

# Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling

*Slutbetänkande av Utredningen om en bättre  
skola genom mer attraktiva skolprofessioner*

*Stockholm 2018*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**SOU 2018:17**

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.  
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@nj.se  
Webbadress: [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.  
*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*  
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.  
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet  
Omslag: Elanders Sverige AB  
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24770-9  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Gustav Fridolin, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 15 september 2016 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna (dir. 2016:76). Som särskild utredare förordnades samma dag universitetslektor Björn Åstrand. Björn Åstrand anställdes som särskild utredare på 100 procent fr.o.m. den 1 augusti 2017. Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv den 2 november 2017 (dir. 2017:111).

Som sekreterare i utredningen anställdes kanslirådet Gerd Mörck (fr.o.m. den 15 september 2016), juristen Anna Bergqvist (fr.o.m. den 23 januari 2017) och departementssekreteraren Therese Biller (fr.o.m. den 8 augusti 2017). Frida Ericmats Rutgersson var anställd som sekreterare fr.o.m. den 21 november 2016 t.o.m. den 10 juni 2017. Gerd Mörck har varit utredningens huvudsekreterare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 14 november 2016 departementssekreterare Therese Biller, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Johan Börjesson, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Karolina Gustafson, Finansdepartementet, departementssekreterare Stefan Holmgren, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Karin Moberg, Finansdepartementet, departementssekreterare UllaKarin Sundqvist Nilsson, Utbildningsdepartementet och ämnessakkunnig Emma Östling, Utbildningsdepartementet. Johan Börjesson entledigades fr.o.m. den 1 januari 2017. I hans ställe förordnades fr.o.m. samma dag departementssekreteraren Erika Stadler, Utbildningsdepartementet, som expert. Stefan Holmgren entledigades som expert fr.o.m. den 29 juli 2017. Therese Biller entledigades som expert fr.o.m. den 8 augusti 2017. I hennes ställe förordnades fr.o.m. 5 september 2017 depar-

tementssekreteraren Malin Winbladh, Utbildningsdepartementet, som expert. Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 24 augusti 2017 som experter också Daniel Berr, Sveriges Kommuner och Landsting, Åsa Fahlén, Lärarnas Riksförbund, Johanna Jaara Åstrand, Lärarförbundet, Matz Nilsson, Sveriges Skolledarförbund, Lisa Oldmark, Almega, samt Anders J. Persson, Sveriges universitets- och högskoleförbund. Karin Moberg entledigades som expert fr.o.m. den 12 september 2017. I hennes ställe förordnades fr.o.m. samma dag departementssekreteraren Arvid Hedlund, som expert. Malin Winbladh entledigades som expert fr.o.m. den 1 januari 2018.

Härmed överlämnas Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioners slutbetänkande Med undervisnings- skicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17).

Stockholm den 12 mars 2018

Björn Åstrand

/Gerd Mörck  
Anna Bergqvist  
Therese Biller

# Innehåll

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Sammanfattning</b> .....  | <b>19</b> |
| <b>1 Författningsförslag</b> .....   | <b>31</b> |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....  | 31        |
| 1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....  | 34        |
| 1.3 Förslag till förordning om ändring i<br>högskoleförordning (1993:100) .....  | 39        |
| 1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning<br>(2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare<br>samt fritidspedagoger och motsvarande .....   | 42        |
| 1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning<br>(2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och<br>annan personal med motsvarande ledningsfunktion i<br>skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för<br>rektorer och förskolechefer..... | 44        |
| 1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning<br>(2011:326) om behörighet och legitimation för lärare<br>och förskollärare .....   | 45        |
| 1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning<br>(2011:326) om behörighet och legitimation för lärare<br>och förskollärare .....   | 52        |
| 1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning<br>(2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som<br>inrättar karriärsteg för lärare .....   | 55        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 1.9      | Förslag till förordning om ändring i förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare .....  | 57        |
| 1.10     | Förslag till förordning om ändring i förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden ..... | 60        |
| 1.11     | Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.....   | 65        |
| 1.12     | Förslag till förordning (2018:00) om statsbidrag till karriärsteg för lärare inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna .....  | 67        |
| 1.13     | Förslag till förordning om ändring i förordning (2018:00) om statsbidrag till karriärsteg för lärare inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna .....                          | 73        |
| 1.14     | Förslag till förordning (2018:00) om statsbidrag för att främja forskning och utvecklingsarbete i skolväsendet .....  | 75        |
| <b>2</b> | <b>Utredningens uppdrag och arbete .....</b>  | <b>79</b> |
| 2.1      | Utredningens uppdrag .....  | 79        |
| 2.2      | Centrala utgångspunkter för utredningen i arbetet .....   | 80        |
| 2.3      | Några ord om bristen på lärare och förskollärare.....   | 85        |
| 2.4      | Vissa ord och uttryck som utredningen använder.....   | 86        |
| 2.5      | Utredningens arbete inför slutbetänkandet.....  | 88        |
| 2.6      | Betänkandets disposition .....  | 90        |
| <b>3</b> | <b>En samlad och drivande strategi för skolans lärare och rektorer.....</b>   | <b>93</b> |
| 3.1      | Utveckling i och av skolan: reformer, ambitioner och vikten av reformvård .....   | 94        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 3.2      | Den svenska skolans problem och utmaningar.....  | 97         |
| 3.2.1    | Ambitions höjd och samhällsförändring –<br>övergripande perspektiv på skolans och<br>förskolans problem och utmaningar ..... | 98         |
| 3.2.2    | Den svenska skolans och förskolans problem<br>och utmaningar enligt OECD och 2015 års<br>skolkommision.....                  | 101        |
| 3.2.3    | Vissa problem av systemnatur i det svenska<br>skolväsendet.....  | 103        |
| 3.2.4    | Avsevärda utmaningar för att svara mot höga<br>mål .....   | 108        |
| 3.3      | Undervisningsskicklighet – skolans svårfångade nyckel ....   | 109        |
| 3.4      | Att stärka läraryrket och uppdraget som rektor .....   | 112        |
| 3.4.1    | Vad gör ett yrke attraktivt?.....  | 112        |
| 3.5      | Profession och professionalism som fenomen och<br>vardag.....  | 114        |
| 3.5.1    | Vad är en profession och vad kännetecknar ett<br>professionellt uppdrag? .....   | 115        |
| 3.5.2    | Lärarnas professionaliseringssträvanden.....   | 119        |
| 3.6      | Professionsprogram för professionalisering och<br>professionell utveckling – om dess syfte och principer.....                | 123        |
| 3.6.1    | Skolan är beroende av skickliga lärare och<br>rektorer.....  | 123        |
| 3.6.2    | En systematik för attraktivitet och utveckling ....  | 124        |
| 3.6.3    | Professionsprogram, förnyelse och<br>reformvård .....  | 127        |
| <b>4</b> | <b>Professionsprogrammets byggstenar .....</b>   | <b>129</b> |
| 4.1      | Del 1: Kompetensutveckling – en kraftfull systematik<br>för utveckling av lärar- och ledarkompetens .....                    | 130        |
| 4.1.1    | Kompetensutveckling – vad vet vi om vad som<br>är verkningsfullt? .....  | 133        |
| 4.1.2    | Vilken fort- och vidareutbildning ger den<br>bästa kompetensutvecklingen? .....  | 136        |

