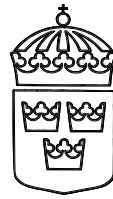


Regeringens skrivelse

2012/13:62



Arbetet med legitimationsreformen avseende
lärare och förskollärare

Skr.
2012/13:62

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 20 december 2012

Fredrik Reinfeldt

Jan Björklund
(Utbildningsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I enlighet med ett tillkännande av riksdagen innehåller skrivelsen dels en finansieringsplan för arbetet med legitimationsreformen avseende lärare och förskollärare, dels en rapport om hur arbetet med reformen fortskrider (bet. 2011/12:UbU20, rskr. 2011/12:277).

Regeringen delar riksdagens uppfattning att legitimationsreformen är en positiv reform som inte får äventyras och att det är av största vikt att genomföra reformen på ett så bra sätt som möjligt.

Regeringen följer noga Statens skolverks arbete med att fatta beslut i legitimationsärenden och har bl.a. gett Skolverket i uppdrag att kvartalsvis skriftligen redovisa hur arbetet fortskrider. Redovisningarna innehåller bl.a. uppgifter om antal beslutade legitimationer, en ekonomisk analys och prognoser för det fortsatta arbetet.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2013 föreslagit att 75 miljoner kronor ska avsättas 2013 för Skolverkets handläggning av legitimationer för lärare och förskollärare. Förslaget har godkänts av riksdagen. Genom regleringsbrevet för 2013 har regeringen, efter att ha fått Skolverkets kvartalsrapport i oktober 2012, tilldelat Skolverket ytterligare 70 miljoner kronor för 2013. Därmed har Skolverket tillförts totalt 145 miljoner kronor i ytterligare medel för 2013. Regeringen kommer även fortsättningsvis att noggrant följa Skolverkets arbete med hanteringen av legitimationsärenden och i samband med de kontinuerliga redovisningarna överväga om fler åtgärder behövs.

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) följer vidare utvecklingen av legitimationsreformen och de ekonomiska konsekvenserna i samarbete med Skolverket, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska

Skr. 2012/13:62

skolmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund samt Sameskolstyrelsen i enlighet med vad som meddelats i propositionen Legitimation för lärare och förskollärare (prop. 2010/11:20).

I skrivelsen gör regeringen bedömningen att vidtagna och planerade åtgärder ger förutsättningar för att legitimationsreformen ska kunna genomföras på ett så bra sätt som möjligt.

Innehållsförteckning

Skr. 2012/13:62

1	Riksdagens tillkännagivande.....	4
2	Regeringens kontinuerliga uppföljning av arbetet med legitimationsreformen	4
3	En finansieringsplan för legitimationsreformen.....	6
4	Sammanfattande bedömning.....	9
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december	11

1 Riksdagens tillkännagivande

Med anledning av regeringens proposition Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare och om särskild utbildning för vuxna (prop. 2011/12:144) behandlade utbildningsutskottet i sitt betänkande Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare (bet. 2011/12:UbU20) bl.a. följande motioner.

I kommittémotion 2011/12:UbU13 av Ibrahim Baylan m.fl. (S) anfördes att regeringen bör återkomma till riksdagen vid årsskiftet med en rapport om hur arbetet med att införa legitimation för lärare och förskollärare fortskrider. Motionärerna menar att legitimationsreformen är en positiv reform som inte får äventyras och att det är av största vikt att reformen kommer på plats på ett så bra sätt som möjligt.

I kommittémotion 2011/12:UbU14 av Esabelle Dingizian m.fl. (MP) yrkande 1 anfördes att regeringen bör återkomma till riksdagen med en finansieringsplan för genomförandet av lärarlegitimationsreformen. För att reformen ska falla väl ut i skolan anser motionärerna att regeringen måste försäkra sig om att det finns tillräckliga resurser. En finansieringsplan måste arbetas fram där statens och huvudmännens kostnader ingår. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) bör vara en part i det arbetet.

