

Kommittédirektiv



Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet

Dir.
2017:37

Beslut vid regeringssammanträde den 30 mars 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola. Utredaren ska analysera fördelningen av uppgifter mellan myndigheter och tillhörande organ på skolområdet och de ekonomiska konsekvenserna av en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur med tydligare ansvarsfördelning.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur statens insatser för stöd till skolutveckling så effektivt som möjligt kan komma huvudmän och verksamma inom skolväsendet till del,
- vid behov föreslå en organisering av skolmyndigheter som innefattar en regional närvaro,
- analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras och organiseras så att nyttan för huvudmän, skolor och förskolor ökar,
- utreda och föreslå hur kunskapsspridning och spridning av forskningsresultat kan komma verksamma inom skolväsendet till del på ett effektivt och ändamålsenligt sätt,
- föreslå lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018.

Statens syfte med och mål för skolväsendet

Utbildningen inom skolväsendet syftar bl.a. till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska också främja alla barns och elevers utveckling och lärande och en livslång lust att lära. Utbildningen ska även utgöra en bas för den nationella och regionala kompetensförsörjningen. Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna. I skolväsendet ingår också fritidshem och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 och 4 §§ och 15 kap. 3 § skollagen [2010:800]). I skollagen beskrivs syftet med nämnda skolformer liksom vilket ansvar som åligger kommuner och andra huvudmän. Dessa har ett ansvar för att utbildningen genomförs i enlighet med skollagen och andra författningar. Av skollagen framgår vidare att det är huvudmän och skolor som har ansvaret för det systematiska kvalitetsarbetet. Inriktningen på kvalitetsarbetet ska vara att uppfylla de nationella målen (2 kap. 8 § och 4 kap. 3–5 §§).

Förutom vad som framgår av skollagen anges även ett antal mål i budgetpropositionen (prop. 2016/17:1). Målet för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan, vilket även är relevant för sameskolan, specialskolan, grundsärskolan och gymnasiesärskolan, är en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Alla barn och elever ska ges förutsättningar att uppnå de nationella målen och utveckla sina kunskaper, färdigheter och kompetenser så långt som möjligt. Målen för kommunal vuxenutbildning, som presenteras i propositionen Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen, är att alla vuxna ska ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens i syfte att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning (prop. 2000/01:72).

För att öka måluppfyllelsen inom skolan krävs en effektiv skolmyndighetsorganisation

Ett problem i dag är att många elever inte når målen i grund- och gymnasieskolan. De senaste TIMSS- och PISA-undersökningarna visar förvisso att elevers resultat i naturvetenskap, matematik och läsförståelse vänder uppåt, men samtidigt konstateras att likvärdigheten i svensk skola försämrats. Skolverket konstaterar i sin lägesbedömning för 2015 att skillnaderna mellan skolors resultat fortsätter att öka och att den ökande skolsegregationen, som innebär att elever med olika bakgrund allt mer sällan möts, är en allvarlig utveckling (rapport 421). Med anledning av ett växande antal nyanlända elever i den svenska skolan är det särskilt prioriterat att utvecklingen mot en allt mer segregerad skola bryts. Det behövs investeringar för att tidigt ge det stöd elever behöver, att stärka lärarkretsens attraktivitet, att ge lärarna mer tid med sina elever och att rikta insatser till skolor med de största utmaningarna. Genom riktade insatser för att förbättra resultaten i de skolor som har de största utmaningarna kan de ökade klyftorna i den svenska skolan minskas och jämlikheten inom skolväsendet förbättras.

För att komma in på arbetsmarknaden ställs ofta krav på en genomgången gymnasieutbildning. Det finns också ett behov av att kontinuerligt kunna utbilda och vidareutbilda sig. Med ett stort antal nyanlända blir detta behov tydligt, liksom behovet av fler vägar in i samhället och ett sammanhang för att känna välbefinnande. OECD:s internationella mätning av vuxnas färdigheter (PIAAC, 2012) visar att även om majoriteten av den svenska befolkningen har goda färdigheter så har en förhållandevis stor andel låga färdigheter i att läsa, räkna och lösa problem med hjälp av it-verktyg.

Myndigheterna inom skolområdet, dvs. Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Sameskolstyrelsen och Skolforskningsinstitutet, ska främja att alla barn och elever får tillgång till en utbildning och verksamhet som är likvärdig och av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheterna ska på olika sätt, och i förhållande till olika aktörer, t.ex. huvudmän, skolor, arbetsgivare, parter och

andra organisationer, bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för elever. I myndigheternas uppgifter ingår också att ansvara för genomförandet av flera av regeringens satsningar på skolans område.

Tidigare myndighetsstruktur

Skolverket ersatte Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna 1991

Skolverket bildades 1991 då Skolöverstyrelsen, som var den centrala skolmyndigheten, och de regionala länskolnämnderna avvecklades. Bildandet skedde i samband med övergången till en mål- och resultatorienterad styrning av skolan och kommunaliseringen av densamma. I propositionen Ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18) konstaterade regeringen att statens uppgifter när det gäller skolväsendet i huvudsak rörde två områden, utveckling av skolan samt uppföljning, utvärdering och tillsyn av skolans verksamhet. Propositionens förslag innebar att den regionala myndighetsorganisationen som tidigare hade funnits upphörde. Regeringen betonade dock exempelvis att uppgifter inom fortbildningsområdet som inordnades i den statliga skoladministrationen borde handläggas på orter där det tidigare funnits s.k. fortbildningsnämnder och att vissa uppgifter inom ramen för uppföljning och utvärdering borde fullgöras på regional nivå och i vissa fall i ett nära samarbete med kommunerna.

