



Regeringskansliet

Promemoria

2021-07-29
U2021/03373

Utbildningsdepartementet

Professionsprogram för rektorer, lärare
och förskollärare

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
1 Författningsförslag.....	8
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	8
1.2 Förslag till förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare	12
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.....	14
2 Tidigare utredningar	16
3 Några av skolväsendets utmaningar – elevresultat, kompetensförsörjning och ledarskap	17
3.1 Kvaliteten varierar inom och mellan förskolor och skolor.....	17
3.2 Skillnader i elevresultat mellan olika skolor ökar	17
3.3 Kompetensutveckling och karriärvägar för lärare och förskollärare är viktiga för kvaliteten och resultaten i förskola och skola.....	19
3.3.1 Nationella insatser för stärkt kompetensutveckling har varit positiva men kräver långsiktighet och systematik.....	20
3.3.2 Karriärstegsreformen möjliggör en karriär i läraryrket men vägarna dit är inte tydliga.....	23
3.3.3 Det saknas långsiktiga strukturer för samverkan mellan huvudmän, lärosäten och Skolverket.....	24
3.4 Rektorsuppdraget är komplext och kräver god förberedelse	25
3.5 Läraryrkenas attraktivitet behöver stärkas.....	27
3.5.1 Behöriga och erfarna lärare arbetar i lägre utsträckning i skolor med särskilt svåra förutsättningar	28
3.5.2 Förutsättningarna för en skola på vetenskaplig grund behöver stärkas.....	29
4 Nuvarande reglering.....	30
4.1 Huvudmän inom skolväsendet kan vara offentliga eller enskilda	30
4.2 Huvudmannen har ansvar för utbildningen och utbildningens kvalitet	31
4.3 Huvudmannen har ansvar för kompetensutveckling och introduktionsperiod.....	34
4.4 Lärarlegitimation och förskollärarlegitimation.....	35
4.5 Karriärstegsreformen	36
4.6 Lärarlyftet.....	37

4.7	Krav på rektorer.....	37
5	Skolmyndigheter och organ med uppgifter som rör rektorer, lärare och förskollärare	38
5.1	Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och har ett brett uppdrag	38
5.1.1	Skolverket arbetar på olika sätt med skolutveckling och stöd till huvudmän	38
5.1.2	Skolverket meddelar legitimation till lärare och förskollärare.....	40
5.1.3	Skolverket har ytterligare uppgifter.....	41
5.2	Skolinspektionens huvudsakliga uppgifter är tillståndsprovning, tillsyn och kvalitetsgranskning	41
5.3	Specialpedagogiska skolmyndigheten huvudsakliga uppgifter är att erbjuda stöd i specialpedagogiska frågor och att vara huvudman för specialskolan.....	42
5.4	Skolforskningsinstitutets uppdrag är att producera forskningssammanställningar och att finansiera forskning.....	43
6	Ett nationellt professionsprogram för att bidra till skolprofessionernas utveckling och öka yrkets attraktionskraft.....	44
6.1	Staten ska ta ett tydligare ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling.....	44
6.2	Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla olika insatser med olika syften	48
6.3	Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer för legitimerade lärare respektive förskollärare.....	51
6.4	Karriärstegsreformen kopplas till det nationella meriteringssystemets meriteringsnivåer	57
6.5	Skolverket ska vara den myndighet som ansvarar för det nationella professionsprogrammet.....	59
6.6	Ett råd för professioner i skolväsendet ska inrättas för att säkerställa professionernas inflytande	62
6.7	Rådet för professioner i skolväsendet ska identifiera behov av kompetensutveckling och vara rådgivande till Skolverket	64
6.8	Rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket i arbetet med meriteringssystemet	66
6.9	Ansökan om meritering ska vara avgiftsbelagd och beslut om meriteringsnivå ska vara möjligt att överklaga	68
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	73
8	Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.....	76
8.1	Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling.....	76
8.2	Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras	80

