

Finansdepartementet

2020-01-27  
1 (7)  
Dnr 4.2.1-2019:1704

## Yttrande över betänkandet Ökad statlig närvaro i Härnösand

Dnr Fi2019/02399/SFÖ

### Sammanfattning

Regeringen har begärt Skolverkets yttrande över betänkandet Ökad statlig närvaro i Härnösand (SOU 2019:33). Skolverket avstyrker utredningens förslag att regeringen överväger omlokalisering till Härnösand av Skolverkets verksamhet avseende lärarlegitimationer. Enligt Skolverkets bedömning skulle de negativa konsekvenserna av en omlokalisering till Härnösand bli orimligt stora, främst för landets skolhuvudmän, lärare, forskollärare och elever, men även för Skolverket som myndighet.

Det främsta syftet med lärarlegitimationsreformen är att säkerställa en hög och likvärdig undervisningskvalitet för alla elever i den svenska skolan genom att undervisning enbart ska bedrivas av lärare med legitimation. Att – i ett läge där skolhuvudmännen redan har svårt att trygga sin kompetensförsörjning – skapa en situation där lärare får vänta onödigt länge på sitt beslut om legitimation innebär att det skulle bli ännu svårare att uppnå syftet med reformen. Skolverket anser även att det vore olyckligt att genomföra en flytt mot bakgrund av att regeringen i Januariavtalet har aviserat att man vill arbeta vidare med andra förslag om regionalisering av skolmyndigheter – förslag som utgår från skolans behov och som dessutom med största sannolikhet skulle leda till fler statliga jobb utanför Stockholms län.

För Skolverkets del skulle en flytt till Härnösand medföra flera negativa omställningseffekter och utmaningar. Utöver den stora utmaningen att få ner handläggningstiderna, som oundvikligen skulle bli mycket långa i samband med omlokaliseringen, är dessa framförallt kopplade till 1) verksamhetens komplexitet och behov av erfarna medarbetare, som Skolverket anser att utredningen har underskattat samt 2) att det interna samarbetet mellan lärarlegitimationsverksamheten och andra delar av myndigheten skulle bli ineffektivt och resurskrävande. Myndigheten ser också en risk att lägre kvalitet i verksamheten i kombination med längre handläggningstider skulle försämra förtroendet för både myndigheten och lärarlegitimationsreformen.

Eftersom Skolverket i huvudsak har synpunkter gällande konsekvenserna för skolan, som inte behandlas i utredningens betänkande, följer inte yttrandet betänkandets rubriksättning. Yttrandet är i övrigt avgränsat till den del i betänkandet som rör Skolverket (avsnitt 2.2. Tänkbara verksamheter).

## 1. Skolverkets ställningstagande

Mot bakgrund av de negativa effekterna som en omlokalisering av lärarlegitimationsverksamheten till Härnösand skulle innebära främst för skolan samt utifrån att det finns andra förslag om regionalisering av skolmyndigheter, som både utgår från skolans behov och med största sannolikhet skulle leda till fler statliga jobb utanför Stockholms län, anser Skolverket att det vore olyckligt att genomföra omlokaliseringen. Myndigheten avstyrker därför utredningens förslag att regeringen överväger omlokalisering till Härnösand av myndighetens verksamhet avseende lärarlegitimationer.

## 2. Konsekvenser för skolan

Skolverket motsätter sig utredningens uppfattning att de negativa effekterna som en omlokalisering av lärarlegitimationsverksamheten skulle innebära är överkomliga, främst eftersom utredningen inte har beaktat konsekvenserna för skolan.

Vid en flytt av lärarlegitimationsverksamheten utgår Skolverket från att få medarbetare skulle följa med verksamheten vilket skulle innebära en kraftig nedgång i produktionen, med längre handläggningstider som följd och därmed riskera att få allvarliga konsekvenser inte bara för den enskilda läraren, som utan legitimation inte kan utöva sitt yrke fullt ut, utan även för lärarförsörjningen och ytterst för eleverna. Det främsta syftet med lärarlegitimationsreformen är att säkerställa en hög och likvärdig undervisningskvalitet för alla elever i den svenska skolan genom att undervisning enbart ska bedrivas av lärare med legitimation.<sup>1</sup> Lärarbristen gör att det redan i dag är svårt för skolhuvudmännen att uppnå det syftet.<sup>2</sup> Lärare som saknar legitimation kan varken sätta betyg eller anställas utan tidsbegränsning, vilket innebär att många elever inte kan få betyg av undervisande lärare och dessutom tvingas byta lärare alldeles för ofta. Att skapa en situation där lärare får vänta onödigt länge på sitt beslut om legitimation innebär att det blir ännu svårare att uppnå syftet med reformen. Under avsnitt 2.1. nedan ges en mer ingående beskrivning av hur handläggningstiderna skulle påverkas.