Utbildningsutskottet anförde i sitt betänkande Senare tillämpning av vissa bestämmelser om legitimation för lärare och förskollärare (bet. 2011/12:UbU20) att utskottet känner oro över hur regeringen hanterat införandet av legitimationer och föreslog att riksdagen skulle tillkänna för regeringen att regeringen bör återkomma till riksdagen med en finansieringsplan samt med en rapport vid årsskiftet om hur arbetet med legitimationsreformen fortskrider.

Riksdagen överlämnade den 19 juni 2012 riksdagsskrivelse 2011/12:277 till regeringen, i vilken det anmäldes att riksdagen samma dag bifallit utbildningsutskottets förslag.

I det följande lämnar regeringen i enlighet med tillkännagivandet en finansieringsplan och en rapport om hur arbetet med reformen fortskrider.

2 Regeringens kontinuerliga uppföljning av arbetet med legitimationsreformen

Regeringens uppföljning av legitimationsreformen sker genom att

- Statens skolverk har fått i uppdrag att återkomma till regeringen med kvartalsvisa redovisningar av hur arbetet med att meddela legitimationer fortlöper, och
- Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) fortlöpande följer och analyserar utvecklingen av legitimationsreformen

och de ekonomiska konsekvenserna i samarbete med Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas riksförbund och Sameskolstyrelsen.

Skr. 2012/13:62

Regeringens uppföljningsarbete

Regeringen följer kontinuerligt Statens skolverks arbete med att legitimera lärare och förskollärare. Skolverket har genom en ändring i regleringsbrevet för 2012 (U2012/3589/S) fått i uppdrag att under 2012 återkomma till regeringen med kvartalsvisa redovisningar av hur arbetet med att meddela legitimationer fortlöper. Av redovisningarna ska särskilt framgå antal ansökningar, antal meddelade legitimationer, handläggningstid samt kostnader fördelade på handläggning, it, information och övrigt, inklusive en kostnadsanalys. Dessa uppföljningar kommer att fortsätta under 2013.

Vidare följer och analyserar Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) utvecklingen av legitimationsreformen och de ekonomiska konsekvenserna i samarbete med Skolverket, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Friskolornas riksförbund och Sameskolstyrelsen i enlighet med vad som meddelats i propositionen Legitimation för lärare och förskollärare (prop. 2010/11:20). Hittills har tre möten genomförts (den 17 november 2011, den 24 maj 2012 och den 29 november 2012).

Skolverkets redovisning i oktober 2012

Skolverkets senaste redovisning av hur arbetet med legitimationsreformen fortskrider lämnades den 15 oktober 2012. Redovisningen kompletterades med ett möte med Skolverket den 22 oktober.

Av redovisningen framgår att cirka 120 000 ansökningar om legitimation har inkommit till Skolverket t.o.m. september månad 2012 och det beräknas att cirka 123 000 ansökningar kommer att ha lämnats in vid årsskiftet. Enligt Skolverket är det svårt att uppskatta antalet ansökningar för 2013, men Skolverket gör bedömningen att mellan 145 000 och 154 000 ansökningar totalt kommer att ha lämnats in i slutet av november 2013.

Antalet meddelade legitimationer uppgick t.o.m. september månad till cirka 45 000. Skolverkets prognos är att 60 000–65 000 legitimationer ska ha meddelats vid årsskiftet, vilket innebär att 80 000–90 000 legitimationsärenden behöver handläggas under 2013. Handläggningstiderna varierar kraftigt. En förskollärlig legitimation tar cirka 30–40 minuter att handlägga, medan en lärarlegitimation för högre årskurser ofta anses komplex, beroende på en stor variation i hur utbildningarna har genomförts vid olika lärosäten, och därför tar mycket längre tid att handlägga. Skolverket uppger att det ofta är nödvändigt att kontakta lärosäten för att utreda vilken behörighet t.ex. en kurs är avsedd att ge.

Antalet omprövningar och överklaganden uppgick vid redovisningstillfället till 10–15 ärenden per dag. Förvaltningsrätten har avgjort 16 ärenden varav tre har medfört en ändring av Skolverkets beslut. I

samtliga dessa tre ärenden har, enligt Skolverket, ny information tillkommit som inte var känd då legitimationen meddelades.