Skolverket, vars verksamhet startade i juli 1991, hade ett centralt kontor i Stockholm och en fältorganisation som var indelad i åtta regioner. En omorganisation genomfördes 1994 som innebar att regionindelningen upphörde och ersattes av elva kontor i olika delar av landet. Vid ett antal av dessa kontor bedrevs också tillsyn. I samband med att Myndigheten för skolutveckling (MSU) bildades upphörde verksamheten vid de elva kontoren. Den regionala tillsynsverksamheten fanns dock kvar inom ramen för Skolverkets verksamhet till dess att Skolinspektionen inrättades 2008.

Skolverket är i dag förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Myndighetens huvudsakliga verksamhetsområden är uppföljning, utvärdering och statistik, styrdokument och prov samt stöd till skolutveckling. Myndigheten har även en omfattande hantering av statliga stöd och bidrag och meddelar legitimationer till lärare och förskollärare.

Förändringar i den statliga skolorganisationen på det specialpedagogiska området

I enlighet med propositionen Ansvaret för skolan inrättades 1991 Statens institut för handikappfrågor i skolan (SIH). Det statliga ansvaret för skolgången för elever med funktionsnedsättning var tidigare delat mellan olika myndigheter och länskolnämnder. Genom att samla uppgifterna vid en myndighet ville regeringen åstadkomma en tydlig ansvarsfördelning mellan stat och kommun, en bättre samordning mellan olika åtgärder och en samlad kompetens på handikappområdet. SIH övertog också förvaltningsuppgifterna för specialskolorna.

I propositionen Elever med funktionshinder – ansvar för utbildning och stöd (prop. 1998/99:105) föreslog regeringen att dåvarande system med specialskolor som egna myndigheter skulle avvecklas och i stället föras samman till en gemensam myndighet. Regeringen ansåg vidare att myndigheten borde placeras i Örebro. Specialskolemyndigheten (SPM) inrättades den 1 juli 2000.

I nyss nämnda proposition anförde regeringen att statens insatser för stöd till skolhuvudmännen i specialpedagogiska frågor borde samordnas i en myndighet för att bättre nyttja den samlade resursen på området. Regeringen ansåg att verksamheten borde indelas i fem geografiska regioner och bedömde att en organisationskommitté borde ges i uppdrag att utveckla och föreslå en förändrad organisation för statens stöd i specialpedagogiska frågor. Den förändrade organisationen skulle bidra till ökad samverkan mellan stat, kommun och landsting. En särskild utredare fick i uppgift att förbereda ombildandet av SIH

till en ny myndighet för statens stöd i specialpedagogiska frågor (dir. 2000:9). Av direktiven framgick att ett kansli med lokalisering till Härnösand skulle leda och samordna arbetet. Utredaren ombads vidare tydliggöra ansvarsfördelningen mellan den nya myndigheten och övriga myndigheter, särskilt Skolverket, och vid behov uppmärksamma regeringen på gränsdragningsproblem. Specialpedagogiska institutet (SIT) startade sin verksamhet den 1 juli 2001 (prop. 2000/01:1).

Myndigheten för skolutveckling bildades 2003

I budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) bedömde regeringen att statens roll i det decentraliserade systemet måste stärkas. Vidare angavs att de utvecklingsfrämjande insatser som staten anser nödvändiga måste skiljas från den granskande och kvalitetsbedömande myndighetsrollen. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att Skolverkets dåvarande uppgifter borde renodlas och en ny utvecklingsmyndighet bildas. Liknande argument framfördes även av regeringen i skrivelsen Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbetet i förskola, skola och vuxenutbildning (skr. 2001/02:188).

Myndigheten för skolutveckling (MSU) inrättades den 1 mars 2003 och tog i huvudsak över Skolverkets uppdrag om skolutveckling. Myndigheten fick uppdraget att stödja utvecklingsarbete i kommuner och skolor, visa på framgångsfaktorer och dokumentera och sprida intressanta exempel. MSU hade huvudkontor i Stockholm och fem regionala avdelningar.

Nya skolmyndigheter bildades 2008

I syfte att få till stånd en tydligare och mer ändamålsenlig myndighetsstruktur överlämnade regeringen i februari 2008 propositionen Nya Skolmyndigheter (prop. 2007/08:50) till riksdagen med förslag till omfattande förändringar i den statliga skoladministrationen. I propositionen anförde regeringen att myndighetsstrukturen ska vara så utformad att den på bästa sätt kan stödja måluppfyllelsen inom de berörda verksamheterna och att gällande ansvarsfördelning mellan staten, andra huvud-