Skolverket noterar vidare att utredningen inte har tagit hänsyn till tidigare förslag om regionalisering av Skolverkets och övriga skolmyndigheters verksamhet som har lämnats av andra statliga utredningar.<sup>3</sup> Frågan om regionalisering behandlas

<sup>1</sup> SOU 2008:52. *Legitimation och skärpta behörighetsregler*, sid. 179

<sup>2</sup> I grundskolan finns det i dag t. ex. cirka 20 000 tjänstgörande lärare, det vill säga drygt en fjärdedel av det totala antalet, som bedriver undervisning och som omfattas av kravet på legitimation men som saknar behörighet för denna undervisning. Källa: Skolverkets statistik.

<sup>3</sup> SOU 2017:35. *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* samt SOU 2018:41. *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola*

2020-01-27

3 (7)

Dnr 4.2.1-2019:1704

även av pågående utredningar<sup>4</sup> och regeringen har i Januariavtalet<sup>5</sup> aviserat att man vill arbeta vidare med förslag för att öka likvärdigheten i skolan med bland annat regionaliserade skolmyndigheter. Såväl tidigare som pågående utredningar som behandlar frågan om regionalisering har gjort det med utgångspunkt i skolans behov och haft som främsta fokus att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som på bästa sätt kan stödja skolhuvudmännen och bidra till att den svenska skolan ska hålla god och likvärdig kvalitet. Utan att ta ställning till andra utredningars förslag konstaterar Skolverket att förslagen sannolikt skulle leda till fler statliga jobb utanför Stockholms län samtidigt som flytten eller inrättandet av dessa jobb skulle göras utifrån skolans behov.

### 2.1. Konsekvenser för handläggningstiderna

Skolverket får varje år in ca 15 000 ansökningar om legitimation och ska meddela beslut senast fyra månader efter det att ansökan inkommit till myndigheten.<sup>6</sup> Sedan 2012 har mer än en kvarts miljon legitimationer utfärdats. Det tog dock flera år innan Skolverket hade byggt upp en ändamålsenlig organisation som på ett snabbt och rättssäkert sätt kunde hantera den stora mängd ansökningar som årligen kommer in till myndigheten. År 2015 var den genomsnittliga handläggningstiden 221 dagar och det var inte ovanligt med handläggningstider över ett år.

Efter flera år av målmedvetet utvecklingsarbete bedrivs nu lärarlegitimationsverksamheten på ett effektivt sätt i enlighet med de krav som ställs och handläggningstiderna är nere på i genomsnitt 100 dagar.<sup>7</sup> Viktiga komponenter i arbetet har varit införandet av processtyrning, ett delegerat beslutsfattande och ett teambaserat arbetssätt. Samarbetet mellan Skolverkets olika delar fungerar numera på ett effektivt sätt. Det delegerade beslutsfattandet, där handläggarna själva fattar beslut, ställer dock stora krav på medarbetarnas kompetens och erfarenhet samt ett utvecklat teambaserat arbetssätt där mer erfarna handläggare stöder och lär upp nyanställda. Utan de erfarna handläggare som verksamheten har i dag skulle det inte vara möjligt att upprätthålla de korta handläggningstiderna. Mot bakgrund av att arbetsmarknaden för kvalificerade handläggare i Stockholm är mycket god är det dock inte troligt att mer än några få – om ens någon – av de nuvarande medarbetarna skulle välja att flytta med till Härnösand.

Utredningen menar att lärarlegitimationsverksamheten inte är lika känslig för fördröjningar i handläggningstider som Socialstyrelsens legitimationsverksamhet, mot bakgrund av att lärar- och förskollärarlegitimation inte i lika hög grad som inom Socialstyrelsens område utgör ett krav för att vara yrkesverksam. Skolverket anser att utredningen i denna bedömning inte i tillräckligt hög grad har beaktat rättssäkerheten för lärarna. För att den enskilda lärarens rättssäkerhet ska kunna tillgodoses

<sup>4</sup> Till exempel *Utredningen om en mer likvärdig skola* (U 2018:05)