|        |  |     |
|--------|--|-----|
| 4.1.3  | Fortbildning och utveckling prioriteras till tre format: Processer av kollegialt lärande, Utvecklingsprojekt och Kurser..... | 141 |
| 4.1.4  | Kompetensutveckling genom processer av kollegialt lärande .....  | 143 |
| 4.1.5  | Kompetensutveckling genom projekt .....  | 146 |
| 4.1.6  | Kompetensutveckling genom akademiska kurser .....  | 149 |
| 4.1.7  | Sökbara utbildningsutrymmen.....   | 152 |
| 4.1.8  | Särskild insats inom lärarspåret – introduktionsperioden.....  | 154 |
| 4.1.9  | Särskilda insatser inom rektorsspåret, rekryteringsutbildning, befattningsutbildning och skolledarrelevant forskning .....   | 155 |
| 4.1.10 | Dokumentation av deltagande och lärande .....  | 159 |
| 4.1.11 | Forskning och utveckling i ett professions- och lärosätessperspektiv.....  | 160 |
| 4.1.12 | Sammanfattningsvis – en hållbar modell för utveckling av kunskap, kompetens och likvärdighet under skiftande behov.....      | 168 |
| 4.2    | Del 2: Beskrivning, identifikation och erkännande av kompetens.....  | 171 |
| 4.2.1  | Tydliga och kända målbilder driver utveckling ...  | 172 |
| 4.2.2  | Att identifiera kunskap, kompetens – och kvalitet .....  | 177 |
| 4.2.3  | Expertis – om framstående skicklighet som fenomen och realitet .....   | 178 |
| 4.2.4  | Att beskriva lärarskicklighet: går det och hur kan sådana beskrivningar i så fall se ut? .....                               | 195 |
| 4.2.5  | Att beskriva kvalitet i relation till undervisning .....   | 198 |
| 4.2.6  | Standards för lärare i USA: National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS) .....                                 | 199 |
| 4.2.7  | Standards för lärare och rektorer i Australien: The Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL) .....    | 206 |
| 4.2.8  | Den kanadensiska modellen – exemplet Ontario och Additional Qualifications .....   | 211 |



|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 4.2.9    | Arete meritering – ett svenskt initiativ för högre undervisningsskicklighet .....                            | 216        |
| 4.2.10   | Att beskriva, identifiera och erkänna kompetens – en omistlig del av en professions utveckling.....          | 218        |
| 4.3      | Del 3: Ett strategiskt förhållningssätt till kompetens .....   | 226        |
| 4.3.1    | Kompetens på olika nivåer och av skilda slag måste användas strategiskt .....                                | 230        |
| 4.3.2    | Tjänst, anställning, uppdrag – olika alternativ .....  | 232        |
| 4.4      | Professionsprogrammets betydelse för läraryrkets attraktionskraft och elevers lärande.....                   | 234        |
| <b>5</b> | <b>Utvecklingsmöjligheter för legitimerade lärare och rektorer – professionsprogrammet i praktiken .....</b> | <b>239</b> |
| 5.1      | Utvecklingsmöjligheter för legitimerade lärare, förskollärare samt rektorer och förskolechefer .....         | 240        |
| 5.2      | Fyra utvecklingssteg för lärare och förskollärare regleras nationellt.....                                   | 243        |
| 5.2.1    | Legitimerad lärare eller förskollärare.....  | 246        |
| 5.2.2    | Erfaren lärare eller förskollärare .....   | 248        |
| 5.2.3    | Meriterad lärare eller förskollärare .....   | 250        |
| 5.2.4    | Särskilt meriterad lärare eller förskollärare .....  | 251        |
| 5.3      | Utvecklingsmöjligheter för rektorer .....  | 253        |
| 5.4      | Dagens yrkesverksamma lärare och rektorer i professionsprogrammet.....                                       | 255        |
| 5.5      | Arbetet att utveckla professionsprogrammet och dess organisation behöver fortsätta .....                     | 256        |
| 5.6      | Vissa förändringar som bör genomföras omgående .....   | 259        |
| 5.6.1    | Mentorsutbildning för en introduktionsperiod med hög kvalitet .....  | 259        |
| 5.6.2    | Rekryteringsutbildning för rektor som ett första steg mot kvalifikationsutbildning? .....                    | 260        |
| 5.6.3    | Stärkt arbete med praktknära forskning och utveckling.....   | 261        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 5.7      | När kommer professionsprogrammet att finnas på plats?.....  | 265        |
| <b>6</b> | <b>Kontinuerlig och relevant kompetensutveckling och fortbildning för lärare och rektorer .....</b>             | <b>267</b> |
| 6.1      | Ansvar för lärares och rektorers kompetensutveckling är delat.....  | 268        |
| 6.2      | Lärares kompetensutveckling är heterogen och mångfacetterad.....  | 271        |
| 6.3      | Svenska lärare och rektorer lägger mindre tid på kompetensutveckling än lärare och rektorer i andra länder..... | 272        |
| 6.4      | Huvudsakligen fokus på styrdokument och verksamhetsutveckling i den generella kompetensutvecklingen .....       | 276        |
| 6.5      | Särskilda insatser för kompetensutveckling som pågår.....   | 278        |
| 6.5.1    | Statligt initierad kompetensutveckling i nationella skolutvecklingsprogram .....                                | 278        |
| 6.5.2    | Exempel på kommunala initiativ till kompetensutveckling.....  | 282        |
| 6.5.3    | Exempel på enskilda huvudmäns initiativ till kompetensutveckling.....   | 283        |
| 6.6      | Förenkling av de många statsbidragen kan bidra till bättre utväxling för lärares kompetensutveckling .....      | 284        |
| 6.6.1    | Statsbidrag bör läggas samman och förenklas .....   | 288        |
| 6.7      | Lärare och rektorer behöver systematisk kompetensutveckling för att utvecklas i sin profession.....             | 289        |
| 6.7.1    | Ett professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer.....  | 293        |
| 6.8      | Elever har rätt att undervisas av behöriga lärare och barn av behöriga förskollärare .....                      | 295        |
| 6.8.1    | Behörighetsgivande fortbildning i Lärarlyftet.....  | 296        |
| 6.8.2    | Ekonomiska villkor hindrar deltagande i Lärarlyftet .....   | 298        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 6.8.3    | Lärare bör ha tillgång till behörighetsgivande fortbildning inom ramen för professionsprogrammet .....            | 300        |
| 6.8.4    | Bättre ekonomiska studievillkor för behörighetsgivande fortbildning inom Lärarlyftet .....                        | 303        |
| 6.8.5    | Det bör bli tydligare vad som krävs för komplettering för att bli behörig att undervisa i ytterligare ämnen.....  | 307        |
| <b>7</b> | <b>Hur kan karriärstegsreformen och lärarlönesatsningen utvecklas?.....</b>                                       | <b>309</b> |
| 7.1      | Bättre löner och karriärmöjligheter för skickliga lärare utan att de lämnar undervisningen.....                   | 310        |
| 7.2      | Med karriärstegsreformen ska yrkesskickliga lärare premieras så att elevers resultat förbättras .....             | 311        |
| 7.2.1    | Karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden .....                              | 313        |
| 7.2.2    | Samverkan för bästa skola och nyanländas lärande .....  | 314        |
| 7.3      | Lärarlönelyftet ska öka läraryrkets attraktionskraft och därigenom förbättra resultaten i skolan.....             | 315        |
| 7.4      | Satsningarna har potential att stärka läraryrket – men deras legitimitet måste förbättras.....                    | 317        |
| 7.4.1    | Statskontorets uppföljning av karriärstegsreformen .....  | 317        |
| 7.4.2    | Statskontorets utvärdering av lärarlönelyftet .....   | 320        |
| 7.4.3    | Riksrevisionens rapport om karriärstegsreformen och lärarlönelyftet .....   | 323        |
| 7.5      | Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet – föremål för debatt och forskning.....                                  | 326        |
| 7.6      | Satsningarna samverkar och överlappar varandra vilket ger otydlighet och stärker de negativa konsekvenserna ..... | 332        |