9	Konsekvenser.....	84
9.1	Ekonomiska och övriga konsekvenser för staten.....	84
9.1.1	Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling.....	85
9.1.2	Inrättandet av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare	86
9.1.3	Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet	87
9.2	Ekonomiska och övriga konsekvenser för kommunerna.....	88
9.2.1	Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling.....	88
9.2.2	Inrättandet av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare	88
9.2.3	Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet	89
9.2.4	Särskilt om konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	89
9.3	Konsekvenser för enskilda huvudmän, även ekonomiska	90
9.4	Konsekvenser för företag	91
9.5	Konsekvenser för barn och elever	91
9.6	Konsekvenser för rektorer, lärare, förskollärare och annan personal.....	92
9.7	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	93
9.8	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	93
9.9	Konsekvenser för miljön	94
9.10	EU-rätten	94
10	Författningskommentar.....	94
10.1	Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	94

Sammanfattning

I promemorian föreslås att ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska inrättas med syftet stärka skolprofessionerna, höja kvaliteten på utbildningen och öka skolprofessionernas attraktionskraft. Förslaget är framtaget i en reformvårdande anda och syftar därmed till att stärka befintliga strukturer som t.ex. karriärstegsreformen. Förslaget i denna promemoria ska ses som den grundläggande ramen för programmet. Programmet kan framöver både utvecklas och utvidgas.

Programmet föreslås bestå av två bärande delar. En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare. Statens skolverk föreslås vara den myndighet som har det övergripande ansvaret för professionsprogrammet. Det föreslås att professionernas inflytande ska säkras genom att det inom Skolverket ska finnas ett särskilt organ benämnt Rådet för professioner i skolväsendet som ska bestå av företrädare för professionerna, huvudmän, universitet och högskolor samt Skolverket. Utöver att vara rådgivande till Skolverket vid arbetet med professionsprogrammet ska Rådet för professioner i skolväsendet undersöka om, och i så fall på vilket sätt, meriteringssystemet skulle kunna utvecklas och, om rådet finner det lämpligt, lämna sådana förslag.

Eftersom professionsprogram är nytt i skolväsendet är det viktigt att programmet utvärderas i sin helhet när det funnits på plats en tid.

Förslag om en nationell struktur för kompetensutveckling

Förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling innebär att rektorer, lärare och förskollärare ska få bättre möjligheter att under sitt yrkesliv bredda sin kompetens, utveckla sin undervisningsskicklighet, sitt ledarskap, specialisera sig eller göra karriär inom skolväsendet. Vissa lärargrupper kan även ha specifika behov av yrkesutvecklande kompetensutveckling, exempelvis lärare i yrkesämnen.

Förslaget innebär att kompetensutvecklingsutbudet ska byggas upp över tid. Det kan bestå av redan befintliga insatser, som kan behöva utvecklas, samt nya insatser, bl.a. ett förslag om ett fördjupat kursutbud som med tiden kan leda till att en lärare eller förskollärare når en masterexamen i didaktik, ämnesdidaktik eller skolledarskap och därmed får behörighet till forskarutbildning.

Utbudet behöver kontinuerligt utvärderas och revideras för att möta de förändringar som sker i t.ex. föreskrifter inom utbildningsområdet och i samhället samt utifrån kunskapsläget inom skolforskningen över tid.

Förslag om ett nationellt meriteringssystem

Förslaget om ett nationellt meriteringssystem innebär att legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna få sin kompetens erkänd. Meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer, meriterad och särskilt meriterad. Beteckningarna meriterad lärare respektive förskol-

lärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare ska skyddas i skollagen (2010:800) så att de inom skolväsendet endast ska få användas av den som fått beslut om sådan meriteringsnivå.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela föreskrifter om vad som krävs för respektive meriteringsnivå. Sådana föreskrifter ska tas in i en ny förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. För meriteringsnivån meriterad ska villkoren vara åtta års erfarenhet av undervisning i skolväsendet eller fyra års erfarenhet av undervisning i skolor med särskilt svåra förutsättningar, förmåga till undervisning av hög kvalitet, att ha genomfört viss kompetensutveckling inom ramen för det nationella professionsprogrammet samt att under en viss tid har haft ansvar för en särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller genomgått kompetensutveckling särskilt avsedd för sådana arbetsuppgifter. Villkoren för meriteringsnivån särskilt meriterad ska vara att ha avlagt en licentiat- eller doktorsexamen avseende ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet eller inom det specialpedagogiska ämnesområdet och att ha visat pedagogisk skicklighet under minst fyra års tjänstgöring som lärare eller förskollärare inom skolväsendet eller att ha undervisat på universitet eller högskola.

Det föreslås att Skolverket i nämnda förordning bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om de villkor som ska vara uppfyllda för respektive meriteringsnivå och om meriteringsprocessen i övrigt.

