kärnverksamheten. Det handlar delvis om att de inte får de IT-utvecklingsprojekt som de anser sig behöva. Men även när ett IT-utvecklingsprojekt har inletts har många ansett att IT-enheten inte har förmått att ta fram de lösningar som behövs och att utvecklingsarbetet dragit ut på tiden. Till viss del handlar det om bristande kommunikation. Beställarna inom kärnverksamheten anser inte att IT-enhetens utvecklare förstår deras beställningar och IT-enheten har synpunkter på kärnverksamhetens beställarkompetens. Det finns exempel på att projekt har anlitat egna IT-konsulter för att sköta dialogen med IT-enheten.

Statskontoret har i ett tidigare uppdrag granskat Polisens IT-verksamhet och konstaterade då bland annat brister både i beställarkompetensen och i arbetet med att identifiera och prioritera bland användarnas behov.⁴⁰ Skolverkets och Polisens IT-verksamhet är visserligen av olika karaktär, men vi ser liknande svårigheter för Skolverket att kommunicera behov

⁴⁰ Statskontoret 2013:23 *Styrningen av Polisens IT-verksamhet*.

mellan verksamheten och IT-enheten. Det påverkar utvecklingsarbetet och kan leda till förseningar och högre kostnader.

Våra intervjuer tyder också på att Skolverkets styrning av IT-utvecklingen har varit otillräcklig. Varken myndighetens ledning eller de ansvariga projekten och enheterna har exempelvis satt tydliga ramar för omfattningen av utvecklingsprojekten. Det har lett till svårigheter att avgöra när ett projekt ska anses som färdigt och inneburet att projekten har pågått under lång tid. Även Skolverkets internrevision har nyligen konstaterat brister i IT-styrningen. Internrevisorn rekommenderade bland annat att Skolverket skulle tydliggöra processen för IT-utveckling och inrätta ett forum där IT-relaterade projekt kunde beredas innan de togs till myndighetsledningen för beslut.⁴¹

4.4.4 Varierande finansiering av IT-utvecklingen

Regeringens finansiering av Skolverket med sakanslag i kombination med det begränsade förvaltningsanslaget skapar svårigheter för myndigheten att finansiera IT-utvecklingen. Investeringar i anläggningstillgångar som IT-system ska som regel finansieras genom lån i Riksgäldskontoret, men det innebär ändå kostnader i form av räntor och amorteringar som belastar förvaltningsanslaget. Skolverket har tidigare framfört att låneramen har varit för liten och regeringen har nu utökat låneramen. Skolverket bedömer dock att låneramen behöver utökas ytterligare under de kommande åren.⁴²

Regeringen har i vissa fall också beslutat att låta Skolverket finansiera IT-utveckling med medel från sakanslagen genom att ge undantag från kapitalförsörjningsförordningen. På det sättet har Skolverket exempelvis använt medel från statsbidraget för karriärtjänster för att bygga upp ett IT-system för den satsningen. Skolverket avser därefter att vidareutveckla systemet till ett generellt ärendehanteringssystem för statsbidrag.

⁴¹ Skolverket 2014-12-22 *Granskning av IT-styrning*.

⁴² Skolverket 2015-02-27 *Budgetunderlag 2016-2018*.

4.4.5 Skolverkets IT-utveckling vilar på konsulter

Regeringens finansiering av Skolverket försvårar för Skolverket att tillsvidareanställa personal (se avsnitt 3.5). Det får också konsekvenser för IT-enheten där verksamheten till största delen utförs av inhyrda konsulter. Utöver de två IT-utvecklare som är fast anställda av myndigheten använde sig Skolverket under 2014 av 45 IT-konsulter från olika konsultbolag. Under 2014 köpte Skolverket IT-tjänster för 135 miljoner kronor.

Vid granskningen av Polisens IT-verksamhet konstaterade Statskontoret att även denna verksamhet i hög grad var beroende av konsulter. Även om Polisens användning av IT-konsulter hade underlättat kompetensförsörjningen på projektnivå, pekade Statskontoret på att en stor konsultanvändning och outsourcing även förutsätter en bra styrning av konsulterna.⁴³

Att använda sig av konsulter kan även för Skolverket underlätta möjligheten att få tillgång till specifik kompetens vid rätt tillfälle. Men Skolverkets omfattande användning av konsulter påverkar också myndighetens möjligheter att bygga upp kunskaper internt. Flera konsultföretag har dessutom varit anlitade under lång tid och får därmed ett stort inflytande över Skolverkets IT-utveckling. Användningen av konsulter innebär enligt våra intervjuer också högre kostnader och ställer höga krav på styrningen av IT-verksamheten för att säkerställa att utvecklingsinsatserna svarar mot Skolverkets långsiktiga behov.

4.4.6 IT-verksamhetens problem är inte nya

Skolverket har låtit granska sin IT-verksamhet vid flera tillfällen sedan myndighetsomläggningen 2008, senast i en granskning av internrevisionen 2014. Granskningarna har visat på flera brister i styrningen av verksamheten, bland annat att det saknas en enhetlig process för systemutveckling och att den ekonomiska styrningen av IT-verksamheten har varit otydlig. I besluten om årsredovisning för 2009 och 2010 tog generaldirektören särskilt upp bristerna i den interna styrningen och

⁴³ Statskontoret 2013:23 *Styrningen av Polisens IT-verksamhet*.

kontrollen av IT-verksamheten. Skolverket lyfter också fram IT-verksamheten som en av de viktigaste riskerna i myndighetens övergripande riskanalys för 2015.

Under våren 2015 fattade Skolverket beslut om en ny IT-strategi. Internrevisorn granskade strategin under framtagandet och menade att den inte skulle få tillräcklig verkan och att den därför behöver uppdateras löpande.⁴⁴ Till IT-strategin har Skolverket tagit fram en åtgärdslista som ger en mer konkret bild av vilka åtgärder som behöver genomföras. Listan innehåller 25 åtgärder av olika karaktär. Skolverket ska enligt åtgärdslistan bland annat anpassa sin projektmodell för IT-utveckling, ta fram en gemensam process för kravinsamling, införa en modell för behovs- och nyttoanalys inför utvecklingen av nya system och inrätta en så kallad CIO (Chief Information Officer eller strategisk IT-chef) för att förstärka IT-kompetensen i ledningen.⁴⁵

Skolverket har även inlett arbetet med att införa en ny modell för hur myndigheten ska styra förvaltningen av sin IT-verksamhet. Enligt Skolverket finns det dessutom ett behov av att ytterligare se över styrningen av myndighetens samlade IT-verksamhet. Frågan ingår därför i myndighetens organisationsöversyn.

4.5 Köp av tjänster

I detta avsnitt analyserar vi Skolverkets inköp och upphandling av tjänster. Skolverket köper årligen in tjänster för jämförelsevis stora belopp. Trots det har myndigheten inte haft ett tillräckligt utbyggt centralt stöd för inköp och upphandling.

4.5.1 Skolverket har en stor inköpsvolym

År 2014 köpte Skolverket tjänster för 860 miljoner kronor och varor för 67 miljoner kronor. Två tredjedelar av Skolverkets totala verksamhetskostnader utgjordes alltså av inköp av tjänster under 2014.

⁴⁴ Skolverket 2014-12-22 *Granskning av IT-styrning*.

⁴⁵ Skolverket 2015-02-06 *Skolverkets IT-strategi inklusive åtgärdslista*.

Tabell 5 Skolverkets köp av tjänster 2009–2014 (miljoner kronor) ⁴⁶

Inköp	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Totalt	265	330	585	675	860	860
Varav från statliga aktörer	97	145	315	390	520	470
från icke statliga aktörer	170	190	275	285	340	390

Källa: Skolverket.

Köp av tjänster från statliga aktörer består till största delen av tjänster från olika lärosäten, exempelvis högskolekurser inom satsningar som Lärarlyftet. Inköp från icke-statliga aktörer omfattar bland annat kostnader för IT-tjänster (se avsnitt 4.4.5).

Statskontoret har i en tidigare studie konstaterat att regeringens styrning med många direkta uppdrag och finansiering via sakanslag leder till att myndigheter i stor utsträckning upphandlar extern kompetens. Det är svårt att anställa på lång sikt när finansieringen är kopplad till ett tidsbegränsat uppdrag.⁴⁷ Skolverkets omfattande inköp av tjänster beror delvis på detta, men också på att regeringen i sina uppdrag till Skolverket i vissa fall ställer krav på att verksamheten ska upphandlas. Regeringen kan exempelvis skriva att Skolverket ska upphandla kurser från lärosäten eller anlita en extern aktör för att göra en utvärdering.

4.5.2 Upphandling har hanterats av projekten

Ekonomienheten genomför upphandlingar på uppdrag av olika enheter och projekt, men ansvaret för avtalen ligger sedan ute hos enheterna. Av våra intervjuer har det dock framkommit att behovet av upphandlingsstöd är större än vad ekonomienheten kan erbjuda. Projekten har också i viss utsträckning hanterat sin egen upphandling utan ekonomienhetens inblandning. Det innebär att ekonomienheten inte har haft överblick över all den upphandling som Skolverket har genomfört.

På Skolverkets intranät finns riktlinjer för upphandling, men riktlinjerna har inte ansetts vara tillräckliga och många projekt har därför tagit fram

⁴⁶ På grund av att Skolverket saknar adekvat systemstöd är uppgifterna osäkra och tabellen bör därför ses som en uppskattning. För åren 2009–2011 stämmer exempelvis inte uppdelningen mellan statliga och icke-statliga aktörer med totalsumman.

⁴⁷ Statskontoret Om offentlig sektor 23 (2015) *Att göra eller köpa?*

egna lösningar. Skolverket har en gemensam avtalsdatabas som dock endast omfattar de avtal ekonomienheten är med och tar fram. Databasen omfattar inte heller överenskommelser eller avrop i övrigt.

4.5.3 Skolverket utvecklar sin inköpsorganisation

Skolverket har konstaterat att myndigheten saknar effektiva och enhetliga arbetsmetoder på inköpsområdet. Mandatet att köpa in och upphandla anses vara alltför decentraliserat och utgår från det aktuella projektets behov snarare än myndighetens samlade behov.⁴⁸ Skolverket har därför påbörjat arbetet med att införa en ny inköpsorganisation som ska samordna, leda och utveckla inköp och upphandling. En inköpsorganisation ska vara på plats 2018. Ekonomienheten har som mål att komma i gång med arbetet inom området IT och telefoni under 2015.