Skolverket har uppgett att verket kontinuerligt effektiviserar arbetet och att verket bl.a. har rekryterat ytterligare personal för att handlägga legitimationsärenden.

Skolverkets kostnadsanalys för 2012 visar att kostnaderna uppgår till 64,5 miljoner kronor för handläggning och utredning av ärenden, 10 miljoner kronor för it-stöd, 5,5 miljoner kronor för rättssekretariat och upplysningstjänst samt 1 miljon kronor för kostnader i samband med överklaganden. Kostnaden uppgår totalt till 81 miljoner kronor för 2012. Skolverket uppger att kostnader för omfördelade personalresurser tillkommer.

I sin prognos för 2013 anförde Skolverket att det behövs 145 miljoner kronor för att verket ska kunna säkerställa att tillräckligt många legitimationer meddelas under året. Skolverket bedömde att det belopp, 75 miljoner kronor, som regeringen i budgetpropositionen för 2013 hade föreslagit skulle avsättas för ändamålet inte var tillräckligt. Regeringen har i regleringsbrevet för 2013 tilldelat Skolverket ytterligare 70 miljoner kronor för 2013, dvs. totalt 145 miljoner kronor för detta ändamål för 2013.

Regeringen redovisar en finansieringsplan i avsnitt 3.

Dialog med berörda myndigheter och organisationer

Det är ännu för tidigt att göra någon konsekvensanalys av legitimationsreformen i förhållande till t.ex. huvudmännen. Kraven på legitimation ska tillämpas fullt ut fr.o.m. den 1 december 2013 (prop. 2011/12:144, bet. 2011/12:UbU20, skr. 2011/12:177). Det är först därefter möjligt att se vilka konsekvenser reformen fått. Regeringen avser dock att fortsätta att kontinuerligt föra en dialog med berörda myndigheter och organisationer, dvs. Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, SKL, Friskolornas riksförbund och Sameskolstyrelsensamt i samarbete med dessa successivt påbörja en analys av olika typer av konsekvenser av reformen.

3 En finansieringsplan för legitimationsreformen

Framgent ska legitimationsreformen i huvudsak vara avgiftsfinansierad. Ett genomförande av reformen medför dock såväl vissa initiala kostnader som vissa årliga kostnader.

Statens skolverk har fått engångsvisa medel om sammanlagt 111 miljoner kronor 2010–2012 och har för 2013 beviljats ytterligare engångsvisa medel om sammanlagt 145 miljoner kronor. Regeringen bedömer att det inte finns behov av att tillföra Skolverket ytterligare engångsvisa medel fr.o.m. 2014. Regeringen avser dock att fortsätta följa i vilken utsträckning ansökningar från befintliga och nya lärare och

förskollärare lämnas in till Skolverket och vid behov överväga ytterligare åtgärder.

Skr. 2012/13:62

Därutöver får

- Skolverket dels 1 miljon kronor årligen fr.o.m. 2012 för arbetet med ett datorbaserat register m.m., dels 500 000 kronor årligen fr.o.m. 2012 för kostnader i samband med överklagande av avslag i legitimationsärenden,
- Statens skolinspektion 500 000 kronor årligen fr.o.m. 2012 för sina kostnader för tillsyn av lärares och förskollärares legitimation, och
- Lärarnas ansvarsnämnd 1,8 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2012 för kostnader som rör prövning av lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation, frågan om varning samt meddelande av ny legitimation.

Kommunerna tillförs 256 miljoner kronor per år fr.o.m. 2013 för att kompensera för kostnader i samband med introduktionsperioden för nyutbildade lärare och förskollärare och för att legitimerade lärare ska kunna avsätta tid för att bistå icke legitimerade lärare vid betygsättning. För 2012 har en halvårseffekt beräknats, varför kommunerna har tillförts 128 miljoner kronor för 2012.