Det föreslås vara Skolverket som efter ansökan ska pröva frågan om en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare uppfyller villkoren för meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad. Ansökan om meriteringsnivå ska vara belagd med en avgift. Beslut om avslag på en ansökan om meriteringsnivå ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Karriärstegsreformen kopplas till meriteringssystemet

Karriärstegsreformen föreslås kopplas till det nationella meriteringssystemet på så sätt att endast en meriterad lärare kan utses till förstelärare och endast en särskilt meriterad lärare kan utses till lektor. För att kravet på meritering ska kunna fungera krävs att det finns tillräckligt många lärare som har fått beslut om de olika meriteringsnivåerna för att en huvudman ska kunna utse förstelärare och lektorer. Därför föreslås att bestämmelserna om krav på meriteringsnivå för att utses till förstelärare eller lektor ska träda i kraft först fem år efter att meriteringssystemet har trätt i kraft. Bedömningen är att tillräckligt många lärare då kommer att ha uppnått de olika meriteringsnivåerna. För att göra övergången ytterligare lite smidigare föreslås att förstelärare och lektorer utsedda fram t.o.m. det att kravet på meriteringsnivå har trätt i kraft ska kunna kvarstå som förstelärare och lektorer utan att genomgå meriteringsprocessen så länge de är kvar hos samma huvudman.

Ett råd för professioner i skolväsendet ska inrättas och ges inflytande

En viktig faktor för att möjliggöra en utveckling av en profession är hur professionens kunskapsbas skapas och utvecklas. Professionsprogrammen syftar till att stärka skolprofessionerna. För att programmen ska få den

legitimitet som behövs är professionernas reella inflytande över innehåll och form för de nationella professionsprogrammen väsentligt.

Det föreslås att professionernas inflytande ska säkras genom att det inom Skolverket ska finnas ett särskilt organ benämnt Rådet för professioner i skolväsendet. Företrädare för professionerna, huvudmän, universitet och högskolor samt Skolverket föreslås ingå i rådet och utses av regeringen. De ledamöter som företräder rektorer, lärare och förskollärare föreslås utses efter hörande av skolledares och lärares fackliga organisationer. De ledamöter som företräder huvudmännen ska utses efter hörande av huvudmannaorganisationerna. De ledamöter som företräder universitet och högskolor ska utses efter hörande av Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Rådet för professioner i skolväsendet ska vara rådgivande och föreslås bistå Skolverket på en rad olika områden. Rådet föreslås bl.a. identifiera kompetensutveckling som ska erbjudas inom ramen för de nationella professionsprogrammen och speciellt sådan kompetensutveckling som ska ingå i villkor för att få beslut om meriteringsnivån meriterad. Rådet föreslås vidare bistå Skolverket i framtagande av kriterier för meritering samt när det gäller meriteringsprocessen i övrigt. Rådet för professioner i skolväsendet ska även undersöka om, och i så fall på vilket sätt, meriteringssystemet skulle kunna utvecklas och, om rådet finner det lämpligt, lämna sådana förslag. Rådet föreslås även bistå Skolverket genom att följa upp nyttjandet och kvaliteten i professionsprogrammets samlade utbud av kompetensutveckling och vara rådgivande i frågor som rör möjligheten att främja att fler rektorer, lärare och förskollärare når en forskarutbildning. Det föreslås slutligen att rådet vid utförandet av sina uppgifter ska föra en dialog med de olika företrädarna för eleverna.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Ändringarna i skollagen och den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare föreslås träda i kraft den 1 juli 2023. Det ger god tid för Skolverket att med bistånd av Rådet för professioner i skolväsendet arbeta fram nödvändiga föreskrifter om bl.a. meritering och meriteringsförfarandet.