I en tidigare studie om outsourcing konstaterar Statskontoret bland annat att det är viktigt för en större myndighet att bygga upp en strategisk upphandlingsfunktion så att de ansvariga kan ta ett samlat ansvar för myndighetens behov. Skolverket var en av de studerade myndigheterna och Statskontoret kunde konstatera att det relativt sett mycket begränsade förvaltningsanslaget försvårar för myndigheten att bygga upp en central stödverksamhet för upphandlingen.⁴⁹

4.6 Projektstyrning

I detta avsnitt analyserar vi hur Skolverket styr sin kärnverksamhet i form av regeringsuppdrag och egeninitierade eller löpande uppgifter.

4.6.1 Verksamheten är indelad i basuppgifter och projekt

Skolverkets verksamhet består av löpande uppgifter i form av basuppgifter och mer tillfällig verksamhet i form av projekt. I Skolverkets verksamhetsplan för 2015 redovisas 86 olika basuppgifter och 105 olika projekt. Skolverkets kärnverksamhet är alltså uppdelad på nästan 200 olika poster.

Formellt styrs basuppgifter och projekt på olika sätt. För projekt finns en särskild myndighetsgemensam projektmodell med fördefinierade

⁴⁸ Skolverket Projektplan 2015-02-24 *Att införa en inköpsorganisation*.

⁴⁹ Statskontoret (2015) Om offentlig sektor 23 *Att göra eller köpa?*

avstämningar och styrdokument som projektdirektiv och projektplan. Projektmodellen definierar inte hur projekten styrs under genomförandetiden, utan enbart hur projekt initieras och avslutas. Skolverkets projekt är av mycket olika karaktär, men samtliga projekt ska styras på samma sätt i enlighet med Skolverkets projektmodell. Våra intervjuer tyder på att projektmodellen endast i begränsad utsträckning styr projektarbetet. Motsvarande modell finns inte för basuppgifter, utan i det fallet är styrningen mer beroende av den ansvariga enhetschefen. Enligt våra intervjuer hanteras dock projekt och basuppgifter i princip på samma sätt.

4.6.2 Kontakter med departementet på flera nivåer

När regeringen avser att ge Skolverket ett uppdrag är första steget vanligen informella diskussioner mellan myndigheten och handläggare på Utbildningsdepartementet. Skolverkets stab ska formellt fungera som första kontaktpunkt, och staben ska sedan fördela frågan till den berörda avdelningen eller enheten som därefter sköter de förberedande kontakterna.

I praktiken har det inte alltid fungerat på det sättet. Kontakter tas på olika nivåer inom Skolverket vilket gör att myndighetsledningen och staben inte alltid har överblick över pågående dialoger. Det finns därmed en risk att Regeringskansliet får felaktiga uppgifter eftersom kontaktpersonen inte nödvändigtvis har stämt av svaret med exempelvis ekonomienheten. Dessutom finns en risk att svaret inte är förankrat hos myndighetsledningen och därmed inte representerar myndighetens samlade bedömning. Även från Utbildningsdepartementet tas kontakter på olika nivåer. Både Skolverket och Utbildningsdepartementet har framfört att man måste göra återkommande ansträngningar att skärpa upp hanteringen av informella kontakter för att det ska fungera.

4.6.3 Projekten utformas på enheterna

Skolverkets stab ansvarar för att fördela nya regeringsuppdrag till de olika avdelningarna. Avdelningschefen fördelar i sin tur uppdraget till en enhet där enhetschefen ansvarar för att bemanna projektet. I enstaka fall bemannas projektet på avdelningsnivå.

I våra intervjuer beskrivs dennas process som att uppdraget direkt fördelas ner till enhetsnivå, utan att enhetschefen eller projektledaren får någon vägledning om hur de förväntas hantera uppdraget. Det varierar exempelvis hur inblandad avdelningschefen är vid utformningen av projektet.

Skolverket har identifierat mottagandet av uppdrag som ett problem och inlett ett arbete för att förändra det. En grund för arbetet har varit internrevisorns granskning av hanteringen av legitimationer för lärare och forskollärare. Internrevisorn konstaterade 2014 att myndighetens styrning av projektet var bristfällig från början. Det borde enligt internrevisorn ha funnits ett tydligt projektdirektiv från den ansvariga projektägaren. Myndigheten borde därför inrätta ett särskilt projektkontor för att särskilt styra och följa upp större uppdrag.⁵⁰

4.6.4 Projekten hanteras i linjeorganisationen

Skolverket är i stor utsträckning en uppdragsmyndighet som hanterar verksamheten uppdelad på olika projekt. Trots det är myndigheten fortfarande organiserad som en linjeorganisation. Projekten bemannas och drivs alltså i huvudsak inom funktionellt uppdelade enheter.

Vi har noterat att Skolverket har en ambition att bemanna projekt över enhets- och avdelningsgränser i större utsträckning. I projekt som omfattar statsbidrag deltar exempelvis personal från statsbidragsenheten, även om projektet ägs av en annan enhet eller avdelning. För att bemanna projekt över enhets- och avdelningsgränserna krävs dock att enhetscheferna kommer överens, vilket försvåras av att enhetscheferna kan uppleva sig ha otillräckliga personalresurser för att fullgöra sina egna uppdrag.

Bemanningen utgår framför allt från vilka personer på enheten som är tillgängliga och inte upptagna med andra projekt. Skolverket har haft svårt att bemanna projekten utifrån projektens specifika kompensbehov. Det kontinuerliga inflödet av nya uppdrag innebär också att bemanningen av ett projekt kan ändras flera gånger under genomförandet, eftersom personal måste frigöras för nya uppdrag.

⁵⁰ Skolverket 2014-06-26 *Granskning av uppdrag om lärarlegitimation* (dnr 2014:00151).

4.6.5 Organisationen försvårar samordning

Skolverket får ofta närallgande och ibland direkt överlappande uppdrag från regeringen. Därför behöver Skolverket kunna samordna uppdragen för att de ska få positiva effekter för myndighetens målgrupper och för att myndigheten ska kunna utnyttja sina resurser på bästa sätt.

Skolverket har vanligtvis hanterat nya regeringsuppdrag som separata projekt. Myndigheten har framfört att man har börjat försöka föra samman flera uppdrag i samma projekt, men myndigheten utnyttjar ändå inte fullt ut möjligheten att organisatoriskt samordna liknande regeringsuppdrag. I avsnitt 3.3 kunde vi också konstatera att Skolverkets organisation har blivit mindre ändamålsenlig allt eftersom verksamheten har vuxit och ändrat karaktär. Liknande uppdrag kan hanteras inom olika enheter och avdelningar. Eftersom Skolverket hanterar uppdrag som separata projekt i en linjeorganisation har den interna samordningen försvårats. Ansvaret för samordningen har i praktiken ofta delegerats till projektledarna. Dessa har dock svårt att skaffa sig den nödvändiga överblicken över andra projekt på myndigheten.⁵¹

Den bristande samordningen försämrar möjligheterna för Skolverket att bedriva en effektiv verksamhet gentemot målgrupperna. Projekten får svårt att dra nytta av befintliga kunskaper och tidigare erfarenheter. Liknande uppdrag kan genomföras på olika sätt och liknande stödmaterial kan tas fram inom olika delar av myndigheten. Det försämrar möjligheterna för huvudmän och skolor att ta del av satsningarna.

4.6.6 Skolverket har försökt förbättra samordningen

I avsnitt 3.3 kunde vi konstatera att bristande samordning över avdelnings- och enhetsgränserna har setts som ett problem på Skolverket. Myndighetsledningen har också i flera sammanhang tryckt på behovet av bättre intern samordning. När staben fördelar uppdrag till avdelningar ger de ibland avdelningen ett medskick att uppdraget ska genomföras i samverkan med en annan avdelning. För vissa projekt har Skolverket också tillsatt särskilda styrgrupper. Styrgrupperna har tillkommit utifrån ett behov av samordning och beskrivs inte i Skolverkets projektmodell

⁵¹ Skolverket internt PM 2015-01-22 *Erfarenheter från Skolverkets utvecklingsinsatser*. Det framkommer också i våra intervjuer.

eller i andra styrdokument. Det innebär att styrgruppernas utformning och mandat varierar mellan projekten.

I praktiken vilar en stor del av ansvaret för projektverksamheten på cheferna för de elva verksamhetsenheterna. Enhetscheferna har därför sett det som sitt ansvar att samordna verksamheten och träffas därför regelbundet över avdelningsgränserna för att diskutera och dela information om pågående projekt. Denna samverkan mellan enhetschefer har vuxit fram successivt som en reaktion på att verksamheten inte samordnas på högre nivå i organisationen.

4.7 Verksamhetsutveckling

I detta avsnitt analyserar vi hur Skolverket löpande utvecklar sin verksamhet, något som en myndighet ska göra enligt myndighetsförordningen.⁵² Verksamhetsutvecklingen på Skolverket har dock varit eftersatt under en längre tid. Utifrån den strategiska planen för 2013–2016 har Skolverket dock inlett ett stort antal interna utvecklingsprojekt.

4.7.1 Verket har inte prioriterat verksamhetsutvecklingen

Våra intervjuer har gett en samstämmig bild av att tidigare myndighetsledningar inte har prioriterat den myndighetsgemensamma verksamhetsutvecklingen i tillräcklig utsträckning. I stället har det varit upp till de olika avdelningarna och enheterna att utveckla sina egna processer. Våra intervjuer tyder också på att det har funnits en kultur av starka avdelningar och en önskan att fatta beslut i konsensus mellan myndighetsledning och chefer. Det har lett till att beslutsprocesser och förändringsarbete har dragit ut på tiden.

Myndighetsledningen har enligt våra intervjuer också haft svårt att avsätta resurser och engagemang för en myndighetsgemensam verksamhetsutveckling. Det stora antalet uppdrag, framför allt den problematiska hanteringen av legitimationer för lärare och förskollärare, har tagit tid och resurser i anspråk. Samtidigt har myndigheten under flera år haft ett sparande på sitt förvaltningsanslag som skulle ha kunnat användas för verksamhetsutveckling (se avsnitt 4.2.5).

⁵² 3 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

4.7.2 Oklart ansvar för verksamhetsutvecklingen

Det är inte helt klart vem som ansvarar för att initiera och driva den interna verksamhetsutvecklingen. Skolverkets stab har enligt arbetsordningen i uppdrag att bedriva organisationsutveckling. Mycket av utvecklingsbehovet finns dock inom den administrativa avdelningen, som enligt arbetsordningen har i uppdrag att bedriva administrativ utveckling. Till det kommer att varje avdelningschef också ska ansvara för kvalitetsutveckling och förbättringsarbete inom sitt ansvarsområde.