|          |  |            |
|----------|--|------------|
| 7.7      | Förbättrad legitimitet för reformerna genom större transparens och en tydligare koppling mellan kompetens och uppdrag..... | 334        |
| 7.8      | Karriärstegsreformen kopplas till professionsprogrammets kompetensnivåer .....   | 337        |
| 7.9      | Lärlönelyftet bibehålls i dess nuvarande utformning.....   | 340        |
| <b>8</b> | <b>Statliga insatser för lärare som bedriver undervisning i verksamhet som bedrivs på entreprenad .....</b>                | <b>343</b> |
| 8.1      | Utbildning på entreprenad är särskilt vanligt i kommunal vuxenutbildning .....   | 343        |
| 8.1.1    | Entreprenad – vad avses? .....   | 346        |
| 8.1.2    | Vad får läggas ut på entreprenad? .....  | 347        |
| 8.1.3    | Vad överlämnas när en uppgift överlämnas på entreprenad? .....   | 348        |
| 8.2      | Kommunal vuxenutbildning och entreprenad.....  | 349        |
| 8.2.1    | Entreprenad, inget nytt inom den kommunala vuxenutbildningen.....  | 350        |
| 8.2.2    | Hur vanligt är det med undervisning på entreprenad? .....  | 352        |
| 8.2.3    | Varför är det så vanligt med utbildning på entreprenad inom vuxenutbildningen? .....                                       | 353        |
| 8.2.4    | Personalen i kommunal vuxenutbildning .....  | 354        |
| 8.3      | Kommunal vuxenutbildning – en utbildning med särskilda utmaningar för lärarna .....  | 357        |
| 8.3.1    | Den kommunala vuxenutbildningen – en individanpassad utbildning för en heterogen elevgrupp .....                           | 357        |
| 8.3.2    | Den kommunala vuxenutbildningen – ett uppdrag med skiftande förutsättningar .....  | 360        |
| 8.3.3    | Utbildning på entreprenad medför särskilda utmaningar.....   | 364        |
| 8.3.4    | Utredningens analys: den kommunala vuxenutbildningen – stora utmaningar och en stor förbättringspotential .....            | 368        |
| 8.4      | Två statliga utredningar med relevans för området.....   | 370        |

|          |   |            |
|----------|---|------------|
| 8.4.1    | Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09) .....   | 370        |
| 8.4.2    | En väl anpassad vuxenutbildning (U 2017:01) ....  | 371        |
| 8.5      | Statliga satsningar för lärare .....  | 372        |
| 8.5.1    | Statsbidrag som lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad kan ta del av.....  | 374        |
| 8.5.2    | Statsbidrag som lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad inte kan ta del av.....   | 375        |
| 8.5.3    | Tar lärare som undervisar på entreprenad del av de satsningar de har rätt till? .....   | 376        |
| 8.6      | Utredningens avgränsning.....   | 377        |
| 8.7      | Lärare anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning ska få ta del av satsningen karriärstegsreformen..... | 380        |
| 8.8      | Huvudmannens ansvar för att lärare tar del av kompetensutveckling ska förtydligas i skollagen.....  | 388        |
| 8.9      | Skolverket bör verka för ökat deltagande i statliga satsningar för lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad.....    | 389        |
| 8.10     | Det behöver finnas statistik över legitimerad och behörig personal inom undervisning som bedrivs på entreprenad.....  | 391        |
| <b>9</b> | <b>Hur kan lärares, rektorers och förskolechefers administrativa arbete minska? .....</b>   | <b>393</b> |
| 9.1      | Lärares, rektorers och förskolechefers arbetstid är en viktig resurs för skolväsendet.....  | 393        |
| 9.2      | Lärare, rektorer och förskolechefer har en hög arbetsbelastning.....  | 396        |
| 9.2.1    | Risk för sämre kvalitet i undervisningen och svårigheter att rekrytera nya lärare .....   | 398        |