<sup>5</sup> Punkt 54 i *Sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*

<sup>6</sup> 4 kap. 3 § förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

<sup>7</sup> Januari 2020

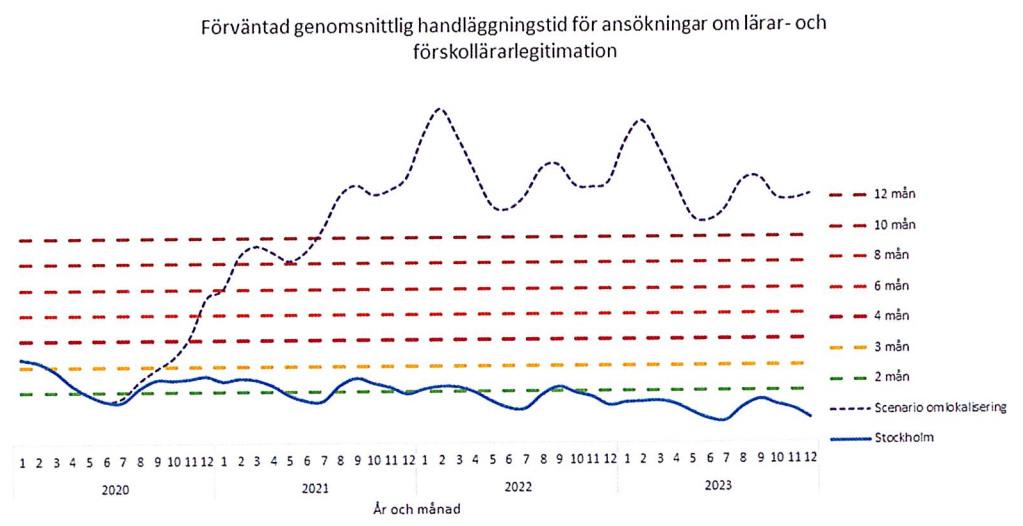
2020-01-27

4 (7)

Dnr 4.2.1-2019:1704

är en förutsättning att ärendena avgörs utan oskäligen fördröjning. Detta gäller särskilt när beslutet i ärendet har stor inverkan på den enskildes personliga eller ekonomiska förhållanden.<sup>8</sup> JO har i ett beslut från 2015 ansett att det var allvarligt att Skolverket, vid tillfället, hade långa handläggningstider och att det i praktiken innebär att enskilda lärare riskerar att gå miste om såväl anställning som möjligheten att göra karriär.<sup>9</sup>

För att synliggöra hur en flytt skulle påverka handläggningstiderna har Skolverket räknat på ett scenario där omlokaliseringen sker från årsskiftet 2020/2021 och där en stor majoritet av medarbetarna väljer att säga upp sig med anledning av flytten. Scenariot är en teknisk kalkyl som har gjorts utifrån ett antal antaganden<sup>10</sup> som baseras på hur verksamheten ser ut i dag.



Som framgår av den streckade linjen i diagrammet skulle den genomsnittliga handläggningstiden vara över 12 månader tre år efter en omlokalisering. Anledningen till detta är att inflödet av ca 15 000 ansökningar per år skulle fortsätta samtidigt som produktionen inledningsvis skulle vara mycket låg på grund av nyrekryteringar och upplärning. När verksamheten väl skulle komma upp i normalproduktion igen, ca ett år efter flytten, skulle det dröja många år att få ner ärendebalansen och

<sup>8</sup> Proposition 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*, sid. 106 ff.

<sup>9</sup> JO:s beslut med diarienummer 2371–2014

<sup>10</sup> Regelförändringar ökar inflödet av ärenden (t.ex. löpande förändringar i gymnasieskolans ämnen som medför att lärare måste söka om behörigheter på nytt), i övrigt jämt inflöde av ansökningar om ca 15 000 per år; successivt personalbortfall från och med avisering av omlokalisering (maj 2020) och endast en liten andel av medarbetarna är kvar i verksamheten vid flytt; stort behov av nyrekrytering; successiv ökning i produktion i takt med att de nya medarbetarna lärs upp tills att de når normalproduktion efter ca ett år; ökad onödig efterfrågan (t.ex. frågor från sökande om handläggningstid), låg personalomsättning och få oförutsedda händelser under perioden; arbetstid läggs enbart på ren ärendehandläggning (och inte på exempelvis framtagande av kunskapskriterier för yrkesämnen eller kvalitetsutvecklingsarbete).

handläggningstiden. Under de första tre åren efter flytten skulle ca 45 000 sökande drabbas av orimligt långa handläggningstider. Om myndigheten inte tillför extra resurser till lärarlegitimationsverksamheten skulle ännu fler påverkas då det skulle dröja över tio år för verksamheten att med befintliga resurser få ner handläggningstiden till fyra månader. Denna beräkning baseras på att Skolverket under ett verksamhetsår, precis som i dag, skulle ha kapacitet att fatta beslut i ca 5 % fler ärenden än antalet som kommer in under samma period.