4.7.3 Ett stort antal utvecklingsprojekt har initierats

Skolverket har inlett eller planerar att inleda ett stort antal interna verksamhetsutvecklingsprojekt. Enligt verksamhetsplanen ska Skolverket genomföra tolv olika interna utvecklingsprojekt under 2015. Myndigheten ska bland annat implementera den nya IT-strategin, införa en inköpsorganisation, utveckla nya former för verksamhetsplanering och projektstyrning samt ”samordna och driva på Skolverkets förmåga att möta målgruppernas behov”. Därutöver har Skolverket inlett en omfattande organisationsöversyn som ska genomföras under 2015 (se avsnitt 3.3). Regeringen har också gett Skolverket i uppdrag att utveckla resultatindikatorer för sin verksamhet vilket kräver internt utvecklingsarbete.

Skolverket har i sin riskanalys för 2015 konstaterat att myndigheten kommer att bedriva ”ett omfattande arbete med parallella utvecklingsinsatser inom olika områden”. Myndigheten ser en risk att insatserna inte kommer att kunna genomföras i planerad takt.

4.8 Sammanfattande iakttagelser

Skolverkets styrning och uppföljning av verksamheten utgår huvudsakligen från projekt och basuppgifter. Det saknas tillräckliga strukturer för att följa upp avdelningars och enheters verksamhet på en mer övergripande nivå. De mål som har tagits fram för myndigheten, avdelningarna och enheterna har med enstaka undantag inte använts för att styra eller följa upp verksamheten.

Skolverkets budgetprocess präglas av de många sakanslagen och det knappa förvaltningsanslaget. Finansieringen låser in resurser i olika uppdrag och under senare år har förhållandevis mycket anslagsmedel

förblivit oförbrukade vid årets slut. Genom denna inlåsning har Skolverket svaga incitament att hantera sakanslagen effektivt. Myndigheten saknar dessutom adekvat systemstöd för budgetarbetet och följer inte heller upp intern effektivitet exempelvis genom att följa upp den faktiska tidsanvändningen.

Skolverkets IT-verksamhet har varit ett problem under en längre tid. Efterfrågan på IT-stöd är stor inom myndigheten, delvis beroende på de krav som ställs i regeringsuppdragen. IT-verksamheten är konsultberoende och IT-enheten har inte möjlighet att hantera myndighetens samlade behov av utveckling. Det finns problem i kommunikationen mellan verksamhetsenheterna och IT-enheten. Dessutom har styrningen av IT-verksamheten varit otillräcklig.

Skolverket köper in tjänster för relativt stora belopp. Trots det har inköpsverksamheten under lång tid varit decentraliserad och myndigheten har inte haft ett tillräckligt utbyggt centralt stöd för exempelvis upphandling. Myndigheten håller nu på att utveckla sin inköpsorganisation.

Skolverket bedriver en stor del av sin verksamhet i projektform. Trots det är myndigheten organiserad som en linjeorganisation. Det har försvårat bemanningen av och samordningen mellan regeringsuppdragen vilket i sin tur försvårar för projekt att lära av varandra. Den bristande samordningen ger Skolverket sämre förutsättningar att nå goda effekter gentemot målgrupperna. Skolverket har på flera sätt försökt förbättra samordningen inom den nuvarande linjeorganisationen, men det har visat sig vara svårt.

Verksamhetsutvecklingen har varit eftersatt under en lång tid. Utifrån den strategiska plan som Skolverket tog fram för 2013–2016 har myndigheten nu inlett ett stort antal interna utvecklingsprojekt. Ansvaret för och arbetet med dessa projekt är delat mellan verksamhetsstaben och den administrativa avdelningen. Flera projekt har kopplingar till varandra och Skolverket har i sin riskanalys lyft risken att alla projekt inte kommer att kunna genomföras i planerad takt.

5 Resultat

I detta kapitel analyserar vi hur Skolverket följer upp och redovisar sina resultat. Vi gör också en bedömning av vilka resultat som Skolverket uppnår.

5.1 Vad är ett resultat för Skolverket?

Med resultat menas vad som har kommit ut från myndighetens verksamhet (prestationer) och vad detta har bidragit till för myndighetens målgrupper (effekter). Resultat är något mer än myndighetens verksamhet (aktiviteter), men i praktiken kan gränserna mellan begreppen aktiviteter, prestationer och effekter vara flytande.⁵³

Figur 10 Effektkedjan



En myndighets resultat bedöms utifrån målen för verksamheten. Målen kan sättas både av regeringen och av myndigheten själv. Exempelvis omfattar Skolverkets instruktion skrivningar som kan tolkas som mål, samtidigt som även myndigheten ställer upp vad man ser som mål för verksamheten. Tidigare i rapporten har vi dock konstaterat att varken regeringen eller Skolverket har formulerat mål för verksamheten som är tillräckligt tydliga för att ha någon styrande verkan.

Hur relevant ett specifikt mål är i förhållande till en viss målgrupp kan dock variera. Det är därmed av intresse att diskutera resultaten i förhållande till Skolverkets målgrupper, framför allt skolhuvudhuvudmän,

⁵³ Ekonomistyrningsverket 2012:42 *Handledning resultatredovisning*.

rektorer och lärare (se avsnitt 2.2). Resultaten kan även bedömas i förhållande till hur nöjd regeringen är med myndighetens verksamhet.

5.2 Skolverkets resultatuppföljning

Skolverkets stab har det övergripande ansvaret för att följa upp verksamheten och sammanställa detta i årsredovisningen.

5.2.1 Utvärderingssekretariatet

Vid Skolverkets avdelning för utvärdering finns ett utvärderingssekretariat. Sekretariatet ska samverka med andra avdelningar när dessa genomför insatser som innehåller krav på utvärdering. Utvärderingssekretariatet genomför vissa utvärderingar, men arbetar främst med att samordna uppdrag till externa utvärderare.

Sekretariatet har vuxit fram successivt på initiativ av Utvärderingsavdelningen i samband med att allt fler regeringsuppdrag började innehålla krav på att Skolverket skulle utvärdera sina insatser. Avdelningen upplevde att utvärderingarna planerades in allt för sent i projekten och att avdelningen ibland inte ens blev inblandad i dem. Därmed försvårades utvärderingarna och det var heller inte säkert att det fanns tillräckliga resurser för att genomföra en utvärdering.

Den ansvariga projektledaren eller enhetschefen förväntas kontakta sekretariatet när ett projekt innehåller uppföljnings- eller utvärderingsinsatser. Sekretariatet finansieras huvudsakligen genom att projekten avsätter medel för detta i respektive projektbudget. Utvärderingsavdelningen finansierar dessutom en grundbemanning för sekretariatet, men avdelningen har upplevt att det har varit svårt att avsätta egna resurser för sekretariatet. Våra intervjuer tyder dessutom på att sekretariatet inte har möjlighet att hantera hela det interna behovet av uppföljning och utvärdering.

5.2.2 Uppdragsgivarens syn på verksamheten

Utbildningsdepartementet ger Skolverket återkoppling genom den årliga mål- och resultatdialogen, vid de muntliga presentationer för Regeringskansliet som hålls i samband med att regeringsuppdrag redovisas och i direktkontakter mellan chefer på Utbildningsdepartementet och

Skolverket. Vår analys visar dock att den faktiska återkopplingen är begränsad.

Det finns flera orsaker till att Skolverket bara i vissa fall får återkoppling på sin verksamhet. Mål- och resultatdialogerna hålls med nödvändighet på en övergripande nivå. Skolverkets breda uppdrag har gjort det svårt för Utbildningsdepartementet att förmedla en konkret återkoppling till myndigheten. Årsredovisningen ger heller inte en tillräckligt bra bild för att departementet ska kunna bedöma verksamheten.

Våra intervjuer tyder på att handläggare på Utbildningsdepartementet är osäkra på vilket mandat de har att återkoppla synpunkter på Skolverkets verksamhet. Det kan dessutom uppfattas som känsligt att framföra kritik direkt till de ansvariga projektledarna på Skolverket. I våra intervjuer framkommer också att Skolverket egentligen bara får tydlig återkoppling i de fall då Utbildningsdepartementet vill signalera ett starkt missnöje till myndigheten. Det är i fall då Utbildningsdepartementet uppfattar att större och viktigare uppdrag gått fel. Sådan återkoppling förmedlas mellan chefer på Utbildningsdepartementet och Skolverket.

Skolverket har inga rutiner för att systematiskt följa upp hur nöjd regeringen är med genomförandet av enskilda uppdrag. Sammantaget innebär det att Skolverket i de flesta fall inte vet om uppdragsgivaren är nöjd och hur myndigheten skulle kunna utveckla sin verksamhet för att den ska stämma bättre överens med uppdragsgivarens behov.

5.2.3 Målgruppernas syn på verksamheten

Skolverket gör ingen systematisk uppföljning av målgruppernas åsikter om verksamheten. Det konstaterades i en konsultrapport från 2012. Skolverket följde upp kvaliteten i genomförandet av specifika insatser och i mindre utsträckning hur målgrupperna använde Skolverkets insatser och vilka effekter de fått. Möjligheten att aggregera resultaten försvårades dock genom att uppföljningarna inte gjordes på ett enhetligt sätt. Det innebär att Skolverket enligt konsultrapporten saknade viktiga

underlag för att utveckla den egna verksamheten och för att återrapportera till regeringen.⁵⁴ Skolverket följer fortfarande inte upp målgrupernas åsikter om verksamheten på ett systematiskt sätt. Frågan ingår dock i ett utvecklingsprojekt som myndigheten inledde under 2013.

5.3 Skolverkets redovisning

En myndighet är alltid skyldig att redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de uppgifter som framgår av myndighetens instruktion.⁵⁵ Regeringen har också tidigare uttryckt att regeringen inte alltid behöver ange vilken information som myndigheten ska redovisa. I stället får myndigheten själv ta ställning till detta med utgångspunkt från sitt instruktionsenliga uppdrag.⁵⁶ I kapitel 2 kunde vi dock konstatera att regeringen har gett Skolverket ett stort antal återrapporteringskrav och att regeringen därmed i stor utsträckning styr hur Skolverket ska utforma sin redovisning.