män, skolor och verksamheter ska respekteras och understödjas. Statens ansvar behövde förtydligas, renodlas och begränsas till sådana kärnuppgifter som följde av denna ansvarsfördelning. Regeringen framhöll att kvalitetsutvecklingen i ett mål- och resultatstyrt skolväsende först och främst är ett ansvar för varje huvudman och skola. Verksamhetens självbestämmande och den professionella friheten för lärare och rektorer borde öka och av den anledningen skulle de statliga utvecklingsinsatserna begränsas. Vidare framhölls att de nationella skolutvecklingsinsatser som Skolverket genomför skulle kunna motiveras utifrån ett statligt ansvar för likvärdighet över landet och utifrån att det föreligger ett tydligt mervärde i nationella insatser. De statliga utvecklingsinsatserna skulle enligt regeringens mening inte leda till att skolhuvudmännens ansvar för att lokalt utveckla skolan i förhållande till de nationella målen begränsas eller blir otydligt. Regeringen bedömde därför i propositionen att statens utvecklingsinsatser borde begränsas och förtydligas. Förslagen i ovan nämnda proposition fick bl.a. till följd att MSU lades ned och att Skolverket övertog ansvaret för nationell skolutveckling. I syfte att åstadkomma en ökad likvärdighet i utbildningen och förbättra elevernas studieresultat inrättades även Skolinspektionen som fick i uppgift att utöva tillsyn och att genomföra kvalitetsgranskningar. Skolinspektionen övertog därmed Skolverkets ansvar inom dessa områden. Vidare inrättades SPSM som övertog uppgifter från Socialstyrelsens institut för särskilt utbildningsstöd (Sisus), SIT och SPM.

Andra organ inom skolområdet

Samtidigt som Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna utvecklades bildades, förutom Skolverket, en ny myndighet, Skolväsendets överklagandenämnd. Enligt instruktionen har nämnden i uppgift att pröva överklaganden av vissa beslut på skolväsendets område (förordningen [2007:1948] med instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd). Inledningsvis tillhandahöll Skolverket kansliresurser till nämnden men sedan 2008 upplåter Skolinspektionen lokaler och utför administrativa och handläggande uppgifter åt nämnden (förordningen med

instruktion för Skolväsendets överklagandenämnd och förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion).

År 2006 inrättades ett särskilt barn- och elevombud (BEO) inom Skolverket. När myndighetsstrukturen på skolans område förändrades 2008 fick BEO ny hemvist och är nu ett särskilt organ inom Skolinspektionen med ett delvis självständigt uppdrag. BEO ska bl.a. utföra de uppgifter som enligt 6 kap. skollagen ska ombesörjas av Skolinspektionen när det gäller att tillvarata barns och elevers enskilda rätt (se förordningen med instruktion för Statens skolinspektion).

I samband med införandet av legitimation för lärare och förskollärare bildades Lärarnas ansvarsnämnd (prop. 2010/11:20). Lärarnas ansvarsnämnd är ett särskilt beslutsorgan inom Skolverket (förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Nämnden har till uppgift att pröva ärenden om varning, återkallelse av legitimation och om ny legitimation efter tidigare återkallelse (2 kap. 23 § skollagen).

Skolforskningsinstitutet bildades 2015

Skolforskningsinstitutet inrättades den 1 januari 2015 (prop. 2014/15:1) och ska enligt sin instruktion bidra till att de verk samma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Myndigheten ska också bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Skolforskningsinstitutet ska bl.a. göra och sprida forskningssammanställningar och utlysa medel för praktknära forskning (förordningen [2014:1578] med instruktion för Skolforskningsinstitutet).

Uppdrag att se över myndighetsstrukturen på skolområdet

Myndighetsstrukturen på skolområdet har genomgått flera förändringar de senaste trettio åren. De utmaningar som svensk skola står inför, bl.a. när det gäller elevernas kunskapsresultat, ökad segregation och brist på lärare, kräver insatser i form av

stöd till skolutveckling som på ett effektivt sätt bör komma huvudmännen, verksamma inom skolväsendet och ytterst barn och elever till del. Det kan därför ifrågasättas om den statliga organiseringen av det stöd till huvudmännen som i dag ges är ändamålsenlig eller om den bör förändras.

Regeringen konstaterar också att flera myndigheter inom skolområdet har överlappande uppdrag. Detta är inte ändamålsenligt och effektivt och det skapar otydlighet, framför allt för skolor och huvudmän.

De medel som har tillförts myndigheterna sedan den senaste förändringen av myndighetsstrukturen (2008) har ökat totalt sett. Sedan 2010 har de sammantagna kostnaderna för skolmyndigheterna ökat med drygt 60 procent, eller från ca 1,4 miljarder kronor till 2,2 miljarder kronor. Om man bryter ner uppgiften på de olika myndigheterna är det tydligt att det huvudsakligen är Skolverket som står för ökningen. Det är även inom Skolverkets område som de mer omfattande satsningarna inom skolan har skett.

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en myndighetsanalys av Skolverket (Statskontoret 2015:16). Statskontoret konstaterar att myndighetsstrukturen på skolområdet har fortsatt att utvecklas sedan reformen 2008. Enligt Statskontoret har detta skapat en struktur där flera myndigheter har liknande eller överlappande uppgifter. Statskontoret anser att regeringen bör förtydliga och precisera förväntningarna på Skolverket och lämnar flera olika förslag på hur detta kan göras. Statskontoret anser vidare att ett förtydligande av förväntningarna på Skolverket är ett så omfattande arbete att det kräver att hänsyn tas till statens styrning av skolan generellt och myndighetsstrukturen i övrigt.