|       |   |     |
|-------|---|-----|
| 9.3   | Roller och arbetsuppgifter i skolväsendet.....  | 401 |
| 9.3.1 | Skollagens bestämmelser medför en viss<br>rollfördelning mellan stat, huvudman, rektor<br>och lärare.....                                       | 401 |
| 9.3.2 | Viss dokumentation och administration krävs<br>för att fullgöra kraven i skolförfattningarna.....   | 404 |
| 9.3.3 | Lärarnas tid för att planera undervisningen<br>trängs undan av andra arbetsuppgifter.....   | 408 |
| 9.3.4 | Akuta frågor och rutinadministration slukar<br>rektors och förskolechefers arbetstid.....   | 416 |
| 9.4   | Det administrativa arbetet för lärare, rektorer och<br>förskolechefer.....  | 419 |
| 9.4.1 | Administrativa uppgifter i relation till<br>kärnuppdragen.....  | 420 |
| 9.4.2 | Utvecklingen av skolväsendet har medfört fler<br>arbetsuppgifter och mer kontroll.....  | 426 |
| 9.4.3 | Statliga insatser för att minska andelen<br>administrativa arbetsuppgifter för lärare,<br>rektorer och förskolechefer.....                      | 432 |
| 9.4.4 | Personalförstärkningar ska avlasta lärare.....  | 433 |
| 9.4.5 | Huvudmäns initiativ för effektivare arbetsätt<br>i skolan.....  | 436 |
| 9.5   | Utredningens slutsats: Lärare, rektorer och<br>förskolechefer behöver bättre förutsättningar för<br>undervisning och pedagogiskt ledarskap..... | 438 |
| 9.5.1 | Verktygen för att ge lärare, rektorer och<br>förskolechefer mer utrymme för<br>kärnuppdragen finns i huvudmännens<br>organisation.....          | 441 |
| 9.5.2 | Lärare måste kunna ägna sig åt<br>undervisningsprocessen.....   | 445 |
| 9.5.3 | Rektorer och förskolechefer behöver<br>organisatoriska förutsättningar för sitt<br>ledarskap.....   | 458 |
| 9.5.4 | Överdokumentationen i skolväsendet bör<br>minska.....   | 468 |

|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 9.5.5     | Regeringen bör ta ett ansvar för hur reformer påverkar behovet av lärar- och rektorsresurser och tidsanvändningen.....                 | 476        |
| 9.6       | Utredningens förslag för att lärare, rektorer och förskolechefer ska få bättre förutsättningar för sina kärnuppdrag .....              | 477        |
| 9.6.1     | Skollagen bör förtydligas om huvudmannens ansvar för att ge rektorer respektive förskolechefer förutsättningar för sitt ledarskap..... | 478        |
| 9.6.2     | Återkommande tidsstudier .....   | 479        |
| 9.6.3     | Stöd till huvudmännen för en hållbar organisation där medarbetarnas arbetstid används effektivt för kärnuppdragen .....                | 480        |
| 9.6.4     | Kompetensutveckling för rektorer och förskolechefer om praktisk organisation och arbetsmiljö.....                                      | 481        |
| 9.7       | Utredningens förslag för minskad överdokumentationen i skolväsendet .....  | 482        |
| 9.7.1     | Skolmyndigheterna bör arbeta för att minska överdokumentationen .....  | 482        |
| 9.7.2     | Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet.....                                      | 484        |
| <b>10</b> | <b>Hur kan fler erfarna lärare och rektorer stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar? .....</b>                   | <b>487</b> |
| 10.1      | Skolsystemet har ett kompensatoriskt uppdrag.....  | 488        |
| 10.2      | De erfarna lärarna arbetar inte på skolor med svåra förutsättningar .....  | 493        |
| 10.3      | Statliga insatser för att motivera lärare och rektorer att arbeta vid skolor med svåra förutsättningar .....                           | 496        |
| 10.3.1    | Förstelärare och lektorer fördelas bara i viss mån till skolor med svaga studieresultat .....  | 498        |

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 10.3.2    | Det extra statsbidraget för utanförskapsområden är inte tillräckligt träffsäkert .....                                      | 499        |
| 10.3.3    | Lärlönelyftet fördelas inte med hänsyn till elevers behov och förutsättningar .....   | 500        |
| 10.3.4    | Riktade insatser för att stärka skolor med svåra förutsättningar och ett stort antal nyanlända elever .....                 | 502        |
| 10.4      | Statsbidrag till huvudmännen baserat på socioekonomiskt betingade förutsättningar .....                                     | 505        |
| 10.5      | Vad kan motivera erfarna lärare och personer i ledande befattning att söka sig till skolor med svåra förutsättningar? ..... | 506        |
| 10.6      | Långsiktiga strategier för att vända karriärmönstren kan gynna skolor med svåra förutsättningar.....                        | 509        |
| 10.6.1    | En stärkt lärarprofession kan gynna skolor med svåra förutsättningar .....  | 511        |
| 10.6.2    | Utveckling och kunskap för undervisning, ledning och organisering i skolor med svåra förutsättningar.....                   | 512        |
| 10.6.3    | Lärare och rektorer behöver reella förutsättningar att göra skillnad för eleverna .....                                     | 516        |
| 10.6.4    | Strategier för att förbättra rekrytering till förskolor i områden med svåra förutsättningar ..                              | 518        |
| 10.6.5    | Mer träffsäkert statsbidrag för extra karriärtjänster till grundskolor med svåra förutsättningar.....                       | 519        |
| 10.6.6    | Tydligare att lärlönelyftet ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov .....                            | 523        |
| <b>11</b> | <b>Behörighetsgivande utbildning för personer som är nära en lärarexamen.....</b>   | <b>525</b> |
| 11.1      | Läraryrket väntas pågå i många år framöver.....   | 526        |
| 11.2      | Med behörighetsgivande utbildning kan personer som är nära en lärarexamen bli behöriga lärare .....                         | 527        |