5.3.1 Resultatredovisningen är splittrad

Skolverket redovisar sina resultat i årsredovisningen och i ett stort antal särskilda avrapporteringar av regeringsuppdragen. Under 2014 redovisade Skolverket regeringsuppdrag i 35 olika rapporter. Antalet särskilda rapporter till regeringen har legat på mellan 35 och 48 per år under perioden 2009–2014.⁵⁷

Skolverkets årsredovisning är omfattande och har ökat i omfattning sedan 2009.⁵⁸ Årsredovisningen är uppdelad på ett stort antal uppdrag och verksamhetsområden. Skolverket har i årsredovisningarna försökt att ge en sammanfattande bild av verksamheten, men resultatredovisningen är ändå mycket uppsplittrad. Till stor del beror det på den stora mängden specifika återrapporteringskrav i Skolverkets regleringsbrev.

⁵⁴ Ramböll (2012) *Målgruppsundersökningar Skolverket*.

⁵⁵ 3 kap. 1 § förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

⁵⁶ Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009* sid. 292 och prop. 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* sid. 111.

⁵⁷ Uppgifter från Skolverkets hemsida 2015-03-17.

⁵⁸ I sidantal har årsredovisningen ökat med 75 procent (från 112 sidor 2009 till 196 sidor 2014).

Myndighetens utrymme att utforma årsredovisningens innehåll är därför begränsat (se avsnitt 2.3).

5.3.2 Skolverket redovisar sällan effekter

Årsredovisningens resultatredovisning består till största delen av redovisade aktiviteter och prestationer. Det kan handla om att Skolverket redovisar antalet deltagare i en konferens eller vilka rapporter som har publicerats. Det är också förhållandevis vanligt att Skolverket redovisar hur nöjda deltagare eller mottagare varit med insatserna. Skolverket redovisar bara i undantagsfall effekter av verksamheten. Dessutom relaterar myndigheten sällan prestationerna till mål för verksamheten. Ett undantag är Skolverkets upplysningstjänst där verksamheten redovisas i förhållande till servicemål för exempelvis svarstider.

I regleringsbrevet för 2015 fick Skolverket i uppdrag att redovisa

- hur myndighetens verksamhet bidrar till måloffyllelse genom att utveckla och redovisa resultatindikatorer inom sitt verksamhetsområde och
- en samlad bedömning av i vilken utsträckning myndigheten når sina målgrupper samt hur målgrupperna bedömer myndighetens insatser.

Uppdraget innebär att Skolverket ska inleda ett internt utvecklingsarbete för att utveckla årsredovisningen. Myndigheten ser det som ett långsiktigt utvecklingsprojekt som fullt ut kommer att få genomslag först i årsredovisningen för 2016.

5.4 Vilka resultat uppnår Skolverket?

Skolverkets splittrade resultatredovisning gör det mycket svårt att få en samlad bild av vilka resultat som myndigheten uppnår. Avsaknaden av tydliga mål för verksamheten gör det också svårt att bedöma om Skolverket har uppnått tillräckligt goda resultat. Statskontoret har gjort en bedömning av Skolverkets resultat med utgångspunkt från de undersökningar som myndigheten och andra gjort. Vi har kompletterat detta med intervjuer med företrädare för organisationer som representerar

Skolverkets målgrupper eller med organisationer som Skolverket samarbetar med.

5.4.1 Styrning

Enligt instruktionen ska Skolverket ”utforma styrdokument som är tydliga och kan förstås av berörda målgrupper”. Skolverket lämnar ingen redovisning av det målet i sin årsredovisning. Resultatredovisningen är i stället utformad i enlighet med vad regeringen efterfrågar i regleringsbrevet och omfattar

- de förändringar av styrdokumenten för skolväsendet och det nationella provsystemet som har genomförts och
- de insatser som har vidtagits för att implementera styrdokumenten och förändringar inom det nationella provsystemet samt omfattningen av insatserna.

Resultatredovisningen i årsredovisningen kan alltså främst sägas bestå av aktiviteter snarare än prestationer och effekter.

De företrädare för Skolverkets målgrupper som vi har intervjuat är i stort nöjda med myndighetens insatser när det gäller styrdokument. Skolverkets publikationer i form av allmänna råd och stödmaterial är generellt uppskattade. Flera organisationer uttrycker dock ett behov av större tydlighet och konkretion i Skolverkets stödmaterial för att öka nyttan för målgrupperna. Antalet olika stödmaterial från Skolverket har också uppfattats som så stort att det blir svårt för huvudmän och skolpersonal att hitta rätt. I specifika frågor som betyg och bedömning finns det så många olika stödmaterial att flera av de vi intervjuat hävdar att det i princip är omöjligt att skaffa sig en överblick.

Skolverkets arbete med att implementera nya läroplaner för grundskolan och motsvarande skolformer samt förskolan, har på uppdrag av myndigheten utvärderats av en forskare vid Mälardalens högskola. I utvärderingen konstaterar forskaren att de nya styrdokumenten är kända och till största delen förstås av målgrupperna. Skolverkets konferensserier bedöms ha haft en stor betydelse för att reformerna skulle bli kända. Skolverkets övriga insatser som kurser, stödmaterial och information via hemsida och upplysningstjänst hade fått ett mer blandat mottagande. En

liknande bild framkommer av utvärderingen från 2012 av implementeringen av den reviderade läroplanen för förskolan.⁵⁹

5.4.2 Utveckling

Regeringen har inte angett några mål för Skolverkets utvecklingsinsatser. Enligt regleringsbrevet ska Skolverket redovisa vilka insatser som har genomförts och en analys av resultatet. Skolverket redovisar därför de insatser som genomförts, antalet deltagare och i vissa fall hur nöjda deltagarna varit med insatsen.

Den samlade bilden av Skolverkets utvecklingsinsatser utifrån redovisningar och våra intervjuer är att de rektorer, lärare och övriga som deltagit i insatserna i huvudsak är nöjda. Insatserna upplevs generellt sett som relevanta och nyttiga. I vilken utsträckning insatserna leder till några positiva effekter i skolan är dock mer osäkert.⁶⁰

Regeringens utformning av insatserna anses i flera fall också ha motverkat möjligheten att utforma insatserna efter målgruppernas behov. Det har både Riksrevisionen och Statskontoret kunnat konstatera tidigare.⁶¹ Denna bild framkommer också i våra intervjuer med företrädare för Skolverkets målgrupper. Generellt bedömer organisationerna att deras medlemmar är nöjda. Det har dock framkommit flera exempel på att insatserna utformats på ett sådant sätt att det i praktiken har varit mycket svårt för huvudmän, rektorer och lärare att delta. Till stor del har organisationerna bedömt att det beror på att regeringens uppdrag inte har lämnat något utrymme för Skolverket att anpassa insatserna efter verksamhetens behov.

⁵⁹ Niklasson, Laila *Ny läroplan för grundskola Lgr 11 – utvärdering av Skolverkets stöd vid implementering*. Mälardalens högskola och Niklasson, Laila (2012) *Implementering av reviderad läroplan för förskola – Utvärdering av Skolverkets stöd*. Mälardalens högskola.

⁶⁰ Se exempelvis Statskontoret 2010:12 *Ett lyft för den som vill – Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare* och Riksrevisionen 2013:11 *Statens kunskapsutbredning till skolan*.

⁶¹ Se exempelvis Riksrevisionen 2014:25 *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* och Statskontoret 2015:7 *Jämställdhet i skolan – Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008–2014*.

Mängden samtidiga uppdrag leder också till att Skolverkets insatser konkurrerar med varandra om huvudmännens och skolpersonalens uppmärksamhet och resurser. Skolverkets insatser konkurrerar dessutom inte bara med varandra, utan också med insatser från andra myndigheter och organisationer.⁶²

Regeringen gav 2012 Skolverket i uppdrag att genomföra det så kallade Matematiklyftet.⁶³ Satsningen har i våra intervjuer lyfts fram som ett exempel på en lyckad satsning. Den har beskrivits som i hög grad relevant för lärarna genom att den stödjer dem i deras arbete i klassrummet. Skolverket fick först utarbeta ett förslag till satsningen, vilket gav myndigheten möjlighet att utforma insatsen efter målgruppernas behov. Det gav också Skolverket tid att förbereda sig och organisera arbetet internt. Utvärderingen planerades in från början. Det så kallade Läslyftet som regeringen beslutade om i december 2013 är utformat på liknande sätt som Matematiklyftet.⁶⁴

5.4.3 Uppföljning och utvärdering

Regeringen har inte angett några mål för Skolverkets uppföljning och utvärdering. Skolverket redovisar i årsredovisningen sina resultat i enlighet med vad regeringen efterfrågat i regleringsbrevet och omfattar

- de uppföljningsstudier och utvärderingar som har genomförts,
- de förändringar av uppföljningssystemet som har genomförts, och
- sitt pågående arbete med internationella studier och omfattningen av detta arbete.

⁶² Statskontoret 2015:7 *Jämställdhet i skolan – Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008-2014*, Riksrevisionen 2013:11 *Statens kunskapsspridning till skolan*, OECD (2015) *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective* och Skolverket 2015-01-22 *Erfarenheter från Skolverkets utvecklingsinsatser – en samlad analys av 25 utvärderingar från 2010 till 2014* (intern promemoria).

⁶³ Regeringsbeslut 2012-03-29 (I:44) *Uppdrag att svara för utbildning*.

⁶⁴ Regeringsbeslut 2013-12-05 (I:9) *Uppdrag om fortbildning i läs- och skrivutveckling – Läslyftet*.

Även för detta verksamhetsområde består resultatredovisningen således främst av Skolverkets aktiviteter men även av prestationer i form av publicerade rapporter.

I våra intervjuer med företrädare för andra myndigheter och Skolverkets målgrupper har det framkommit att det finns ett stort behov av att vidareutveckla Skolverkets statistik. Statistiken upplevs som svårtillgänglig och inte anpassad för användarnas behov. Utredningen om förbättrade resultat i grundskolan konstaterade 2014 att Skolverket behövde utveckla det nationella uppföljningssystemet. För att tillgodose användarnas behov av statistik borde Skolverket enligt utredningen dels samla in nya data, dels utveckla en modern och sammanhållen publiceringsdatabas för statistiken. Utredningen kunde dock konstatera att Skolverkets resurser enbart räckte till att hålla det nuvarande systemet i drift och att det inte fanns resurser för utveckling och modernisering.⁶⁵

Att utveckla statistiken är en av de löpande uppgifter som Skolverket inte har prioriterat under senare år. Skolverkets bristande IT-stöd påverkar också bearbetningen och publiceringen av statistik och framstår som ett av hindren för att utveckla verksamheten.