Regeringen tillsatte den 1 april 2015 en skolkommision (U 2015:03) som ska lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). I maj 2016 lämnade 2015 års skolkommision sitt delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38). I betänkandet bedömer kommissionen att det behövs en högre grad av samling runt skolans

uppdrag, inte bara på nationell utan även på regional och lokal nivå. Kommissionen anser vidare att det behövs en myndighetsöversyn på skolområdet bl.a. på grund av otydligheter i skolmyndigheternas uppdrag, överlappande uppgifter, risk för dubbla normeringar och uppgifter och områden som fungerar mindre väl i den nuvarande myndighetsstrukturen.

Myndigheterna ska ges goda förutsättningar att fullgöra de uppdrag som åligger dem. När det gäller de syften och mål som formuleras i bl.a. skollagen och budgetpropositionen för 2017 (prop. 2016/17:1) handlar det ytterst om att barn och elever ska få den utbildning och det stöd som de har rätt till och att organiseringen av skolmyndigheterna ska vara ändamålsenlig så att dessa syften och mål kan uppfyllas. En ändamålsenlig myndighetsstruktur innebär också att medel kan användas mer effektivt.

Det finns alltså skäl att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna inom skolområdet.

Utredaren ska därför

- analysera fördelningen av uppgifter mellan myndigheter och tillhörande organ inom skolområdet,
- föreslå en ändamålsenlig och effektiv myndighetsstruktur,
- redovisa de ekonomiska konsekvenserna av denna mer ändamålsenliga struktur, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan staten bidra till en bättre skolutveckling?

Kommuner, enskilda och i vissa fall stat eller landsting är huvudmän för verksamheter inom skolområdet. I ansvaret som huvudman ligger bl.a. att se till att verksamheten utvecklas. Skolverket ska enligt sin instruktion arbeta med stöd till skolutveckling. Myndigheten ska bl.a. stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter och bidra till att förbättra deras förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse. Skolverket ska även främja yrkesutbildning och stödja olika aktörers samverkan om yrkesutbildning. De medel

som regeringen har avsatt till Skolverket för skolutvecklingsinsatser har ökat under flera års tid. Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2015 åtgärder och uppdrag som samverkan för bästa skola och nationella skolutvecklingsprogram som nu innebär att Skolverket arbetar närmare skolhuvudmännen än tidigare (prop. 2014/15:1). Under 2015 togs vidare uttrycket ”nationella” utvecklingsinsatser bort ur Skolverkets instruktion. Det innebär att Skolverket numera kan tillhandahålla stöd som riktas direkt till olika huvudmän och skolor. Även Statskontoret lyfter denna fråga i sin rapport Statens styrning av kommunerna och konstaterar att staten genom Skolverket och Skolinspektionen har blivit mer aktivt styrande både i kommunerna och på enskild skolnivå (Statskontoret 2016:24).

I sin myndighetsanalys av Skolverket konstaterar Statskontoret att det i dag, i det decentraliserade styrsystemet för skolväsendet, är otydligt vad Skolverket förväntas åstadkomma. Flera myndigheter har enligt Statskontoret liknande eller överlappande uppgifter och otydligheten har framför allt uppstått i frågor om skolutveckling. Statskontoret föreslår därför att regeringen tillsätter en utredning som får i uppdrag att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras.

Även OECD tar upp frågan om statens stöd till skolutveckling i rapporten *Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective* (2015). OECD ger rekommendationer inom tre områden: förutsättningar som gynnar kvalitet och likvärdighet i alla skolor, en långsiktig personalstrategi för att stödja hög kvalitet i undervisning och lärande och stärkt styrning och ansvarsutkrävande med fokus på förbättring.

Utredaren ska därför

- förelå hur statens insatser när det gäller stöd till skolutveckling så effektivt som möjligt kan komma huvudmän och verksamma inom skolväsendet till del, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns ett behov av regional närvaro?

Flera av myndigheterna inom skolområdet har regionala kontor. Skolinspektionen, med huvudkontor i Stockholm, har regionala inspektionsavdelningar på fem orter i landet. Behovet av att ha verksamhet på flera orter i landet lyftes fram av regeringen inför myndighetens bildande (dir. 2008:3).

Även SPSM, med huvudkontor i Härnösand, har en regional organisation. I SPSM:s instruktion anges var landets fem regionskolor ska vara placerade (förordningen [2011:130] med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten).

När det gäller Skolverket har myndigheten tidigare haft en regional organisation. Fram till och med 2008 ansvarade Skolverket för den statliga inspektionen av skolväsendet och hade då fem regionala kontor. Skolverket fick 2008 återigen ansvaret för nationell skolutveckling i samband med att MSU avvecklades, men vid Skolverket inrättades ingen regional organisation. I stället skulle Skolverket arbeta med skolutveckling på nationell nivå.

Statskontoret framför i sin myndighetsanalys av Skolverket att regeringen skulle kunna tillsätta en utredning med uppdrag att se över hur statens stöd till skolutveckling kan organiseras. Statskontoret anser att en sådan översyn bl.a. skulle kunna behandla behovet av en regional statlig verksamhet (Statskontoret 2015:16).

Skolkommissionen tar upp frågan om regional närvaro i sitt delbetänkande. Kommissionen anför att en myndighetsöversyn på skolområdet behövs dels mot bakgrund av det utökade ansvaret för staten att på regional nivå stödja skolhuvudmännen, dels på grund av de otydligheter som finns i ansvarsförhållandena mellan dagens statliga skolmyndigheter. Vidare menar kommissionen att den regionala närvaron bör organiseras så att den inte ytterligare splittrar det statliga myndighetsansvaret för skolan.