|           |  |            |
|-----------|--|------------|
| 11.2.1    | Stärkta villkor för arbete och studier viktiga förutsättningar för högre genomströmning .....  | 531        |
| 11.3      | Satsningar på fler vägar till läraryrket behövs .....  | 531        |
| 11.3.1    | Förlängning och utvidgning av försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning .....                                     | 532        |
| 11.3.2    | Bättre ekonomiska förutsättningar att kombinera en lärar- eller förskolläraryrkesutbildning med arbete i skolväsendet.....                       | 537        |
| <b>12</b> | <b>Vissa frågor om modersmål, svenska som andraspråk och språkutveckling .....</b>   | <b>541</b> |
| 12.1      | Fler behöriga lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk .....   | 542        |
| 12.1.1    | Stort behov av lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk .....  | 543        |
| 12.1.2    | Möjligheterna att läsa lärar- och förskolläraryrkesutbildningar som inkluderar ämnena modersmål eller svenska som andraspråk är begränsade ..... | 547        |
| 12.1.3    | Krav för behörighet att bedriva undervisningen.....  | 552        |
| 12.1.4    | Olika möjligheter att förändra examensordningens krav .....  | 553        |
| 12.2      | Utredningens förslag för fler behöriga lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk.....   | 556        |
| 12.2.1    | Förslag om en mer flexibel grundläroplansexamen ....   | 556        |
| 12.2.2    | Förslag om förändrat krav för behörighet att undervisa i ämnet modersmål .....   | 561        |
| 12.3      | Kompetens i språkinläring och språkutveckling.....   | 564        |
| 12.3.1    | Det nödvändiga språket .....   | 564        |
| 12.3.2    | Examensbeskrivningarnas krav inte tydligt formulerade.....   | 568        |
| 12.3.3    | Det språkutvecklande perspektivet betonas i läroplaner samt kurs- och ämnesplaner.....   | 569        |
| 12.3.4    | Strukturerna gör området svårt att överblicka.....   | 571        |

|           |   |
|-----------|---|
| 12.3.5    | Pågående insatser för att stärka den språkutvecklande kompetensen i skolväsendet... 572           |
| 12.3.6    | Utredningens förslag om språkutveckling och språkinläring ..... 575                               |
| <b>13</b> | <b>Konsekvenser av förslagen ..... 579</b>  |
| 13.1      | Alternativa förslag i fråga om professionsprogrammet..... 580                                     |
| 13.2      | Konsekvenser för staten och statliga myndigheter ..... 584  |
| 13.3      | Konsekvenser för skolhuvudmän ..... 590   |
| 13.4      | Sammanfattning ekonomiska konsekvenser ..... 593  |
| 13.5      | Konsekvenser för den enskilde läraren och<br>förskölläraren, rektorn och förskolechefen ..... 596 |
| 13.6      | Konsekvenser för barn och elever ..... 597  |
| 13.7      | Övriga konsekvenser ..... 599   |
|           | <b>Författningskommentar ..... 603</b>  |
|           | <b>Referenslista ..... 611</b>  |
|           | <b>Citat översatta från engelska till svenska ..... 653</b>                                       |
|           | <b>Bilagor</b>  |
| Bilaga 1  | Kommittédirektiv 2016:76..... 673   |
| Bilaga 2  | Kommittédirektiv 2017:111 ..... 699   |

# Sammanfattning

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, U 2016:06, överlämnar sitt slutbetänkande *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, SOU 2108:17. Utredningen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna. Utredningen lämnade den 8 juni 2017 över delbetänkandet *Utbildning, undervisning och ledning – Reformvård till stöd för en bättre skola*, SOU 2017:51. I delbetänkandet redovisades de delar av uppdraget som rör justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna, uppdraget att utreda om förskolechefer i förskolan bör benämnas rektorer i skollagen och uppdraget att se över hur en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena kan säkras. I och med detta slutbetänkande slutredovisas utredningens uppdrag.

Utredaren ska enligt uppdraget arbeta i dialog med de som medverkar i den nationella samlingen för läraryrket, det vill säga Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Lärarutbildningskonventet, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund. Detta har gjorts via flera gemensamma möten samt att det har funnits möjligheter att lämna synpunkter.

## **Professionsprogrammet som utredningens bärande strategi**

Under 2015 pekade the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) på behovet av mer samlade strategier för den svenska skolan. 2015 års skolkommision tog fasta på OECD:s slutsatser och presenterade 2017 förslag till en samlad strategi för

ökad kunskap och likvärdighet. Ett av Skolkommissionens förslag var att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska inrättas i syfte att främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling, och för att skapa generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet. Detta för att möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsresultat.

Denna utredning tar vid på Skolkommissionens linje genom att fortsätta att utveckla förslaget om ett professionsprogram i syfte att skapa en sammanhållande systematik för såväl utveckling av lärares och skolledares kompetens som dess strategiska användning. Tillgången till legitimerade lärare och nivån på lärarnas undervisningsskicklighet är centrala faktorer för skolans kvalitet och resultat. Utredningens bedömning är att den utvecklingsmodell som tanken om ett professionsprogram innebär ger den systematik och struktur som är nödvändig för att kunna föreslå verkningsfulla lösningar på flera av de frågor som utredningen har fått i uppgift att hantera. Detta gäller inte minst den övergripande frågan om hur attraktionskraften i att arbeta som lärare eller rektor kan öka.

Det samlade förslaget har utvecklats i en reformvårdande anda som förädlar och justerar statliga insatser som har varit både framgångsrika och mindre framgångsrika, genom att etablera en tydlig nationell ram för dem. Utredningens direktiv, liksom själva logiken med professionsprogrammet att utveckling bygger på de professionellas inflytande och aktiva roll, medger inte att skarpa förslag läggs i alla delar men utredningen hoppas kunna bidra till utvecklingen av professionsprogrammet genom att presentera ett förslag till ett ramverk som ett första steg liksom att peka på hur arbetet kan löpa vidare. Det har heller inte varit denna utrednings uppgift att föreslå vilken organisation eller myndighet som ska ansvara för professionsprogrammet. Denna fråga hanteras i stället av 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:04) som lämnar sina förslag i juni 2018. Tidpunkten för när organisationen kan komma till stånd påverkar också när professionsprogrammet i sin helhet kan etableras. I betänkandet används *funktionen* för den ännu ej bestämda organisationen.

Professionsprogrammet föreslås omfatta legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer och förskolechefer anställda i skolväsendet. Här används *lärare och rektorer* för dessa grupper.

*Professionsprogrammets tre byggstenar*

Professionsprogrammet bygger på tre antaganden:

- att det behövs ett samlat och förstärkt grepp för utveckling av lärares och rektorers yrkesskicklighet, det vill säga professionsprogrammet behöver en kompetensutvecklande del.
- att det behövs tydliga beskrivningar av lärar- och rektorskompetens från grundläggande nivå upp till mycket avancerad nivå liksom tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika nivåer av kompetens, och
- att det behövs mer utvecklade modeller för att använda kompetens så att identifierad och erkänd kompetens kan användas mer strategiskt.