5.4.4 Legitimationer för lärare och förskollärare

Arbetet med legitimationer för lärare och förskollärare har varit mycket problematisk för Skolverket allt sedan regeringen beslutade om uppdraget i mars 2011. Det ledde till att Skolverket vände sig till regeringen för att begära en senareläggning av införandet av legitimationssystemet. Införandet försenades därmed med 17 månader.⁶⁶ Skolverket har i januari 2015 även fått skarp kritik från Justitieombudsmannen för de långa handläggningstiderna av ansökningar.⁶⁷

Enligt den förordning som reglerar kraven för behörighet och legitimation ska Skolverket meddela beslut i ärenden om legitimation senast fyra månader efter att alla ansökningshandlingar i ärendet har kommit in till

⁶⁵ SOU 2014:12 *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer*, sid. 197f.

⁶⁶ Proposition 2011/12:144 *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna*.

⁶⁷ Justitieombudsmannen 2015-01-08 *Anmälan mot Skolverket angående långsam handläggning av en ansökan om lärarlegitimation* (dnr 2371-2014).

myndigheten.⁶⁸ Handläggningstiderna har dock under 2014 varierat mellan 6 till 12 månader.

Vi kan konstatera att införandet av legitimationssystemet har brutit både från regeringens och Skolverkets sida. Från organisationer utanför Skolverket möts vi av en förhållandevis samstämmig bild av att regeringens uppdrag till Skolverket inte var tillräckligt förberett och att det inte har funnits förutsättningar för Skolverket att genomföra arbetet enligt den ursprungliga tidsplanen. Regeringen har dessutom gjort flera ändringar av regelverket för legitimationerna vilket har förändrat förutsättningarna för Skolverket under införandet. Utifrån våra intervjuer och internrevisorns granskning av hanteringen kan vi dock även konstatera att Skolverket från början inte styrde upp hanteringen tillräckligt väl. Hanteringen har också försvårats av problemen med att utveckla ett ändamålsenligt IT-stöd.

Skolverket har under våren 2015 inlett en omprövning av sin hantering av legitimationer för lärare och förskollärare. Ambitionen är att Skolverkets senast från och med den 30 september 2015 ska uppfylla förordningskravet på maximalt fyra månaders handläggningstid per ärende.⁶⁹

5.4.5 Utbildningsinformation

Alla myndigheter ska enligt myndighetsförordningen informera om sin verksamhet.⁷⁰ Skolverket har dock ett särskilt uppdrag i instruktionen att informera och sprida kunskap om sitt verksamhetsområde både i och utanför Sverige. De mest utnyttjade kanalerna för att sprida information är hemsidan (skolverket.se) och upplysningstjänsten.

Antalet frågor till upplysningstjänsten har ökat från 40 000 år 2005 till 120 000 år 2014. Omkring hälften av frågorna till upplysningstjänsten rör legitimationer för lärare och förskollärare, vilket ger mindre utrymme för andra frågor.

⁶⁸ 4 kap. 3 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

⁶⁹ Skolverket 2015-02-11 *Uppdrag till chefen för utvecklingsavdelningen att ompröva hanteringen av legitimationsärenden i syfte att korta handläggningstiderna.*

⁷⁰ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

För upplysningstjänsten finns så kallade servicemål för genomsnittlig väntetid på 10 minuter för telefonförfrågningar och tre dagar för frågor via e-post. På grund av det stora antalet frågor till upplysningstjänsten har Skolverket tidvis haft svårt att hålla målsättningarna för svarstid. Under 2014 var svarstiden för telefonfrågor i genomsnitt 9 minuter. För frågor via e-post låg svarstiden runt tre dagar, men sträckte sig vid enstaka perioder upp mot två veckor.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

En myndighets resultat kan bedömas utifrån målen för verksamheten och de effekter som verksamheten ger för myndighetens målgrupper. Bedömningen av Skolverkets resultat försvåras dock genom avsaknaden av tydliga mål och att Skolverket bara i begränsad utsträckning redovisar effekter. Skolverket följer inte heller systematiskt upp om uppdragsgivaren och målgrupperna är nöjda med myndighetens insatser.

Skolverkets årsredovisning är omfattande och ger ingen samlad bild av vilka resultat som Skolverket uppnår. Resultatredovisningen är uppdelad på olika uppdrag och verksamhetsområden. Detta beror delvis på att regeringen har gett Skolverket ett stort antal återrapporteringskrav som ska redovisas i årsredovisningen. Skolverkets möjlighet att utforma sin årsredovisning är därmed begränsad. Dessutom redovisar Skolverket mycket av sin verksamhet genom särskilda avrapporteringar av sina regeringsuppdrag.

Skolverket har ett utvärderingssekretariat som har vuxit fram för att underlätta myndighetens arbete med utvärdering och uppföljning av de egna insatserna. Sekretariatet har dock inte haft möjlighet att hantera hela myndighetens behov av uppföljning och utvärdering. Tillgången till relevant statistik är viktig för möjligheten att följa upp och utvärdera verksamheten. Skolverket har ett eftersatt behov av att vidareutveckla sin statistik både för att följa upp och utvärdera sin egen verksamhet och öka tillgängligheten för användarna.

Utifrån tidigare studier och våra intervjuer kan vi sluta oss till att Skolverkets insatser generellt sett uppskattas av målgrupperna, men att regeringens detaljerade utformning av vissa utvecklingsinsatser har begränsat Skolverkets möjligheter att anpassa insatserna efter målgruppernas

behov. Detaljstyrningen riskerar därmed att även påverka Skolverkets möjligheter att uppnå goda resultat. Däremot kan vi inte bedöma i vilken utsträckning insatserna ger effekter i form av bättre verksamhet i skolorna eller bättre kunskapsresultat.

Hantering av legitimationer för lärare och förskollärare har varit mycket problematisk för myndigheten, beroende på både externa och interna faktorer. Dels har det funnits brister i hur Skolverket själva har styrt upp arbetet, dels har regeringen ändrat regelverket under införandeperioden. Dessa faktorer har bidragit till svårigheter och förseningar i arbetet med legitimationer.

6 Slutsatser och förslag

I detta kapitel analyserar vi de externa och interna faktorer som påverkar Skolverkets möjligheter att nå goda resultat. Vi ger också ett antal förslag till regeringen och Skolverket.

6.1 Skolverket behöver en nystart

Myndighetsanalysen av Skolverket visar att det finns brister i såväl regeringens styrning som Skolverkets interna styrning och uppföljning. Statskontoret har i tidigare myndighetsanalyser konstaterat att när Regeringskansliets strategiska styrning brister påverkar det myndigheternas interna styrning och när myndigheterna brister i uppföljning och redovisning påverkar det Regeringskansliets möjligheter att styra myndigheterna strategiskt.⁷¹ Vi bedömer att det är vad som inträffat med Skolverket.

Regeringen har detaljstyr Skolverket och kommer med all sannolikhet att ha behov av att lägga många och ibland detaljerade uppdrag på Skolverket även fortsättningsvis. Skolan är en flitigt debatterad politisk fråga och Skolverket är mycket viktigt för genomförandet av regeringens skolpolitik. Myndigheten måste därför vara beredd på att även fortsättningsvis kunna hantera en stor mängd regeringsuppdrag.

Statskontoret anser därför att Skolverket behöver en nystart. För att Skolverket ska kunna bli en mer effektiv myndighet och ett mer verkningfullt instrument för regeringens skolpolitik krävs både att regeringen anpassar sin styrning och att Skolverket utvecklar sin organisation, styrning och uppföljning. Tillsammans skulle det ge Skolverket bättre förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

⁷¹ Statskontoret Om offentlig sektor 17 (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.*

6.2 Skolverkets uppdrag är otydligt

Statskontorets analys visar att regeringens förväntningar på myndigheten inte är tydliga. Det försämrar Skolverkets förutsättningar att utveckla sin verksamhet.

6.2.1 Vad förväntas Skolverket göra?

Regeringen har styrt Skolverket genom ett stort antal, ofta detaljerade, regeringsuppdrag och återrapporteringskrav. Instruktionen har i begränsad utsträckning varit styrande för Skolverkets verksamhet. Uppdragsstyrningen har skapat en reaktiv organisation där Skolverket prioriterar det som regeringen direkt kräver i form av uppdrag eller återrapporteringskrav. Vår bedömning är att Skolverket har utvecklats till att i huvudsak vara en uppdragsmyndighet.

Skolverket har dock även vissa löpande uppgifter. Enligt skollagen ska Skolverket exempelvis följa upp och utvärdera skolväsendet. Dessutom ansvarar Skolverket för den officiella statistiken på skolområdet. Skolverkets instruktion kan också tolkas som att myndigheten förväntas vara en sektorsmyndighet som ska följa utvecklingen på politikområdet, analysera behov och initiera eller föreslå insatser eller reformer. Skolverket försöker i dag leva upp både till rollen som självständigt analyserande sektorsmyndighet och till rollen som flexibel uppdragsmyndighet. De olika rollerna ställer dock olika krav på hur Skolverket utformar sin organisation och styrning.

Myndighetsstrukturen på skolområdet har fortsatt att utvecklas sedan den stora reformen 2008. Det har skapat en struktur där flera myndigheter har liknande eller överlappande uppgifter jämfört med Skolverket. Det har i vissa delar försvårat Skolverkets tolkning av sitt uppdrag.

6.2.2 Vad förväntas Skolverket åstadkomma?

Ansvaret för skolan är delat mellan staten, kommunerna och de fristående huvudmännen. Staten har dock under senare år tagit ett allt större ansvar för skolan genom satsningar på exempelvis fortbildning, karriärtjänster och legitimationer. Det innebär att Skolverket måste balansera mellan den formella ansvarsfördelningen som den uttrycks i skollagen och politiska krav på ett ökat statligt ansvarstagande för skolan.

Vi anser att det därmed har blivit mer otydligt vad Skolverket förväntas åstadkomma i det decentraliserade styrsystemet för skolväsendet. Det saknas en måttstock i form av tydliga mål mot vilken Skolverkets insatser kan bedömas. Både regeringen och Skolverket anger att Skolverket ska stärka eller främja verksamheten i skolväsendet. Sådana mål kan dock inte användas för att definiera ambitionsnivån för Skolverket. Målen ger inte heller regeringen någon grund för att bedöma om Skolverket utför sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt.

6.2.3 Statskontorets förslag

Regeringen bör förtydliga och precisera förväntningarna på Skolverket

För att Skolverket ska kunna anpassa sin organisation krävs det att regeringen förtydligar myndighetens huvudsakliga uppdrag. Om regeringen anser att Skolverket även ska ha löpande uppgifter eller ha förutsättningar att fungera som en självständigt analyserande sektorsmyndighet behöver styrningen anpassas till det.