En ökad regional närvaro kan bidra till att myndigheternas verksamhet bättre kan anpassas till huvudmäns och andra verksamheters behov och motverka regionala skillnader mellan huvudmän och även mellan t.ex. skolor, dvs. likvärdigheten

över landet kan öka. För den gymnasiala yrkesutbildningen är kopplingen till den regionala arbetsmarknaden av vikt.

I sin myndighetsanalys av Skolinspektionen bedömer Statskontoret vidare att Skolinspektionen bör se över möjligheten att skapa ett större utbyte och lärande mellan de regionala avdelningarna i syfte att bidra till en ökad likvärdighet mellan skolinspektörernas tillsynsbedömningar vid de olika avdelningarna (Statskontoret 2017:3).

Det finns alltså behov av att se över skolmyndigheternas närvaro på regional nivå.

Utredaren ska därför

- analysera den befintliga regionala organiseringen av skolmyndigheterna,
- analysera vilka brister som en regional närvaro är eller kan vara lösningen på,
- vid behov föreslå en organisering av skolmyndigheter som innefattar en regional närvaro och redovisa eventuella kostnader med anledning av detta,
- föreslå hur skolmyndigheterna bör organiseras för att bidra till att utveckla den gymnasiala yrkesutbildningen för att den bättre ska svara mot behoven på de regionala arbetsmarknaderna, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan statens tillsyn utvecklas och stödet till huvudmän förbättras?

Skolinspektionen har enligt skollagen tillsyn över skolväsendet, särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet. Enligt skollagen ska Skolinspektionen också granska kvaliteten i sådan utbildning och annan verksamhet som står under dess tillsyn eller under tillsyn av en kommun. Skolinspektionen ska, enligt sin instruktion, genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och

lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande.

Riksrevisionen har i rapporten Statens tillsyn över skolan – Bidrar den till förbättrade kunskapsresultat? (RiR 2013:16) granskat om Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning av grund- och gymnasieskolan verkar för en likvärdig utbildning av god kvalitet och om den bidrar till goda förutsättningar för förbättrade kunskapsresultat. Granskningen syftade också till att undersöka om regeringens styrning har skapat goda förutsättningar för Skolinspektionens verksamhet. Riksrevisionen rekommenderade regeringen att låta genomföra en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning och mot bakgrund av en sådan utvärdering överväga om Skolinspektionens uppdrag bör förtydligas när det gäller prioriteringen mellan regelbunden tillsyn och kvalitetsgranskning. Regeringen rekommenderades också att överväga om ytterligare prioriteringar ska göras i syfte att främja ett effektivt genomförande av Skolinspektionens uppdrag.

Med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport anförde regeringen i en skrivelse (skr. 2013/14:200) att regeringen delar Riksrevisionens uppfattning när det gäller att tillsynen kan utvecklas. I skrivelsen anför vidare att regeringen inte utesluter att det kan finnas ett behov av en utvärdering av Skolinspektionens tillsyn och kvalitetsgranskning, men att hänsyn bör tas till att det pågår ett omfattande utvecklings- och förbättringsarbete inom myndigheten.

Även OECD anser att det inom det svenska skolväsendet, utöver tillsyn och granskning, behövs mer uppföljning av och mer stöd till verksamheterna. OECD belyser också frågan om Skolverkets och Skolinspektionens respektive uppdrag (Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective [2015]). Detta perspektiv framkommer också i Statskontorets rapport Statens styrning av kommunerna där företrädare för kommunernas skolverksamhet framför att Skolinspektionen i ökad utsträckning borde vara stödjande och bidra mer till att utveckla skolverksamheten (Statskontoret 2016:24).

Regeringen har gett Skolverket två uppdrag vars syfte är att ge stöd till huvudmän och skolor. Den 9 juli 2015 fick Skol-

verket i uppdrag att ta fram och genomföra nationella skolutvecklingsprogram som riktar sig till huvudmän och skolor (U2015/3844/S). Insatserna ska ha fokus på grund- och gymnasieskolan och motsvarande skolformer. De nationella skolutvecklingsprogrammen utvidgades från och med 2017 till att även omfatta förskolan. Insatserna i de nationella skolutvecklingsprogrammen består av olika kompetensutvecklings- och stödinsatser inom områden där det finns ett dokumenterat nationellt utvecklingsbehov. Insatserna innefattar såväl riktade som generella kompetensutvecklingsinsatser inom olika områden. Syftet med de nationella skolutvecklingsprogrammen är att utveckla och stärka utbildningen för att ge eleverna de bästa förutsättningarna för att utvecklas så långt som möjligt. Insatserna ska bl.a. ge lärare fler metoder i undervisningen för att kunna anpassa undervisningen efter elevers olika behov.

Vidare fick Skolverket den 4 juni 2015 i uppdrag att i dialog med huvudmän genomföra insatser i syfte att höja kunskapsresultaten och öka likvärdigheten inom och mellan skolor – Samverkan för bästa skola (U2015/3357/S). Uppdraget utvidgades den 26 januari 2017 till att även omfatta förskolan och förskoleklassen (U2017/00301/S). Insatserna ska riktas till skolor med låga kunskapsresultat eller hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand och förskolor med särskilt svåra förutsättningar. Skolverkets bedömning av vilka skolor som ska prioriteras för deltagande och identifiering av relevanta utvecklingsområden ska främst baseras på underlag från Skolinspektionen.