Vart och ett av dessa antaganden utgör grunden för en del av programmet. Programmet kan därmed sägas bestå av dels en *kompetensutvecklande och -förstärkande* del, dels en del vars fokus är *kompetensvändning* vilka sammanbinds av en del i vilken enskilda lärares och rektorers *kompetens bekräftas*. Å ena sidan ska programmet genomföras nationellt och innehålla en tydlig systematik för att likvärdighet ska kunna nås, för lärare och rektorer men framför allt för att alla elever ska få delta i undervisning som håller hög kvalitet. Å andra sidan ska programmet också rymma en variation av metoder och innehåll, beroende på att det ska förverkligas hos huvudmän och skolenheter som har mångskiftande lokala förutsättningar och behov. Programmet stödjer utveckling men omfattar därmed fler delar än enbart ett utbildningsprogram: Program står i sammanhanget för ett brett angreppssätt för att behandla fler olika frågor. I fokus för programmet står dock ambitionen att stärka undervisningen och därigenom bidra till positiva effekter på elevers kunskapsutveckling och skolresultat. Utgångspunkten är att lärare och rektorer ska vara drivande aktörer för utvecklingen. Programmet är tänkt att vara ett redskap för att professionerna ska kunna synliggöra och driva utvecklingen av yrkesskicklighet, och bidra till att ge lärare och rektorer förutsättningar för att ta professionellt ansvar.

Professionsprogrammet utgår från vetskapen att undervisningsskicklighet utvecklas över tid och under vissa förutsättningar samt att en lärare under sitt yrkesliv genomgår flera faser, från nyexaminerad

till en allt mer erfaren och skicklig lärare. Programmet innebär att olika kompetensutvecklingsinsatser, möjligheter till mer kvalificerade arbetsuppgifter och andra utvecklingsmöjligheter på ett tydligt, likvärdigt och förutsägbart sätt knyts till dessa olika faser.

### *Möjlighet till kompetensutveckling*

För att en lärare eller rektor ska bli verkligt framgångsrik i sin yrkesgörning krävs kontinuerlig kompetensutveckling genom hela yrkeslivet, för läraren primärt inriktad på att utveckla undervisningen och undervisningsskickligheten. Men svenska lärare och rektorer ägnar mindre tid åt kompetensutveckling än lärare i andra länder, och fortbildning med inriktning på undervisningsämnen och ämnesdidaktik har under de senaste decennierna fått stå tillbaka för verksamhetsutveckling. Utredningen föreslår att skollagen ändras så att legitimerade lärare och rektorer ges möjlighet att kontinuerligt ta del av kompetensutvecklingsinsatser som stärker yrkesskickligheten. Utredningen menar också att det är nödvändigt att lärare och rektorer generellt får ett större eget inflytande över innehållet i kompetensutvecklingen samt hur denna ska genomföras, till exempel genom deltagande i en kollegial process eller i en kurs eller genom att läraren driver ett utvecklingsprojekt. Samtidigt är det viktigt att rektor och huvudman även fortsättningsvis har ett inflytande över inriktningen på lärarnas och rektorernas kompetensutveckling för att verksamheten som helhet ska utvecklas i önskad riktning. Det kan också finnas behov av kompetens nationellt som behöver tillgodoses. Över tid behöver därför insatser definierade av varje nivå rymmas.

Under den första tiden i yrket är kompetensutvecklingen i professionsprogrammet i lägre grad valbar än senare. Under den första tiden i yrket krävs till exempel att läraren deltar i den lagstadgade introduktionsperioden och inom ramen för denna får stöd av en erfaren lärare. På motsvarande sätt deltar den nyblivna rektorn i den lagstadgade befattningsutbildningen. Längre in i yrkeslivet får programmet mer karaktären av ett erbjudande som ger läraren och rektorn stärkta och tydliga karriärmöjligheter men som också innebär ökade krav på den individuella insatsen och det individuella ansvarstagandet. Professionsprogrammets utformning ska göra det tydligt hur lärare och rektorer kan inrikta sin kompe-

tensutveckling för att kunna nå en högre kompetensnivå eller komma ifråga för en förstelärartjänst som delvis finansieras av staten.

Utredningen föreslår att *funktionen* på sikt blir en tydlig nod för att avgöra vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska erbjudas nationellt. I *funktionen* bör representanter för bland annat professioner, huvudmän och universitet och högskolor gemensamt, och utifrån en given ekonomisk ram, analysera behovet av och planera nationella insatser. Motsvarande arbete bör också genomföras av parterna regionalt. Det arbete som Skolverket har påbörjat med att över tid erbjuda kompetensutveckling inom ramen för olika skolutvecklingsprogram utgör en god grund att bygga vidare på.

En särskild fråga gäller de behörighetsgivande kurser som i dag erbjuds legitimerade lärare i Lärarlyftet II. Denna insats är av stor vikt för att elever ska undervisas av behöriga lärare. Utredningen föreslår att Lärarlyftet II förlängs men att tillgång till behörighetsgivande utbildning för legitimerade lärare på sikt, när *funktionen* finns på plats, bör erbjudas som en del av professionsprogrammet. Utredningen föreslår också att de ekonomiska villkoren för att delta i Lärarlyftet II förbättras.

### *Kunskap och kompetens kan bekräftas nationellt*

Utredningen föreslår att professionsprogrammet omfattar en möjlighet till nationellt erkännande av en enskild lärares eller rektors kunskap och kompetens på olika nivåer. Detta för att skapa tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika nivåer av kompetens som bland annat kan användas vid tillsättning av karriärtjänster. Utredningen föreslår att fyra nationellt reglerade kompetensnivåer inrättas för legitimerade lärare: legitimerad lärare, erfaren lärare, meriterad lärare samt särskilt meriterad lärare. Motsvarande nivåer ska finnas för legitimerade förskollärare. Utredningen föreslår att två nationellt reglerade nivåer införs för rektorer: rektor och meriterad rektor.

Kompetensbeskrivningarna för de olika nivåerna bör utarbetas i huvudsak av professionerna och beslutas av *funktionen*. Utredningen menar att undervisningsskicklighet bör vara det avgörande kriteriet för att nå ett nationellt kompetenser-kännande. Det är viktigt att kompetensbeskrivningarna utformas på ett sådant sätt att en tydlig progression uttrycks och att de olika nivåerna därmed kan

fungera som inspirerande målbilder. Den kunskap och kompetens som krävs för en viss nivå bör också ha kunnat tillägnas på olika sätt, till exempel genom ett metodiskt och medvetet arbete för att utveckla skickligheten i praktiken eller genom deltagande i formell utbildning.