Allmänt om medel för reformen

I propositionen Legitimation för lärare och förskollärare (prop. 2010/11:20) bedömde regeringen kostnaderna för reformen. Bedömningarna godtogs av riksdagen (bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171). Framgent ska reformen i huvudsak vara avgiftsfinansierad. Avgifter behöver dock inte betalas av befintliga lärare eller förskollärare som har arbetat minst ett läsår eller motsvarande och som före den 1 juli 2011 har avlagt en behörighetsgivande examen eller har fått ett behörighetsbevis av Högskoleverket (punkten 5 i övergångsbestämmelserna till förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och utnämning till lektor).

Regeringen har noga följt arbetet med legitimeringen av de befintliga lärarna och förskollärarna och vid behov har regeringen dels tilldelat Skolverket extra medel, dels föreslagit att riksdagen ska anvisa ytterligare medel utöver vad som beräknats i ovan nämnda proposition.

Att Skolverket har haft svårigheter med att hantera meddelandet av legitimationer i den utsträckning som planerats har inte enbart varit en ekonomisk fråga utan är en följd av ett antal olika faktorer. Bland annat har Skolverket uppgett att komplexiteten i ärendena har varit större än förväntat och att det digitala handläggningssystemet har tagit längre tid att färdigställa och blivit dyrare än vad som beräknades i propositionen.

Nedan redovisas dels de engångsvisa medel som Skolverket vid olika tillfällen har fått för initiala kostnader för reformen, dels vilka årliga kostnader som reformen medför såväl för vissa myndigheter som för kommunerna, dels en bedömning av behovet av framtida engångsvisa tillskott till Skolverket.

Närmare om medel för 2010 och 2011

För att förbereda arbetet med legitimationsreformen tillfördes Skolverket 1 miljon kronor under 2010 genom ett uppdrag till verket den 11 november 2010.

I det regleringsbrev som beslutades i december 2010 tilldelades Skolverket 35 miljoner kronor för 2011 för arbetet med framför allt den fortsatta utvecklingen av it-systemet och befintliga lärares ansökningar om legitimationer. I ovan nämnda proposition hade det föreslagits 22 miljoner kronor, men efter samråd med Skolverket avsattes ytterligare medel, bl.a. för utvecklingen av det digitala systemet för ärendehantering då det visat sig bli dyrare än vad som tidigare hade antagits.

Närmare om medel för 2012

Efter ytterligare samråd med Skolverket beslutade regeringen den 22 december 2011 att genom regleringsbrevet för 2012 tillföra Skolverket 75 miljoner kronor som engångsvis förstärkning under 2012. För arbetet med ett datorbaserat register m.m. tillfördes därutöver 1 miljon kronor per år fr.o.m. 2012 (permanent). Detta är 500 000 kronor mer än vad som tidigare föreslagits.

I enlighet med regeringens beräkningar i propositionen Legitimation för lärare och förskollärare får Skolverket 500 000 kronor årligen fr.o.m. 2012 för kostnader i samband med överklagande av avslag i legitimationsärenden. På motsvarande sätt får Statens skolinspektion 500 000 kronor årligen för sina kostnader för tillsyn av lärares och förskollärares legitimation och behörighet. Lärarnas ansvarsnämnd tilldelas i enlighet med regeringens beräkning i nämnda proposition 1,8 miljoner kronor årligen för kostnader som rör prövning av lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation, frågan om varning samt meddelande av ny legitimation.

Närmare om medel för 2013

I Skolverkets redovisning till regeringen i juli 2012 framkom att det finns behov av ytterligare medel för att under 2013 hinna med att meddela legitimationer på ett korrekt och rättssäkert sätt. Skolverket uppskattade då behovet av resurser till 145 miljoner kronor men framhöll samtidigt att det fanns en stor osäkerhet i denna skattning. Mot bakgrund av att Skolverket i enlighet med sitt regleringsbrev skulle redovisa en förnyad prognos senast den 15 oktober 2012 valde regeringen att, i avvaktan på mer tillförlitliga prognoser, i budgetpropositionen för 2013 föreslå att ytterligare 75 miljoner kronor skulle avsättas under 2013 för Skolverkets handläggning av legitimationsärenden. Regeringen framhåller dock i budgetpropositionen att den avser att noga följa hur arbetet med handläggningen av legitimationsärendena fortlöper och vilka resurser som krävs för att befintliga och nya ansökningar ska ha handlagts i tillräcklig utsträckning till den 1 december 2013.