Statskontoret anser i sin myndighetsanalys av Skolinspektionen att inspektionen är en väl fungerande och överlag effektiv myndighet. Samtidigt finns det motstridiga förväntningar på vad myndigheten ska göra. Det finns också kritik mot att Skolinspektionens fokus på regelefterlevnad är snäv, att dokumentationskraven är betungande och att skolorna och huvudmännen i stället borde få mer stöd till utveckling, samtidigt som det finns förväntningar om att myndigheten bör kontrollera att skolor och huvudmän lever upp till skollagen och andra regleringar och säkerställer att offentliga medel används rätt. Stats-

kontoret anser därför att regeringen behöver ge Skolinspektionen tydligare styr signaler om hur myndigheten ska prioritera inom sin inspektionsverksamhet framöver.

Skolinspektionen har sedan bildandet 2008 bedrivit ett kontinuerligt utvecklingsarbete för att de genomförda inspektionerna ska ge huvudmännen så goda förutsättningar som möjligt i sitt utvecklingsarbete och för att Skolinspektionens verksamhet ska bli så effektiv som möjligt. Exempelvis sker tillsynen numera utifrån en risk- och väsentlighetsanalys, så att verksamheter med befarade kvalitetsbrister prioriteras. Skolinspektionens verksamhet är nu en etablerad del av utbildningsväsendet som bidrar både till rättssäkerhet för eleverna och till skolor och huvudmäns kvalitets- och utvecklingsarbete.

Då Skolverket numera i likhet med Skolinspektionen arbetar närmare huvudmän och skolor ökar risken för att skolor och huvudmän får olika budskap från myndigheterna och att det därmed blir otydligt vad som förväntas utifrån de nationella målen och riktlinjerna. Skolverket har det formella ansvaret för normeringsarbetet, men även Skolinspektionens beslut och rapporter kan i praktiken bli normerande i och med att myndigheten utövar tillsyn utifrån styrdokumentet och i viss mån ger råd till granskade huvudmän och skolor. Båda myndigheterna beskriver också, utifrån olika perspektiv, läget i den svenska skolan. Skolinspektionen gör det genom sin tillsynsverksamhet och sina kvalitetsgranskningar och Skolverket genom sin uppföljning och utvärdering.

OECD lyfter behovet av mer konkret stöd till huvudmän och skolor med anledning av Skolinspektionens kritik efter avslutad inspektion (*Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective* [2015]). För att skolutvecklingen ska bedrivas på ett så bra sätt som möjligt och för att skolor och huvudmän ska få ett adekvat stöd i det arbetet anser regeringen att resultatet av tillsyn bör följas av stöd från staten där det är relevant. Om respektive myndighets ansvar inte är tillräckligt tydligt och avgränsat kan detta medföra försämrade möjligheter för de statliga verksamheterna och insatserna att nå ut på ett effektivt sätt. Det finns därmed en risk för att skolor och huvudmän får olika budskap från de statliga myndigheterna och att det blir

otydligt vad som förväntas utifrån de nationella målen och riktlinjerna.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras och organiseras så att nyttan för huvudmän och skolor ökar,
- analysera och föreslå hur det kan säkerställas att huvudmännen får möjlighet till stöd i arbetet med åtgärder till följd av brister som uppmärksammas i samband med tillsyn,
- analysera behovet av statlig granskning av skolväsendet, t.ex. utvärdering och kvalitetsgranskning, i syfte att förbättra nyttan för huvudmän och skolor och vid behov föreslå hur en sådan verksamhet ska organiseras, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillsyn av förskolan

När det gäller den tillsyn som Skolinspektionen utövar görs denna på olika sätt beroende på vilken verksamhet som granskas. Den löpande tillsynen över förskola, fritidshem, annan pedagogisk verksamhet och vuxenutbildning som Skolinspektionen utövar innebär i huvudsak en granskning på huvudmannanivå. Den löpande tillsynen över övrig barn- och ungdomsutbildning ska, utöver en granskning på huvudmannanivå, även göras på skolnivå. Skolinspektionen genomför även kvalitetsgranskningar i t.ex. förskolan. Även kommuner har ett tillsynsansvar i detta sammanhang. En kommun har tillsyn över bl.a. förskola och fritidshem vars huvudman kommunen har godkänt och pedagogisk omsorg vars huvudman kommunen har förklarat ha rätt till bidrag, dvs. enskilda huvudmän (26 kap. 4 § skollagen). Utöver den löpande tillsynen som Skolinspektionen utövar på kommunal huvudmannanivå när det gäller förskolan utövar Skolinspektionen också tillsyn över hur en kommun uppfyller sina skyldigheter och sitt tillsynsansvar i fråga om enskilda huvudmän.

Regeringen har gett Skolinspektionen i uppdrag att under 2015–2017 granska förskolans kvalitet och måluppfyllelse

(U2015/03630/GV). Ett syfte är att lyfta fram viktiga områden som förskolan behöver utveckla. Granskningen ska också kunna identifiera framgångsfaktorer och beskriva dessa genom konkreta exempel på förutsättningar och arbetssätt i förskolan som skapar god kvalitet.