Den enskilde läraren eller rektorn avgör själv om, och i så fall när, en ansökan om erkännande av kompetens ska göras. Ett erkännande på en viss nivå utgår från den kunskap och kompetens som läraren eller rektorn har tillägnat sig fram till tiden för ansökan. Ett erkännande på en viss nivå leder inte per automatik till en förändrad lön, en förändrad tjänst eller förändrade arbetsuppgifter. Ett erkännande på en viss nivå leder däremot till ökade möjligheter för den enskilda läraren att kunna komma ifråga för en karriärtjänst eller för att ta ansvar för vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter. Prövningen om en lärares eller rektors kunskap och kompetens motsvarar en viss nivå bör av legitimitetsskäl ske regionalt eller nationellt inom *funktionen*, ej lokalt. För vissa kompetensnivåer bör prövningen utföras av särskilt yrkesskickliga lärare respektive rektorer.

### *Möjligheter att använda kompetens strategiskt*

Det är viktigt för skolans utveckling att de skickligaste lärarna och rektorerna kan användas där de gör störst nytta för eleverna och för utvecklandet av professionen. Detta gäller särskilt när bristen på lärare är stor och det är svårt att rekrytera rektorer. De nationellt fastställda kompetensnivåerna ger huvudmän bättre möjligheter att rekrytera och använda kompetens strategiskt, till exempel till extra utmanande undervisningssituationer. Konkret innebär det att en skolhuvudman kan annonsera inte bara efter en lärare inom vissa ämnen eller för undervisning i en viss skolform utan även efter en lärare med en viss kompetensnivå.

För vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter bör på sikt krav om en viss kompetensnivå ställas på den lärare eller förskollärare som utför dem. Vilka arbetsuppgifter som ska kräva en viss kompetensnivå liksom vilken nivå som ska krävas bör fastställas i anslutning till att beslut fattas om nationella kompetensbeskrivningar. Initialt bör detta vara något som huvudmannen ska sträva efter. Utredningen



menar att det till exempel bör övervägas om det bör ställas krav på en viss kompetensnivå för den som ska vara ämnesansvarig eller för den som ska fungera som mentor för en nyexaminerad lärare. Mentorer bör också omfattas av ett krav på viss utbildning. För att möjliggöra att ett sådant krav kan ställas på sikt föreslår utredningen en satsning på mentorsutbildning.

För att förstärka möjligheterna att kunna dra nytta av den kunskap och kompetens som legitimerade lärare och forskollärare som har en examen på forskarnivå (lektorer) besitter föreslår utredningen att ett nytt statsbidrag bör införas. Huvudmän som avsätter tid för att lektorer ska kunna arbeta med praktikinära forskning och utveckling, bör kunna få statsbidrag för del av lärarens lönekostnad. För att få ta del av statsbidraget föreslås att huvudmannen samtidigt bidrar med minst motsvarande belopp. Även om viss del av arbetstiden viks till utvecklingsarbete bör lektorns huvudsakliga arbetsuppgift även fortsatt vara undervisning.

### **Hur karriärstegsreformen och lärarlönesatsningen bör utvecklas**

De två statliga satsningarna karriärstegsreformen och lärarlönelyftet syftar bland annat till öka läraryrkets attraktionskraft, både för att fler personer ska vilja bli lärare och för att fler lärare ska stanna kvar och utvecklas i yrket. Genom satsningarna kan skickliga lärare genom sin undervisning göra karriär och få ökade löner. Satsningarna tar sikte på att både bidra till att stärka yrkets attraktionskraft och leda till att kvaliteten i skolväsendet höjs och att elevernas resultat förbättras. Båda satsningarna har viktiga syften, men har genom sättet det implementerats på kommit att möta mycket kritik, bland annat från lärarna, den grupp som satsningarna är tänkta att stärka. Bland annat har satsningarna kritiserats för att brista i legitimiteten och att det har varit otydligt vad som krävs för att tilldelas en förstelärartjänst. Utredningen föreslår att statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska kopplas till utredningens förslag om ett professionsprogram. Professionsprogrammet bygger på principen att det behövs såväl tydliga beskrivningar av lärarkompetenser som tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika nivåer av kompetens. Ett professionsprogram med tydliga nationella kompetensnivåer bedöms kunna råda bot på den kritik som framförts angående

nde bristen i transparens och legitimitet vid tillsättning av förstelärartjänster. Några ändringar föreslås inte såvitt avser lärarlönelyftet. Genom den struktur som professionsprogrammet ger bedöms däremot de två satsningarna lärarlönelyftet och karriärstegsreformen på sikt kunna samverka på bättre sätt.

### **Fler erfarna lärare och rektorer ska stimuleras att arbeta vid skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar**

Lärare som arbetar på skolor med svåra förutsättningar har kortare erfarenhet och i lägre utsträckning legitimation och rätt behörighet än lärare på socioekonomiskt mer gynnade skolor. Eftersom lärar-kompetens är central för elevers resultat är detta ett hot mot en likvärdig skola. För att på lång sikt säkra kompetensförsörjningen till skolor med svåra förutsättningar krävs ett system där de skickligaste lärarna väljer att arbeta på de skolor som har de mest utmanande undervisningssituationerna. Utredningen lämnar förslag om ett professionsprogram som på sikt kan förbättra premisserna för skolor med svåra förutsättningar att rekrytera erfarna och skickliga lärare och rektorer. Med programmet kan lärare utveckla specialistkunskaper och leda sina kollegor i lärande, och huvudmän och rektorer strategiskt rekrytera erfarna lärare med specialistkunskaper till tjänster vid skolor med svåra förutsättningar. Utredningen föreslår också att statsbidraget för extra karriärtjänster förenklas och görs mer träffsäkert, samt att regeringen bör överväga att tydliggöra att lärarlönelyftet ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov.

### **Lärares, rektorers och förskolechefers administrativa arbete**

Att genomföra undervisning är lärares huvuduppgift, och rektorer och förskolechefer ska vara pedagogiska ledare. För att skolan, förskolan och vuxenutbildningen ska kunna genomföra en verksamhet med god kvalitet, och för att alla elever ska ha möjlighet att nå målen, krävs att lärarna, rektorerna och förskolecheferna har rätt förutsättningar för sina kärnupdrag. Utredningen lämnar förslag om att skol-lagen ska tydliggöras om att huvudmännen ska se till att rektorer och förskolechefer har goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid enheten. Vidare

menar utredningen att Statens skolverk bör göra återkommande lärartidsstudier, att Skolverket bör erbjuda huvudmännen stöd för analys och utvecklingsarbete för att arbeta systematiskt med frågan om hur lärares och skolledares arbetstid används med kärnuppgifter i centrum, och att Skolverket bör utforma en kompetensutvecklingsinsats om praktisk organisation och arbetsmiljö för skolledare. Ytterligare förslag syftar till att minska överdokumentationen i skolväsendet. Utredningen anser att regeringen bör ge Statens skolverk och Statens skolinspektion i uppdrag att arbeta för att minska överdokumentationen i skolväsendet, och att regeringen bör överväga att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet enligt skollagen.