Ändringarna i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, som syftar till att koppla karriärstegsreformen till meriteringssystemet, föreslås träda i kraft den 1 juli 2028, fem år efter det att meriteringssystemet har trätt i kraft. Efter denna tidpunkt får statsbidrag beviljas för kostnader för sådana förstelärare eller lektorer som inte uppfyller de nya kraven men som statsbidrag har beviljats för tidigare, under förutsättning att villkoren i bestämmelserna i de äldre lydelseerna är uppfyllda och läraren är kvar hos samma huvudman.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 1 och 34 §§, 27 kap. 2 §, 28 kap. 1 § och rubriken närmast före 2 kap. 34 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 2 kap. 34 a–34 f §§,

dels att det närmast efter rubriken ”Överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd” ska införas en ny paragraf, 28 kap. 11 a § och närmast före 28 kap. 11 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §¹

I detta kapitel finns bestämmelser om

– huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),

– kommuners resursfördelning (8 b §),

– ledningen av utbildningen (9–12 §§),

– lärare och förskollärare (13–24 §§),

– elevhälsa (25–28 §§),

– studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),

– registerkontroll av personal (31–33 §§),

– kompetensutveckling (34 §), och

– *nationellt professionsprogram och annan kompetensutveckling (34-34 f §§), och*

– lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

Kompetensutveckling

Nationellt professionsprogram och annan kompetensutveckling

34 §²

Huvudmannen ska se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt denna lag ges möjligheter till kompetensutveckling.

Det ska inom skolväsendet finnas ett nationellt professionsprogram. Programmet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade

¹ Senaste lydelse 2018:608.

² Senaste lydelse 2021:452.

Huvudmannen ska se till att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt denna lag har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

lärare och legitimerade förskollärare.

Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer:

1. meriterad lärare eller förskollärare, och
2. särskilt meriterad lärare eller förskollärare.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla

1. kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för att uppnå meriteringsnivån meriterad lärare eller förskollärare, och
2. andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer.

34 a §

Huvudmannen ska se till att

1. förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet,
2. personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling,
3. legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad.

34 b §

Statens skolverk ska efter ansökan pröva frågan om en legitimerad lärare eller förskollärare uppfyller villkoren för meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad.

34 c §

Vid tillämpning av 34–34 b §§ ska lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 17 § jämföras med legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare.

34 d §

Beteckningarna meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare får i skolväsendet bara användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå.

34 e §

Om Lärarnas ansvarsnämnd beslutar att återkalla en lärares eller förskollärares legitimation enligt 23 § ska beslutet om lärarens eller förskollärares meriteringsnivå upphöra att gälla när återkallelelsen fått laga kraft.

34 f §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela föreskrifter, dels om vad som krävs för meriteringsnivåerna meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare enligt 34 §, dels om avgifter i samband med en ansökan om prövning av meriteringsnivå enligt 34 b §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter dels om den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels om meriteringsförfarandet.

27 kap.

2 §³

Nämnden ska bestå av en ordförande, en eller två vice ordförande och *fyra* andra ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara eller ha varit ordinarie domare. *Övriga* ledamöter ska ha särskild sakkunskap både om barns och elevers förhållanden och behov och om skolverksamheten i övrigt. Det ska finnas *högst två* ersättare för de övriga ledamöterna.

Nämnden ska bestå av en ordförande, en eller två vice ordförande och *sex* andra ledamöter.

Ordföranden och vice ordförandena ska vara eller ha varit ordinarie domare. *Av övriga* ledamöter ska *fyra* ha särskild sakkunskap både om barns och elevers förhållanden och behov och om skolverksamheten i övrigt *och två ha särskild sakkunskap om lärares och förskollärares yrkesskicklighet*. Det ska finnas *en personlig* ersättare för *var och en* av de övriga ledamöterna.

28 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- överklagande hos allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§),
- överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd (12–17 §§),

och

- överklagandeförbud (18 §).

I detta kapitel finns bestämmelser om

- överklagande hos allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§),
- överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd (11 a–17 §§),

och

- överklagandeförbud (18 §).

Beslut av Statens skolverk

11 a §

Beslut av Statens skolverk om meriteringsnivå enligt 2 kap. 34 b § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

³ Senaste lydelse 2019:410.

1.2 Förslag till förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om de två delarna i det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare, den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer lärare och förskollärare och det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Förordningen är meddelad med stöd av 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare

2 § Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska för rektorer, legitimerade lärare och legitimerade förskollärare innehålla erbjudande om kompetensutveckling som

- utvecklar sådan yrkeskompetens som kännetecknar särskilt yrkesskickliga rektorer, lärare och förskollärare, och
- stärker professionernas vetenskapliga grund.

3 § Lärare och förskollärare som inte har legitimation kan inom ramen för sådan kompetensutveckling som avses i 2 kap. 34 a § tredje stycket 2 skollagen (2010:800) ta del av kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling.