Skolinspektionen har i en kvalitetsgranskning belyst hur kommunerna uppfyller sitt tillsynsansvar för fristående förskolor. Granskningen visar att flera kommuner i sin tillsyn inte fattar tydliga och rättssäkra beslut om åtgärder för fristående förskolor (Regeringsrapport 2016, dnr 2015:3 364). Kommuner saknar ofta rutiner för sin tillsyn liksom uppföljning av påtalade brister. Skolinspektionens granskning visar på osäkerhet hos kommunerna i hur de ska använda skollagens sanktionsmöjligheter för att komma tillrätta med problem i de fristående förskolorna. Endast i 23 procent av kommunerna som granskats bedömer Skolinspektionen att tydliga beslut efter tillsyn har fattats. Mer vanligt är att kommunerna ger rekommendationer och påtalar utvecklingsområden, vilket skapar oklarheter om vad förskolan behöver åtgärda i verksamheten. Granskningen ger flera exempel på att kommuner inte följer upp brister förrän tidigast i nästkommande tillsyn. Skolinspektionen anser att svagheter i kommunernas tillsyn därför får stora effekter eftersom den förväntas bidra till att säkra kvaliteten i de fristående förskolornas verksamheter. När tillsynen brister kan det innebära att signaler om missförhållanden inte fångas upp och att barnens trygghet därmed inte kan garanteras. Enligt Skolinspektionen kan då likvärdigheten i utbildningen för barnen i förskolorna påverkas i negativ riktning.

Även Ägarprövningsutredningen pekar i sitt betänkande Krav på privata aktörer i välfärden (SOU 2015:7) på frågan om tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem. Utredningen bedömer att en utredning bör tillsättas för att bl.a. klarlägga förutsättningarna för att flytta över ansvaret för tillsyn av fristående förskolor och vissa fritidshem från kommunerna till Skolinspektionen.

Utredaren ska därför

- föreslå förändringar i syfte att säkerställa att tillsynen av förskolor och huvudmän för förskolor bedrivs på ett adekvat sätt,
- analysera och föreslå hur det kan säkerställas att huvudmännen får möjlighet till stöd i arbetet med åtgärder till följd av brister som uppmärksammats i samband med tillsyn,
- analysera behovet av statlig granskning av förskolan, t.ex. utvärdering och kvalitetsgranskning, i syfte att förbättra nyttan för förskolor och huvudmän för förskolor och vid behov föreslå hur en sådan verksamhet ska organiseras, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Vem eller vilka bör ha i uppdrag att sprida kunskap och forskningsresultat?

I sitt delbetänkande gör 2015 års skolkommision bedömningen att det behövs en förstärkning av skolans vetenskapliga bas och forskningsanknytning och att lärarnas kunskapsbas behöver utvecklas. Skolkommisionen konstaterar att det behövs ett starkt system för stöd till utveckling av den praktiska skol-forskningen som svarar mot de behov som lärare och skolledare har i sin praktiska yrkesutövning. Enligt kommissionen måste vägen från forskning till huvudmän, rektorer och lärare utvecklas så att relevant forskning i ökad utsträckning kan bidra till skolans utveckling generellt och utvecklingen av undervisningen. Skolkommisionen understryker vidare att en ökad satsning på praktiska forskning inte får leda till en ökad fragmentering av lärarnas kunskapsbas.

Skolverket har i uppdrag att sprida forskning inom skolväsendet. Riksrevisionen granskade 2013 statens kunskaps-spridning till skolan (RiR 2013:11) och konstaterade att Skol-verkets spridning av kunskap till lärare och rektorer till stor del möter deras behov, men kan bli bättre. Vidare framförde Riks-revisionen att det finns förbättringspotential både när det gäller regeringens styrning och hur Skolverket arbetar och menade att Skolverket behöver öka tillgängligheten till och nyttan med insatser och material. Riksrevisionens rekommendation var att

regeringen ger Skolverket ett uppdrag i sin instruktion att sammanställa och sprida kunskap om resultat av beprövad erfarenhet samt att regeringen bör efterfråga vilket genomslag som Skolverkets insatser och stödmaterial får och vilken nytta de skapar i skolan. Även SPSM ska enligt sin instruktion sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning, dock enbart när det gäller forskning som är relevant för det specialpedagogiska området.

Skolforskningsinstitutet ska vidare, enligt sin instruktion, göra systematiska översikter och andra forskningssammanställningar och presentera och sprida resultaten på ett sätt som är användbart och tillgängligt för de verksamma inom skolväsendet. Skolforskningsinstitutet genomför för närvarande (mars 2017) sex pågående systematiska översikter som inte är avslutade och vars slutsatser därför ännu inte har kunnat spridas till bl.a. lärare.

Det finns alltså flera myndigheter som har uppdrag om kunskaps- och forsknings-spridning. Ur ett resurs- och effektivitets-hänseende är det enligt regeringens mening viktigt att uppgifterna för olika myndigheter bidrar till att kunskaperna om forskningsresultat når ut till och stärker huvudmännen och de verksamma inom skolväsendet. Dubbelarbete och otydligheter i detta avseende bör undvikas.