### **Lärare som bedriver undervisning på entreprenad**

Möjligheten att lämna över uppgifter som hör till undervisning på entreprenad är begränsad i de flesta skolformer. För den kommunala vuxenutbildningen är det dock tillåtet och det används i hög utsträckning, år 2016 läste nästan varannan kursdeltagare i en utbildning som anordnades på entreprenad. Lärare som är anställda av en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad har dock inte samma möjligheter att ta del av statliga insatser som de lärare som arbetar hos kommunala och enskilda huvudmän. Samtidigt omfattas dessa lärare av samma krav på legitimation och behörighet och möjlighet till kompetensutveckling.

Den kommunala vuxenutbildningen är central för vuxnas möjlighet till utbildning och arbete, och för nyanländas möjlighet att integreras i det svenska samhället. Elevantalet i den kommunala vuxenutbildningen, inklusive kommunal utbildning för svenska för invandrare (sfi), har de senaste åren vuxit kraftigt. Utifrån rätten till lika tillgång till utbildning i skolväsendet bör även elever i utbildning som bedrivs på entreprenad få möta skickliga lärare som kan utveckla kvaliteten i undervisningen.

Utredningen föreslår därför att även de lärare som är anställda av en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad ska få ta del av den statliga satsningen karriärtjänster för lärare. I den statsbidragsförordning som utredningen föreslår ska antalet legitimerade lärare utgöra beräkningsunderlaget i stället för antal elever

eller kursdeltagare. På detta vis premieras de verksamheter som har en hög lärartäthet och en hög andel behöriga lärare, vilket i längden innebär en undervisning av högre kvalitet för de vuxna eleverna.

Lärare som undervisar på entreprenad har tillgång till ett flertal statliga satsningar riktade till lärare. De förefaller dock ta del av dessa satsningar i lägre omfattning än lärare som är anställda direkt av huvudmannen. För att öka deltagandet föreslår utredningen dels att huvudmannens ansvar för att även dessa lärare deltar i kompetensutveckling förtydligas, dels att Statens Skolverk bör arbeta för att se till att lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad tar del av statliga satsningar för lärare i större utsträckning.

### **Behörighetsgivande utbildning för personer som är nära en lärarexamen**

Det är en stor utmaning för Sverige att förse landets klassrum och förskolor med de lärare och förskollärare som behövs. Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag om hur lärar- och förskolläraryrket kan lösas annat än det generella uppdraget att öka yrkenas attraktionskraft men har under arbetets gång uppmärksammat vissa omständigheter som påverkar möjligheterna att få fler behöriga lärare i skolväsendet. Det finns sannolikt många som skulle kunna tänka sig att yrkesväxla till lärare och avlägga en lärarexamen, men har svårt att genomföra det med de villkor som erbjuds i dag. Möjligheten att arbeta som obehörig lärare och samtidigt studera för en lärarexamen begränsas av att möjligheten till anställning som obehörig lärare är ett år i sänder. Troligen skulle möjligheter till en längre anställning än ett år i taget göra det mer attraktivt för personer från andra delar av arbetslivet att arbeta som obehörig lärare och samtidigt utbilda sig. Utredningen föreslår att den pågående försöksverksamheten med längre tidsbegränsade anställningar för den som arbetar som lärare och samtidigt läser en kompletterande pedagogisk utbildning ska förlängas, och omfatta samtliga utbildningar som leder till en behörighetsgivande lärarexamen. Utredningen bedömer också att det behövs satsningar för att ge ekonomiska möjligheter för personer som redan är verksamma inom skola, förskola och vuxenutbildning att kombinera arbete i verksamheterna med behörighetsgivande studier och

uppmantar därför regeringen att överväga att införa ett sådant statsbidrag.

### Vissa frågor som rör lärar- och förskollärarexamina

Det råder i dag en omfattande brist på lärare i ämnet modersmål och bristen bedöms komma att öka. Även i ämnet svenska som andraspråk är bristen på behöriga lärare omfattande. Trots att ämnena erbjuds i stora delar av skolväsendet är det endast möjligt att läsa ämnena inom ramen för en ämneslärarutbildning, det vill säga en utbildning som är inriktad mot undervisning i grundskolans senare år och gymnasieskolan. Utredningen menar att de båda ämnena behöver ses över i särskild ordning men presenterar förslag som bör genomföras i avvaktan på ett sådant arbete. Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att välja att läsa ämnet modersmål eller ämnet svenska som andraspråk inom ramen för grundlärarutbildningens inriktning mot arbete i förskoleklassen och grundskolans årskurs 1–3 samt inriktningen mot arbete i grundskolans årskurs 4–6. Utredningen föreslår också vissa justeringar vad gäller vad som krävs för behörighet att undervisa i ämnena.

Det språkutvecklande perspektivet är nödvändigt i undervisningen för att läroplanernas liksom kurs- och ämnesplanernas mål ska kunna uppnås. I dag möter lärare elevgrupper med en stor variation vad gäller den språkliga bakgrunden vilket också ställer krav på språkutveckling ur ett andraspråksperspektiv. För att främja alla elevers och barns lärande är det därför av stor vikt att samtliga lärare och förskollärare har tillräcklig kunskap och kompetens för att kunna arbeta språk- och kunskapsutvecklande. Utredningen föreslår att inga förändringar görs av examensbeskrivningarna för de fyra lärar- och förskollärarexamina vad gäller språkutveckling. Utredningen menar att området bör ses ingå som en naturlig del i flera av de befintliga examensmålen och vill heller inte bidra till den snabba reformtaktan av lärar- och förskollärarytbildningarna. Utredningen uppmantar i stället varje universitet och högskola som utbildar lärare och förskollärare att noga tillse till att studenterna får med sig sådan kunskap och kompetens att de kan arbeta språkutvecklande i sina ämnen och att detta görs också ur ett andraspråksperspektiv.