Mot bakgrund av den redovisning som Skolverket lämnade i oktober 2012 och kompletterande information som Skolverket lämnat med anledning av denna, har regeringen i regleringsbrevet för 2013 tilldelat myndigheten ytterligare 70 miljoner kronor engångsvis för 2013. Finansiering sker genom att Skolverket får disponera anslagssparande

som beräknas uppkomma på anslaget 1.5 *Utveckling av skolväsendet och annan pedagogisk verksamhet* under utg.omr. 16 Utbildning och universitetsforskning. Skr. 2012/13:62

Närmare om medel fr.o.m. 2014

Regeringen bedömer i dagsläget att det inte finns behov av att tillföra Skolverket ytterligare engångsvisa medel för 2014 eftersom den absoluta merparten av ansökningarna om legitimation från befintliga lärare och förskollärare då beräknas ha handlagts av Skolverket. Det är dock rimligt att anta att ett visst inflöde av ansökningar från befintliga lärare och förskollärare kommer att ske även fr.o.m. 2014, om än i marginell omfattning. Regeringen avser att fortsatt noga följa i vilken utsträckning ansökningar från befintliga och nya lärare och förskollärare lämnas in till Skolverket och vid behov överväga ytterligare åtgärder för att säkerställa att legitimationsreformen genomförs på ett så bra sätt som möjligt.

Medel till kommunerna fr.o.m. 2012

I enlighet med den kommunala finansieringsprincipen och propositionen Legitimation för lärare och förskollärare tillförs kommunsektorn 256 miljoner kronor per år fr.o.m. 2013 för att kompensera för kostnader i samband med introduktionsperioden för nyutbildade lärare och förskollärare och för att legitimerade lärare ska kunna avsätta tid för att bistå icke legitimerade lärare vid betygsättning. För 2012 har en halvårseffekt beräknats, varför kommunsektorn har tillförts 128 miljoner kronor för 2012.

Vid tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen görs regleringen vid ett tillfälle, dvs. regleringsbeloppen för samtliga år fastställs när propositionen överlämnas. Någon retroaktiv reglering görs inte. Skulle ett regleringsbelopp i efterhand i väsentlig grad visa sig felaktigt, kan detta beaktas senare genom en förändring av nivån på anslaget 1:1 Kommunalekonomisk utjämning under utg.omr. 25 Allmänna bidrag till kommuner.

Som anförts ovan har ett arbete med uppföljning av reformen redan startat genom återkommande dialoger med Skolverket, Skolinspektionen, Specialpedagogiska skolmyndigheten, SKL samt Friskolornas riksförbund.

4 Sammanfattande bedömning

Regeringen bedömer att vidtagna och aviserade åtgärder ger förutsättningar för att legitimationsreformen ska kunna genomföras på ett så bra sätt som möjligt.

Som framgår av avsnitt 2 och 3 har regeringen dels sett till att regeringen fortlöpande informeras om hur arbetet med legitimationsreformen fortskrider, dels vidtagit åtgärder för att Skolverket ska få de medel som behövs för att reformen ska kunna genomföras på ett bra sätt.

Skr. 2012/13:62

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) för en kontinuerlig dialog med såväl Skolverket som med andra berörda myndigheter, organisationer och kommunsektorn, och regeringen är beredd att vid behov överväga ytterligare åtgärder. Regeringen bedömer att vidtagna och aviserade åtgärder ger förutsättningar för att legitimationsreformen ska kunna genomföras på ett så bra sätt som möjligt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 december

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Bildt, Ask, Larsson, Hägglund, Carlsson, Borg, Sabuni, Billström, Adelsohn Liljeroth, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Elmsäter-Svärd, Ullenhag, Hatt, Ek, Löf, Enström

Föredragande: statsrådet Björklund

Regeringen beslutar skrivelse 2012/13:62 Arbetet med legitimationsreformen avseende lärare och förskollärare