Enligt direktivet för utredningen ska förslagen inte försämra myndighetens möjlighet att genomföra sitt uppdrag och vara kostnadsneutrala för staten. Skolverket kan konstatera att en omlokalisering till Härnösand kraftigt skulle försämra myndighetens möjlighet att genomföra sitt uppdrag att besluta i legitimationsärenden inom fyra månader och därmed få långtgående negativa konsekvenser för skolhuvudmän, lärare, förskollärare och elever. Det enda sättet att minska den negativa effekten på handläggningstiderna vore att behålla en stor andel av de befintliga medarbetarna i Stockholm samtidigt som en ny organisation i Härnösand byggs upp och fram till dess att handläggningstiderna åter har kommit ner till normal nivå. Om en sådan lösning överhuvudtaget vore möjlig – vilket är mycket svårt att bedöma – skulle det innebära stora kostnadsökningar för lärarlegitimationsverksamheten. Myndigheten skulle då behöva göra motsvarande besparingar inom annan verksamhet, vilket i slutändan skulle drabba skolhuvudmän, lärare, förskollärare och elever.

### 3. Konsekvenser för Skolverket

Skolverket ser flera negativa omställningseffekter och utmaningar som en omlokalisering skulle medföra även för myndigheten. Utöver handläggningstiderna, som beskrivs ovan, är dessa framförallt kopplade till 1) verksamhetens komplexitet och behovet av erfarna medarbetare, som Skolverket anser att utredningen har underskattat samt 2) att det interna samarbetet mellan lärarlegitimationsverksamheten och andra delar av myndigheten skulle bli ineffektivt och resurskrävande.

#### 3.1. Verksamhetens komplexitet och behovet av erfarna medarbetare

Delar av lärarlegitimationsverksamheten är visserligen standardiseringsbar, men graden av komplexitet mellan olika typer av legitimationsärenden varierar betydligt mer än vad som framgår av utredningens beskrivning av verksamheten.

Hur komplex bedömningen av ett ärende är beror på ärendetyp och vilka behörigheter (ämnen, årskurser och skolformer) den sökande ansöker om. Lärarutbildningen har förändrats ett flertal gånger under de senaste decennierna och fortsätter att förändras. Även variationen i lärarutbildningens innehåll vid olika lärosäten är mycket stor och när det gäller ämnesinnehållet i de studier och övriga meriter, förvärvade *utanför* lärarutbildningen, som sökande åberopar för behörighet är variationen ännu större. Dessutom sker förändringar i såväl lagstiftning kring lärarlegitimation som i skolans kurs- och ämnesplaner. Allt detta sammantaget gör att komplexiteten mellan olika ärenden varierar mycket. Cirka en tredjedel av ärendena är av enklare karaktär, till exempel ärenden med nyare lärarexamina där

ämnesinnehållet stämmer helt överens med dagens skolämnen och där den sökande inte har åberopat andra studier eller erfarenheter utöver examen som grund för behörighet. Beslut i denna typ av ärenden kan fattas relativt enkelt utifrån befintligt bedömningsunderlag. Resterande cirka två tredjedelar är av mer komplex karaktär, till exempel ärenden med äldre lärarexamina, utländska examina eller studier eller övriga meriter förvärvade utanför lärarutbildningen. Dessa ärenden kräver betydligt högre kompetens och mer erfarenhet hos den enskilda handläggaren.

Vid en omlokalisering skulle brist på erfarna handläggare och många nya medarbetare sannolikt leda till lägre kvalitet under en period, vilket också innebär att risken för överklaganden skulle öka. Med anledning av längre handläggningstider skulle troligtvis även antalet sökande som gör en begäran om att få sitt ärende avgjort inom sex månader<sup>11</sup> öka. Vissa av dessa beslut skulle också överklagas. Skolverket ser en risk att lägre kvalitet i verksamheten i kombination med längre handläggningstider kommer att försämra förtroendet för både myndigheten och lärarlegitimationsreformen.