Regeringen kan förtydliga sina förväntningar på flera sätt. Om Skolverket även fortsättningsvis ska vara en uppdragsmyndighet bör det tydligare framgå av instruktionen. Ett annat sätt för regeringen att förtydliga sina förväntningar är att definiera tydligare mål för Skolverkets verksamhet.

Att förtydliga förväntningarna på Skolverket är ett omfattande arbete som kräver att regeringen tar hänsyn till statens styrning av skolan och myndighetsstrukturen i övrigt. Otydligheten har framför allt uppstått i frågor om skolutveckling. Regeringen skulle därför kunna tillsätta en utredning som får i uppdrag att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras. Det nuvarande systemet har vuxit fram successivt och består av flera myndigheter, lärosäten och andra organisationer vars arbete inte alltid samordnas. Översynen kan behandla frågor som statens åtagande i förhållande till huvudmännen, behovet av en regional statlig verksamhet och hur universitet och högskolor ska involveras.

6.3 Detaljstyrningen har försvårat

Statskontorets analys visar att regeringens detaljstyrning av Skolverket har försämrat myndighetens möjligheter att uppnå goda resultat och bedriva en effektiv verksamhet. Regeringens styrning av Skolverket överensstämmer inte heller med regeringens tidigare uttalanden om hur man bör styra myndigheter.

6.3.1 Detaljstyrningen leder till mer detaljstyrning

Regeringen har styrt Skolverket genom regleringsbrevet och särskilda uppdrag, snarare än med instruktionen. Det tränger ut Skolverkets löpande uppgifter och försämrar myndighetens möjligheter att planera sin verksamhet långsiktigt. Detaljstyrningen har också lett till att Skolverket i stor utsträckning inte har behövt prioritera mellan olika delar av verksamheten och har haft svårt att anpassa den efter målgruppernas behov.

Vi ser också tecken på att detaljstyrningen i sig leder till ökad detaljstyrning. Eftersom Skolverket huvudsakligen prioriterar sådant som regeringen direkt efterfrågar, anser sig regeringen vara tvungen att ge Skolverket ett direkt uppdrag eller återrapporteringskrav för att myndigheten ska genomföra en insats eller ta fram uppgifter. Även internt på Skolverket skapas incitament för att öka regeringens detaljstyrning. Det uppstår ofta hårda prioriteringsdiskussioner om de medel som inte är upplåsta för specifika uppdrag. För att som chef vara säker på att kunna genomföra sin verksamhet är det en stor fördel att få ett särskilt uppdrag från regeringen, helst i kombination med öronmärkta medel.

6.3.2 De skolpolitiska insatserna får sämre effekt

Regeringens uppdrag till Skolverket är ofta mycket detaljerade. Det står i uppdragen inte bara vad Skolverket ska göra, utan även hur Skolverket ska göra det. Den detaljerade styrningen innebär att Skolverket ofta har begränsade möjligheter att anpassa genomförandet så att insatsen kan få bäst effekt i skolan. Mängden samtidiga uppdrag leder också till att Skolverkets insatser konkurrerar med varandra om huvudmännens och skolpersonalens uppmärksamhet och resurser. Regeringens detaljstyrning bidrar till att Skolverkets insatser får sämre effekt och att regeringens skolpolitik därmed blir mindre verkningsfull.

6.3.3 Finansieringen låser in resurser

Regeringen finansierar i stor utsträckning Skolverket med sakanslag uppdelade på flera specifika uppdrag. Det har försämrat Skolverkets möjligheter att använda medlen effektivt. Medel som inte utnyttjas fullt ut kan inte användas för andra insatser där efterfrågan och behoven är större. Det blir dessutom svårare för Skolverket att samordna sina insatser för att dra nytta av eventuella synergieffekter. Finansieringen har också lett till att Skolverkets incitament att hantera anslagsmedel på ett så effektivt sätt som möjligt har försvagats.

Skolverkets förvaltningsanslag täcker endast en tredjedel av verksamhetskostnaderna. Detta tillsammans med att regeringen ger Skolverket nya uppdrag under året har gjort att Skolverket har haft svårt att avsätta medel för sin interna verksamhetsutveckling och för att utveckla och förvalta nödvändiga IT-system. Det har dessutom inneburit att myndigheten har en hög andel visstidsanställda och i vissa delar är beroende av konsulter och externa experter. Myndigheten har en hög personalrörlighet, vilket försvårar den interna kunskapsuppbyggnaden och erfarenhetsspridningen. Från och med regleringsbrevet för 2015 har regeringen dessutom formellt bundit upp medel på förvaltningsanslaget för specifika satsningar.

Det kan finnas anledning för regeringen att även fortsättningsvis finansiera delar av Skolverkets verksamhetskostnader med sakanslag. Det ger en tydligare styrning av insatserna och underlättar finansiering av uppdrag som tillkommer under året. För Skolverkets del bedömer vi dock att den nuvarande obalansen mellan förvaltningsanslag och sakanslag negativt påverkar Skolverkets möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet.

6.3.4 Regeringen försvårar sin egen styrning

Genom den detaljerade styrningen har regeringen i praktiken tagit över det huvudsakliga ansvaret för utformningen och samordningen av Skolverkets verksamhet. Det blir därmed svårare för regeringen att utkräva ansvar av Skolverket om ett uppdrag inte motsvarar målgruppernas behov eller om Skolverket inte hanterar sina resurser effektivt.

Detaljstyrningen försämrar också regeringens möjligheter att få genomslag för sina prioriteringar, eftersom styrsignalerna riskerar att drunkna i mängden uppdrag. Regeringens önskan om att Skolverket skulle prioritera yrkesutbildning är ett tydligt exempel. Det krävdes att regeringen under flera år tillgrep nästan samtliga styrinstrument för att Skolverket skulle lägga om sin verksamhet.

6.3.5 Statskontorets förslag

Regeringen bör se över Skolverkets instruktion och regleringsbrev

Det finns flera löpande uppgifter i regleringsbrevet som snarare hör hemma i en instruktion. Regeringen bör inte heller ge Skolverket återrapporteringskrav som ska redovisas i årsredovisningen annat än i undantagsfall. Det skulle underlätta för Skolverket att utveckla sin årsredovisning så att den blir ett bättre underlag för regeringens styrning av myndigheten. Att begränsa antalet återrapporteringskrav som ska redovisas i årsredovisningen skulle också ge en tydlig signal till Skolverket att det framför allt är instruktionen som definierar Skolverkets uppdrag, inte regleringsbrevet. Om regeringen vill ha viss specifik information är det bättre att kräva det i särskild ordning och låta myndigheten förfoga över årsredovisningen.

Regeringen bör prioritera vilka uppdrag man lägger och hur detaljerat uppdragen utformas

Skolan är ett politiskt viktigt område och regeringen har ett stort och legitimt behov av att bedriva skolpolitik genom att ge uppdrag till Skolverket. Statskontoret anser dock att regeringen behöver finna en bättre balans mellan uppdragsstyrning och annan styrning. Regeringen bör tydligt prioritera vilka uppdrag man ger till Skolverket och överväga hur detaljerat enskilda uppdrag behöver utformas. På så sätt kan Skolverket bli en mer effektiv myndighet och ett bättre fungerande instrument för regeringens skolpolitik. Skolverket har dessutom behov av att under en period prioritera sin verksamhetsutveckling. Regeringen kan underlätta arbetet genom att prioritera vilka uppdrag man ger myndigheten.

Regeringen bör se över finansieringen av Skolverket

Regeringen bör överväga att utöka förvaltningsanslaget, exempelvis genom att föra över medel från sakanslagen. Med tanke på att Skolverkets finansiering genom sakanslag redan är så pass hårt styrd, bör

regeringen inte närmare styra hur Skolverket använder medlen på sitt förvaltningsanslag. För att Skolverket ska kunna utvecklas till en mer effektiv myndighet behöver Skolverket kunna förfoga över sitt eget förvaltningsanslag.

Regeringen bör också överväga om finansieringen genom sakanslag kan kombineras med större frihet för myndigheten att besluta om hur resurserna ska användas. Skolverket har fört fram tanken på större utvecklingsprogram finansierade med sakanslag. Statskontoret anser att det är en möjlighet som regeringen bör överväga. Det förutsätter dock att Skolverket kan redovisa bättre för regeringen vad olika insatser leder till och vad de kostar.

6.4 Verksamhetsutvecklingen är eftersatt

Skolverkets samlade uppdrag har förändrats med skolpolitikens utveckling. Det ställer krav på en flexibel myndighet som löpande kan utveckla sin verksamhet.

6.4.1 Skolverket har inte förändrats med uppdraget

Sedan myndighetsombildningen 2008 har Skolverket vuxit kraftigt och verksamheten har delvis ändrat karaktär. Skolutveckling har blivit en allt större del av verksamheten, arbetsgivare har tillkommit som en ny målgrupp och ärendehandläggning ingår i allt fler uppgifter.

Vår analys visar dock att Skolverket endast har förmått att långsamt anpassa sina interna strukturer i takt med det förändrade uppdraget. Organisationen motsvarar inte längre verksamhetens behov. Funktioner som ekonomi, upphandling, IT och resultatuppföljning har inte heller utvecklats i takt med att myndigheten har vuxit och att uppdraget har förändrats.

6.4.2 Verksamhetsutvecklingen har nedprioriterats

Skolverket har ett uppdämt behov av att utveckla sina arbetsformer och sitt interna stöd. Tidigare myndighetsledning har inte prioriterat myndighetsgemensam verksamhetsutveckling i tillräcklig utsträckning. Myndigheten har också ansett att det är svårt att avsätta resurser för verksamhetsutveckling. Oavsett hur regeringen styr en myndighet har

dock myndigheten en skyldighet att kontinuerligt utveckla och effektivisera sin verksamhet.

Efter att Skolverket tog fram sin strategiska plan för 2013–2016 har myndigheten initierat en stor mängd interna utvecklingsprojekt, bland annat en omfattande organisationsöversyn. Flera av dessa projekt är mycket angelägna och bör kunna ge Skolverket bättre förutsättningar att bedriva en effektiv verksamhet. De planerade projekten är dock både många och delvis beroende av varandra. Vi bedömer det som en stor utmaning för Skolverket att avsätta resurser för och samordna alla dessa interna projekt.