Utredaren ska därför

- utreda och vid behov föreslå förändringar när det gäller skolmyndigheternas roll och ansvar i syfte att säkerställa en effektiv organisation av deras arbete med relevant praktisk-nära forskning,
- utreda och föreslå hur kunskapsspridning och spridning av forskningsresultat kan komma verksamma inom skolväsendet till del på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Skolverket och SPSM har överlappande ansvar och uppgifter

När Skolverket och Statens institut för handikappfrågor inom skolan (SIH) inrättades 1991 tydliggjordes att Skolverkets ansvar för att utveckla och utvärdera skolans verksamhet i relation

till de nationella målen även gällde elever med funktionsnedsättning. Samtidigt framhölls att SIH skulle ha det samlade ansvaret för skolgången för elever med funktionsnedsättning. Att flera myndigheter, i synnerhet Skolverket och den myndighet som ansvarar för specialpedagogik eller elever med funktionsnedsättning, har angränsande och ibland överlappande uppgifter har varit en aktuell fråga i tidigare översyner (se t.ex. Staten och skolan – styrning och stöd [Ds 1995:60], FUNKIS – funktionshindrade elever i skolan [SOU 1998:66] och Tre nya skolmyndigheter [SOU 2007:79]).

SPSM ska enligt sin instruktion verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande. Myndigheten ansvarar för specialpedagogiskt stöd samt för utbildning i specialskolan och i förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola. Parallellt med detta har Skolverket enligt sin instruktion i uppdrag att främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket erbjuder även stöd och kompetensutveckling som riktar sig till specialpedagogisk personal. Skolverket har vidare ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor med anknytning till sitt verksamhetsområde.

Det är alltså flera myndigheter som har ett ansvar och uppgifter inom området. Detta skapar otydligheter och risk för dubbelarbete. Det bör därför skapas en ansvarsfördelning som är tydlig, ändamålsenlig och effektiv.

Utredaren ska därför

- analysera hur det specialpedagogiska stöd som statliga myndigheter erbjuder i dag kan stärkas och hur nyttan av stödet kan utvecklas,
- utreda och föreslå hur det statliga specialpedagogiska stödet bör organiseras på ett tydligt och effektivt sätt, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Den övergripande styrningen av Sameskolstyrelsen är inte tillfredsställande

Sameskolstyrelsen är en statlig skolmyndighet som inrättades 1981. Sameskolstyrelsen är en nämndmyndighet som leds av en nämnd på fem personer som utses av Sametinget. Sameskolstyrelsen har sitt kansli i Jokkmokk. Kansliet leds av en skolchef. Enligt förordningen (2011:131) med instruktion för Sameskolstyrelsen anställs skolchefen av Sametinget efter förslag från myndigheten. Sameskolstyrelsen finansieras dels av statligt anslag från regeringen, dels av avgiftsintäkter från kommunerna. Sameskolstyrelsen har till uppgift att bedriva undervisning på samiska och är en del i regeringens mål när det gäller att stärka det samiska folkets identitet.

Sameskolstyrelsen har under flera år fått kritik av Riksrevisionen för brister i myndighetens interna styrning och kontroll och hantering av ekonomin (exempelvis Riksrevisionen 2015, dnr 3.1.2-2015-730). Det finns en otydlighet i den övergripande styrningen av Sameskolstyrelsen och huvudmannaskapet för myndigheten och dess verksamheter. Detta beror bl.a. på att ledamöterna i nämnden utses av Sametinget samtidigt som det är regeringen som reglerar myndighetens verksamhet.

För att den övergripande styrningen av Sameskolstyrelsen ska bli så tydlig som möjligt finns det alltså behov av att utreda om nuvarande huvudmannaskap bör kvarstå eller om ett förändrat huvudmannaskap skulle vara mer ändamålsenligt. Samtidigt ska det samiska folkets särskilda ställning som urfolk och rätten till självbestämmande respekteras och säkerställas i det huvudmannaskap som föreslås.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå lämpligt huvudmannaskap för Sameskolstyrelsen eller dess verksamheter, och
- med utgångspunkt i det huvudmannaskap som föreslås föreslå åtgärder som säkerställer att verksamheten kan bedrivas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren redovisa verksamhetsmässiga och personella konsekvenser av förslagen på kort och lång sikt. Utredaren ska i sitt arbete beakta ett barnrätts- och funktionshindersperspektiv, nationella minoriteters rättigheter och samernas rättigheter som urfolk.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska inhämta synpunkter och erfarenheter från kommuner, landsting och enskilda skolhuvudmän. Utredningen ska även inhämta synpunkter och erfarenheter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolforskningsinstitutet, Arbetsgivarverket och andra relevanta myndigheter. Utredaren ska, i de delar som rör uppgifter för skolmyndigheterna, särskilt beakta kommande förslag från 2015 års skolkommision, Utredningen Ökad samverkan kring praktisk forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet (U 2017:03) och, i relevanta delar, Indelningskommittén (Fi 2015:09) och remissinstansernas synpunkter på dessa förslag. Utredningen även hålla sig informerad om Tillitsdelegationens (Fi 2016:03) arbete i relevanta delar. Utredaren ska vidare inhämta synpunkter från relevanta organisationer, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund och elevorganisationer. Berörda centrala arbetagarorganisationer ska hållas informerade om arbetet och ges tillfälle att framföra synpunkter. En parlamentariskt sammansatt referensgrupp ska knytas till utredningen.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2018.

(Utbildningsdepartementet)