### 3.2. Behovet av samarbete med andra delar av myndigheten

Skolverket motsätter sig utredningens beskrivning att legitimationsverksamhetens kopplingar till myndighetens övriga verksamhet är begränsade. Skolverket är i dag en funktionsindelad organisation som bedriver verksamheten med stöd av processer. Detta innebär att olika delar av verksamheten ingår i alla processer och att de organisatoriska delarna är beroende av varandra. Avseende lärarlegitimationsprocessen är möjligheten till löpande avstämningar med enheten för verksjuridik i bedömningar av enskilda ärenden och i generella frågor om regelverket en nödvändighet för att säkerställa rättssäkerhet och kvalitet. Vidare är enheten för gymnasieskolan en viktig bedömningshjälp i såväl specifika ärenden som generella frågor gällande bedömning av till exempel äldre yrkeslärarexamina samt studier i akademiska ämnen som saknar en exakt motsvarighet bland dagens skolämnen. Därtill kommer ytterligare interna samarbeten med exempelvis Skolverkets upplysningstjänst, avdelningen för verksamhetsutvecklingsstöd och avdelningen för skolutveckling kopplat till olika skolutvecklingsinsatser som till exempel lärarlyftet.

De nämnda delarna inom Skolverket har tillsammans successivt byggt upp kunskaper och rutiner inom processen för ett gott samarbete för målgruppens bästa. Skolverket instämmer med utredningen att kontakter i många fall kan tas via telefon och digitala lösningar. Samtidigt krävs det i vissa frågor personliga möten. En stor sådan fråga som Skolverket särskilt vill lyfta fram är arbetet med övergången från dagens kursbetyg till ämnesbetyg i gymnasieskolan.<sup>12</sup> Det är ett stort arbete som beräknas pågå under cirka tre år med start 2021 eller 2022 och kommer att påverka lärarlegitimationsverksamheten i stor omfattning. Antalet ämnen i gymnasieskolan kommer utökas från dagens drygt 300 till minst det dubbla genom att ett

<sup>11</sup> I enlighet med 12 § förvaltningslagen

<sup>12</sup> *Betygsutredningen* (U 2018:03) har i uppdrag att, senast den 29 maj 2020, föreslå en modell för ämnesbetyg för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

2020-01-27

7 (7)

Dnr 4.2.1-2019:1704

flertal av dagens ämnen kommer behöva delas eller upphävas och ersättas av nya. Av dessa ämnen utgörs den absolut största majoriteten av yrkesämnen. Varje yrkesämne behöver ett eget kunskapskriterium som reglerar såväl antagning till yrkeslärarytbildningen som behörighet att undervisa i yrkesämnen.<sup>13</sup> Kunskapskriterierna tas fram i nära samarbete mellan gymnasieenheten och lärarlegitimationsenheterna på Skolverket samt Universitets- och högskolerådet. Erfarna medarbetare som arbetar med lärarlegitimation är en mycket viktig part i arbetet med kunskapskriterier för yrkesämnen och kommer således behöva vara en kontinuerlig del av arbetet med att ta fram kunskapskriterier för de nya, delade yrkesämnena under dessa tre år. Arbetet lämpar sig inte att genomföra via distansöverbryggande teknik utan bygger på att berörda personer i olika konstellationer befinner sig på samma plats för att arbetet ska kunna genomföras på ett effektivt sätt för ett gott resultat.

#### 4. Avslutande kommentar

Skolverket motsätter sig inte att delar av myndighetens verksamhet omlokaliseras till andra delar av landet. Ansvarsfördelningen och organiseringen av skolmyndigheterna bör på ett så bra sätt som möjligt bidra till en bättre skola där alla elever ges utbildning av god och likvärdig kvalitet. Ett beslut om omlokalisering av verksamhet bör därför föregås av noggrann analys av hur det skulle påverka skolan. Utredningen Ökad statlig närvaro i Härnösand har helt bortsett från konsekvenserna för skolan och gjort felaktiga bedömningar av Skolverkets verksamhet avseende lärarlegitimationer. En omlokalisering av verksamheten till Härnösand skulle göra det ännu svårare för skolhuvudmännen att klara lärarförsörjningen, riskera att skada förtroendet för lärarlegitimationsreformen, försvåra för den enskilda läraren att utöva sitt yrke fullt ut och ytterst drabba eleverna.

På Skolverkets vägnar

  
Peter Fredriksson  
Generaldirektör

  
Csilla Szép  
Undervisningsråd

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Peter Fredriksson. I ärendets slutliga handläggning har tf. avdelningschefen Johanna Freed, stabschefen Katarina Tiväng, rättschefen Cecilia Asker och undervisningsrådet Csilla Szép (föredragande) deltagit.

---

<sup>13</sup> SKOLF 2012:4 *Skolverkets föreskrifter om vilka yrkeskunskaper som krävs för att undervisa i ett yrkesämne* samt UHRFS 2013:4 *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper för särskild behörighet till utbildning som leder till yrkeslärarexamen*