6.4.3 IT-verksamheten är särskilt viktig

Skolverkets styrning av sin IT-verksamhet har länge varit ett problem. Vår analys visar att IT-verksamheten fortfarande inte fungerar tillfredsställande och att det i hög grad påverkar myndighetens möjligheter att bedriva en effektiv verksamhet.

Problemen med IT-verksamheten uppstår delvis på grund av regeringens finansiering av Skolverket. Verksamheten blir exempelvis konsultberoende eftersom myndigheten inte har haft ekonomiskt utrymme att tillsvidareanställa tillräckligt mycket personal. Även myndighetens styrning av IT-verksamheten har dock varit bristfällig och kommunikationen mellan IT-enheten och beställarna av IT-utveckling har fungerat dåligt. Det riskerar leda till att resurserna inte används effektivt och att IT-utveckling försenas. Som en följd saknar Skolverket också adekvat IT-stöd för exempelvis hantering av statsbidrag och statistik.

6.4.4 Statskontorets förslag

Skolverket bör finna former för kontinuerlig verksamhetsutveckling

Skolverket bör finna former för att kontinuerligt följa och förbättra sina arbetsformer. Myndighetens ledning bör se till att skapa resursmässigt utrymme för kontinuerlig myndighetsövergripande verksamhetsutveckling. Dessutom bör ledningen peka ut ett tydligt ansvar för att driva sådana processer.

Skolverket har inlett ett flertal interna utvecklingsprojekt som rör stora delar av myndigheten. Statskontoret anser att Skolverket behöver göra en tydlig prioritering och samordna relevanta utvecklingsprojekt för att säkerställa genomförandet av projekten så att myndigheten kan uppnå de önskade effekterna.

En väl fungerande IT-verksamhet är särskilt viktig för att Skolverket ska uppnå goda resultat. I den åtgärdslista som ingår i IT-strategin finns flera åtgärder som, om de genomförs, kan stärka styrningen av IT-verksamheten.

6.5 Intern styrning behöver utvecklas

Statskontorets analys visar att Skolverkets interna styrning, uppföljning och organisation behöver utvecklas.

6.5.1 En decentraliserad myndighet

Tidigare myndighetsledning har gett avdelningarna och enheterna en förhållandevis stor frihet, vilket har gjort att ansvar och funktioner decentraliserats. Det finns flera exempel på att viktiga beslut åtminstone tidigare har fattats förhållandevis långt ner i organisationen. Exempel på det är utformningen av större projekt, beslut om inköp och upphandling av tjänster samt inköp av IT-system. Vi ser dock att den nuvarande myndighetsledningen har börjat föra upp beslut till central nivå och därmed styr verksamheten tydligare.

6.5.2 Myndighetsledningen styr på projektnivå

Myndighetsledningen styr och följer upp verksamheten huvudsakligen på projektnivå. Det saknas i stor utsträckning mål och prioriteringar som kan fungera för att styra och följa upp verksamheten på en myndighetsövergripande nivå.

Skolverkets verksamhet består 2015 av nästan 200 olika projekt och basuppgifter. Det är i praktiken mycket svårt för en myndighet att styra och följa upp en verksamhet uppdelad på så många poster. Dessutom blir det svårt för myndighetsledningen att följa om myndigheten som helhet uppnår goda resultat och använder resurserna effektivt.

6.5.3 Projektverksamhet i en linjeorganisation

Skolverket har utvecklats till att i huvudsak vara en uppdragsmyndighet som genomför verksamhet i projektform. Samtidigt är myndigheten organiserad som en linjeorganisation där projekten bemannas och drivs inom funktionellt uppdelade enheter. Det gör det svårare att bemanna projekt, vilket riskerar att leda till att Skolverket inte utnyttjar sin samlade kompetens på bästa sätt.

Regeringens uppdrag till Skolverket är ofta näraliggande men sällan samordnade. Skolverket behöver därför kunna samordna likartade uppdrag för att på bästa sätt nå ut till sina målgrupper. Eftersom Skolverket hanterar uppdrag som separata projekt i en linjeorganisation har samordningen av projekt blivit mycket svår. Skolverket har på flera sätt försökt förbättra samordningen, men det har visat sig svårt eftersom organisationen inte längre motsvarar verksamhetens behov.

6.5.4 Bristande uppföljning av den interna effektiviteten

Vår analys visar att Skolverket har svårt att följa upp den interna effektiviteten. Skolverket har saknat en väl fungerande tidredovisning och ett adekvat systemstöd för budgetering och uppföljning. Vi kan således inte bedöma om Skolverket använder sina resurser på ett effektivt sätt. Däremot har vi sett flera indikationer på att den interna effektiviteten sannolikt kan förbättras. Problemen att samordna projekt internt tyder på att resurser skulle kunna användas mer effektivt. Vi har också kunnat konstatera att finansieringen med medel uppdelade på flera olika uppdrag ger Skolverket svagare incitament att hantera resurserna effektivt.

6.5.5 Statskontorets förslag

Skolverket bör genomföra sin organisationsöversyn

Skolverket bör genomföra den organisationsöversyn som myndigheten nyligen inlett. Det finns flera viktiga frågor för översynen. Skolverket behöver exempelvis se över hur organisationen kan utformas för att stödja en projektbaserad verksamhet samtidigt som man värnar myndighetens löpande uppgifter. Dessutom behöver Skolverket exempelvis se över organisationen för att ta emot nya regeringsuppdrag och ansvaret för verksamhetsplanering, budgetering, uppföljning och verksamhetsutveckling.

Tidigare i detta kapitel har vi rekommenderat regeringen att förtydliga förväntningarna på Skolverket. Utformningen av en framtida organisation beror på vilken roll regeringen vill att Skolverket ska ha i framtiden. Statskontorets förslag innebär också att regeringen bör se över sin styrning av Skolverket. En förändrad styrning medför nya förutsättningar för Skolverket. Myndigheten bör därmed föra en dialog med Utbildningsdepartementet i frågan. Dessutom bör myndigheten vara beredd på att vidareutveckla sin nya organisationslösning när regeringen har sett över sin styrning.

6.6 Otillräcklig resultatredovisning

Skolverkets uppföljning och utvärdering av sin egen verksamhet ger inte tillräckligt underlag för att regeringen ska kunna bedöma om myndigheten uppnår goda resultat. Det försvårar i sin tur regeringens styrning av myndigheten.

6.6.1 Bristande resultatuppföljning

Skolverket redovisar större delen av sin verksamhet genom att redogöra för aktiviteter och prestationer. Redovisningen omfattar sällan effekter och Skolverket hänvisar endast i undantagsfall till mål eller ambitionsnivåer. Skolverket följer heller inte systematiskt upp målgruppernas uppfattningar om verksamheten. Myndigheten har arbetat på att ta fram en strategi för en systematisk användning av målgruppsundersökningar, men har i nuläget ingen sådan strategi.

Skolverket följer dessutom inte systematiskt upp om regeringen är nöjd med myndighetens insatser. Regeringskansliet ger inte heller Skolverket tydlig återkoppling på regeringsuppdragen. I stället har regeringen i flera fall gett Skolverket ännu fler och mer detaljerade uppdrag för att få det resultat som regeringen ursprungligen har beställt.

Vid utvärderingsavdelningen har det vuxit fram ett utvärderingssekreteriat som samordnar utvärderingar av Skolverkets egna insatser. Sekretariatet saknar dock tillräckliga resurser och mandat för att hantera myndighetens samlade behov av uppföljning och utvärdering.

6.6.2 Det saknas en samlad bild

Skolverket ger ingen samlad bild av verksamheten i sin årsredovisning, utan redovisningen är uppdelad på ett stort antal uppdrag och verksamhetsområden. En stor del av verksamheten redovisas dessutom i särskilda åiterrapporteringar av regeringsuppdrag.

Problemet beror delvis på att regeringen har gett Skolverket ett stort antal åiterrapporteringskrav som har styrt årsredovisningens utformning. Flera regeringsuppdrag ska också redovisas i årsredovisningen. Det har lett till att årsredovisningen har blivit mycket omfattande och uppsplittad.

6.6.3 Redovisningen försvårar regeringens styrning

Bristerna i Skolverkets redovisning av resultat gör att regeringen har svårt att bedöma om Skolverket uppnår goda resultat med sin verksamhet. Om varken regeringen eller allmänheten kan bedöma om Skolverket gör ett bra jobb, riskerar Skolverket att få stå till svars för den allmänna bilden av kris i den svenska skolan. Det leder till misstro mot myndigheten. En bristande resultatuppföljning innebär också att regeringen får svårare att styra Skolverket strategiskt och att myndigheten inte får tillräckligt underlag för att utveckla sin verksamhet.

6.6.4 Statskontorets förslag

Skolverket bör utveckla resultatuppföljningen

Skolverket bör utveckla uppföljningen och utvärderingen av sin egen verksamhet. Exempelvis bör Skolverket på ett mer systematiskt sätt följa upp uppdragsgivarens och målgruppernas uppfattningar om insatserna. Det behövs också en funktion inom Skolverket som kan hantera uppföljning och utvärdering i tillräcklig omfattning.

Skolverkets verksamhet består av en stor mängd uppdrag av olika omfattning och karaktär. Det är därmed inte rimligt att myndigheten ska följa upp alla uppdrag med lika stor noggrannhet eller utvärdera effekter i samtliga fall. Skolverkets ledning behöver därför ta fram principer för hur och när uppföljning och utvärdering ska genomföras.

Skolverket bör utveckla årsredovisningen

Skolverket behöver utveckla sin årsredovisning så att den ger regeringen ett bättre underlag för en mer strategisk styrning av myndigheten. Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att utveckla resultatindikatorer för verksamheten. Arbetet med uppdraget bör ge en bra grund för Skolverket att på sikt förbättra sin resultatredovisning. En förutsättning för att Skolverket ska kunna utveckla sin årsredovisning är dock att regeringen bara i undantagsfall ger myndigheten återrporteringskrav som ska redovisas i årsredovisningen.

6.7 Ledningsformen kan utvecklas

Skolverket är en enrådighetsmyndighet, men med både överdirektör, insynsråd och internrevision. Vi bedömer att ledningsformen skulle kunna utvecklas för att stödja verksamheten bättre.

6.7.1 Skolverket passar bättre som styrelsemyndighet

Regeringen har tagit fram kriterier för valet av ledningsform. Vi bedömer att Skolverkets verksamhet bättre svarar mot kriterierna för en styrelsemyndighet än för en enrådighetsmyndighet. Skolverket har exempelvis en stor andel transfereringar, påverkar kommuner och fristående skolhuvudmän i stor utsträckning och bedriver en kunskapsproducerande verksamhet.

Skolverket omfattas också av internrevisionsförordningen. Regeringen har uttalat att sådana myndigheter som regel bör ledas av en styrelse. I en enrådighetsmyndighet som Skolverket ska internrevisorn både granska och rapportera till myndighetens generaldirektör. Vi kan visserligen inte se att internrevisorns möjlighet att arbeta i praktiken har påverkats av ledningsformen. Den lösningen är dock personberoende. Skolverkets internrevision skulle sannolikt bli ett mer verkningsfullt instrument för verksamhetsutveckling om internrevisorn rapporterar till en styrelse, som i sin tur kan ställa krav på åtgärder från generaldirektören.

6.7.2 En styrelse skulle kunna stärka ledningen

Vår analys visar att Skolverket har behov av att genomföra ett omfattande internt förändringsarbete. En styrelse kan i en sådan situation vara ett

stöd för generaldirektören. Det har Statskontoret konstaterat i en tidigare studie av myndigheternas ledningsformer.

Skolverkets ledning behöver också bli starkare i sin dialog med Regeringskansliet. Ledningen behöver med större tyngd kunna hävda vikten av exempelvis en stabil finansiering samt att det finns tillräckliga medel för myndighetens instruktionsenliga uppdrag och interna utvecklingsarbete. En styrelse skulle kunna vara ett stöd för generaldirektören även i det avseendet.

För att en styrelse ska fungera väl behöver det dock finnas en samsyn hos regeringen, generaldirektören och den nya styrelsen om styrelsens uppdrag och mandat. Det krävs också att regeringen noga överväger vilken kompetens som behövs i styrelsen.

6.7.3 Rollen som överdirektör är svår

Regeringen utser en överdirektör för Skolverket. En överdirektör har en svår roll i styrkedjan. Samtidigt som överdirektören är utsedd av regeringen, är överdirektören också underställd generaldirektören. Att utse en överdirektör innebär således att delegeringen från regeringen till generaldirektören blir något mer otydlig. En tidigare utredning har därför också föreslagit att regeringen inte bör utse överdirektörer. Regeringen har dock uttalat att det kan finnas verksamhetsmässiga skäl att även fortsättningsvis utse överdirektörer.

Vår analys ger visserligen inget stöd för att styrningen och ledningen av Skolverket har försvårats av att Skolverket har en överdirektör. Vi ser dock inga verksamhetsskäl för regeringen att fortsättningsvis utse en överdirektör för Skolverket. Endast ett fåtal myndigheter har överdirektörer och regeringen har avskaffat tjänsterna som överdirektör vid de övriga skolmyndigheterna.

6.7.4 Statskontorets förslag

Regeringen bör överväga att förändra Skolverkets ledningsform

Regeringen bör överväga att ombilda Skolverket till en styrelsemyndighet. Det skulle kunna innebära en förstärkning av myndighetens ledning. Dessutom bör regeringen överväga om det finns ett fortsatt behov av tjänsten som överdirektör.

Referenser

Ekonomistyrningsverket 2007:23 *Resultat och styrning i statsförvaltningen*.

Ekonomistyrningsverket 2012:42 *Handledning – Resultatredovisning*.

Justitieombudsmannen 2015-01-08 *Anmälan mot Skolverket angående långsam handläggning av en ansökan om lärarlegitimation* (dnr 2371-2014).

Myndigheten för skolutveckling (2008) *Årsredovisning 2007*.

Niklasson, L *Ny läroplan för grundskola Lgr 11 – utvärdering av Skolverkets stöd vid implementering*. Mälardalens högskola.

Niklasson, L (2012) *Implementering av reviderad läroplan för förskola – Utvärdering av Skolverkets stöd*. Mälardalens högskola.

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

Proposition 2007/08:50 *Nya skolmyndigheter*.

Proposition 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*.

Proposition 2009/10:175 *Offentlig-förvaltning-för-demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Proposition 2010/11:20 *Legitimation för lärare och förskollärare*.

Proposition 2011/12:144 *Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna*.

Proposition 2014/15:1 utg.omr. 16 *Budgetpropositionen för 2015*.

Ramböll (2012) *Målgruppsundersökningar Skolverket*.

Regeringsbeslut 2012-03-29 (I:44) *Uppdrag att svara för utbildning*.

Regeringsbeslut 2013-12-05 (I:9) *Uppdrag om fortbildning i läs- och skrivutveckling – Läslyftet.*

Riksrevisionen 2013:11 *Statens kunskapsspridning till skolan.*

Riksrevisionen 2014:25 *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?*

Skolverket 2014-06-26 *Granskning av uppdrag om lärarlegitimation (dnr 2014:00151).*

Skolverket 2014-12-22 *Granskning av IT-styrning.*

Skolverket *Skolverkets årsredovisningar 2009–2014*

Skolverket (2015) *Verksamhetsplan 2015.*

Skolverket Internt PM 2015-01-22 *Erfarenheter från Skolverkets utvecklingsinsatser – en samlad analys av 25 utvärderingar från 2010 till 2014.*

Skolverket 2015-02-11 *Uppdrag till chefen för utvecklingsavdelningen att ompröva hanteringen av legitimationsärenden i syfte att korta handläggningstiderna.*

Skolverket 2015-02-27 *Budgetunderlag 2016–2018.*

Skolverket Projektplan 2015-02-24 *Att införa en inköpsorganisation.*

Skolverket 2015-02-06 *Skolverkets IT-strategi inklusive åtgärdslista.*

Skolverket 2015-03-03 *VP och budget 2015.*

Skrivelse 2009/10:43 *Utnämningsspolitiken.*

Skrivelse 2013/14:155 *Regeringens förvaltningspolitik.*

SOU 2011:81 *Myndighetschefers villkor.*

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

Statskontoret 2008:17 *Modell för myndighetsanalyser.*

Statskontoret 2010:12 *Ett lyft för den som vill – Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare.*

Statskontoret Om offentlig sektor 17 (2013) *Stärk kedjan! Erfarenheter från tjugo analyser av statlig styrning och organisering.*

Statskontoret Om offentlig sektor 18 (2013) *Flexibilitetens fördelar och faror – perspektiv på regeringens myndighetsstyrning.*

Statskontoret 2013:23 *Styrningen av Polisens IT-verksamhet.*


Statskontoret 2014:4 *Myndigheternas ledningsformer – en kartläggning och analys.*

Statskontoret 2014:5 *Innovationer till en rimlig kostnad? En analys av Vinnovas förvaltningsutgifter.*

Statskontoret Om offentlig sektor 23 (2015) *Att göra eller köpa?*

Statskontoret 2015:7 *Jämställdhet i skolan – Utvärdering av Skolverkets särskilda uppdrag 2008–2014.*

Regeringsuppdraget

 REGERINGEN	Regeringsbeslut I:2 2015-02-05 U2015/609/S
Utbildningsdepartementet	Statskontoret Box 8110 104 20 STOCKHOLM
STATSKONTORET 2015-02-11 Dnr 2015/33-5 Avd E3 Sign: JMY	

Uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Statens skolverk

Regerings beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utföra en myndighetsanalys av Statens skolverk i enlighet med den modell som Statskontoret redovisade till regeringen i december 2008 (Fi2007/8016/OFA/SF).

Analysen ska belysa hur myndigheten omsätter regeringens styrning och särskilt:

- belysa och bedöma hur effektivt myndigheten använder sina resurser samt belysa och bedöma faktorer som är särskilt viktiga för att myndigheten ska fullgöra sitt uppdrag så effektivt som möjligt,
- beskriva hur externa faktorer påverkar myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag,
- beskriva och bedöma hur interna faktorer (t.ex. it-verksamhet samt hantering av statsbidrag till huvudmän) påverkar myndighetens möjlighet att bedriva verksamheten på ett effektivt sätt, och
- ta fram förslag på utveckling av myndighetens verksamhet med syfte att öka måluppfyllelsen.

Statskontoret ska hålla Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) informerat under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas skriftligen till Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) senast den 30 juni 2015.

Bakgrund

Den nuvarande myndighetsstrukturen inom skolväsendet infördes 2008 genom ombildandet av Statens skolverk samt bildandet av de två myndigheterna Statens skolinspektion och Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM). Statens skolverk är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och ska genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av

<small>Postadress 103 33 Stockholm</small>	<small>Telefonväxel 08-405 10 00</small>	<small>E-post: u.registrator@regeringskansliet.se</small>
<small>Besöksadress Drottninggatan 16</small>	<small>Telefax 08-21 68 13</small>	

god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska även bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever.

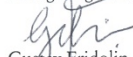
Myndigheten styrs på sedvanligt sätt genom en instruktion och genom ett regleringsbrev. Regleringsbrevet innehåller en stor mängd uppdrag och återrapporteringskrav. Därutöver styrs myndigheten av ett antal uppdrag som regeringen ger till myndigheten i särskilda beslut. En orsak till den stora mängden uppdrag m.m. är att myndigheten hanterar en stor mängd statsbidrag, vilka 2013 uppgick till ca 50 olika statsbidrag till ett värde av ca 7 miljarder kronor. Mot denna bakgrund är det centralt att myndighetens styrning och kontroll av den externa bidragsgivningen är effektiv.

Skälen för regeringens beslut

Myndighetens verksamhet har inte belysts i sin helhet sedan den nuvarande myndighetsstrukturen infördes 2008. Kritik att styrningen är för detaljerad och omfattande har framförts av bland annat Riksrevisionen. Regeringen anser därför att styrningen behöver belysts i allmänhet. Dessutom anser regeringen att det är angeläget att belysa och bedöma hur myndigheten fullgör sitt uppdrag med avseende på resultat och resultatuppföljningar och i vilken utsträckning som styrningen fått återverkningar på myndighetens sätt att fungera internt.

En viktig förutsättning för regeringens styrning av myndigheterna är bland annat de årliga myndighetsdialogerna och de underlag som tas fram inför dessa. Regeringen bedömer dock att det är viktigt att underlag som årsredovisning, budgetunderlag och Riksrevisionens revisionsberättelse regelbundet kompletteras med djupare analyser av myndigheterna. Analyserna breddar regeringens beslutsunderlag och ger förutsättningar för en förbättrad och utvecklad styrning och måluppfyllelse. Som ett led i detta arbete ges nu Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Statens skolverk.

På regeringens vägnar


Gustav Fridolin


Patrik Olofsson

Kopia till

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/SFÖ
Finansdepartementet/ESA
Statens skolverk