Det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare

Meriterad lärare eller förskollärare

4 § För meriteringsnivån meriterad lärare eller förskollärare enligt 2 kap. 34 § andra stycket 1 skollagen (2010:800) ska följande villkor vara uppfyllda. Den legitimerade läraren eller förskolläraren ska ha

1. minst åtta års erfarenhet av undervisning i skolväsendet eller fyra års erfarenhet av undervisning i skolor med särskilt svåra förutsättningar,
2. förmåga till undervisning av hög kvalitet,
3. genomfört viss kompetensutveckling inom ramen för det nationella professionsprogrammet, och
4. haft ansvar för en särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller genomgått kompetensutveckling särskilt avsedd för en sådan arbetsuppgift.

Särskilt meriterad lärare eller förskollärare

5 § För meriteringsnivån särskilt meriterad lärare eller förskollärare enligt 2 kap. 34 § andra stycket 2 skollagen (2010:800) ska följande villkor vara uppfyllda. Den legitimerade läraren eller förskolläraren ska

1. ha avlagt en sådan examen på forskarnivå enligt bilaga 2 till högskoleförordningen som avses i 6 § eller en motsvarande utländsk examen, och

2. under minst fyra års tjänstgöring som lärare eller förskollärare inom skolväsendet ha visat pedagogisk skicklighet.

En lärare som har undervisat på universitet eller högskola behöver inte uppfylla villkoret i första stycket 2.

6 § Den forskarexamen som krävs enligt 5 § 1, ska avse ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet.

En sådan examen som avses i första stycket kan även ha utfärdats inom det specialpedagogiska ämnesområdet med nära anknytning till undervisningen i den skolform som läraren är verksam inom när det gäller

1. lärare som har en speciallärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100), och

2. lärare som har en sådan examen som avses i 1 kap. 5 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Ärendehantering

7 § En ansökan om meriteringsnivå ska ges in till Statens skolverk.

8 § En avgift ska tas ut för prövning av ansökan om meriteringsnivå.

För ansökningsavgiftens storlek gäller 10 § avgiftsförordningen (1992:191), varvid avgiftsklass 2 ska tillämpas.

För avgiften gäller i övrigt bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

Bemyndiganden

9 § Statens skolverk får meddela ytterligare föreskrifter om

1. kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare,

2. de villkor som ska vara uppfyllda för meriteringsnivåerna meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare, och

3. meriteringsförfarandet.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om verkställigheten av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare

*dels att 7 och 8 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 8 § ska utgå,
dels att 5 och 6 §§ ska ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Till förstelärare får en lärare utses som

1. har legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket skollagen eller enligt 27 kap. 4 § skollagen,

2. genom dokumentation kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom skolväsendet,

3. har visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen, och

4. även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Utifrån verksamhetens behov får en lärare som har fått ett beslut enligt 2 kap. 34 b § skollagen (2010:800) om meriteringsnivån meriterad utses till förstelärare.

6 §

Till lektor får en lärare utses som
1. har legitimation enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800), enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket skollagen eller enligt 27 kap. 4 § skollagen,

2. har avlagt en sådan examen på forskarnivå enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) som

Utifrån verksamhetens behov får en lärare som har fått ett beslut enligt 2 kap. 34 b § skollagen (2010:800) om meriteringsnivån särskilt meriterad utses till lektor.

avses i 7 § eller en motsvarande utländsk examen, och

3. under minst fyra års tjänstgöring som lärare inom skolväsendet har visat pedagogisk skicklighet.

En lärare som har undervisat på universitet eller högskola behöver inte uppfylla villkoret i första stycket 3.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2028.

2. För statsbidrag som har beviljats fram till och med den 30 juni 2028 gäller 5 och 6 §§ i den äldre lydelsen samt de upphävda paragraferna. Efter denna tidpunkt får statsbidrag beviljas för kostnader för sådana förstelärare eller lektorer som inte uppfyller kraven i 5 och 6 §§ i deras nya lydelse men som statsbidrag har beviljats för tidigare, under förutsättning att villkoren i bestämmelserna i de äldre lydelsena fortfarande är uppfyllda och läraren fortfarande är kvar hos samme huvudman.

2 Tidigare utredningar

I denna promemoria behandlas förslag om ett nationellt professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer. Förslagen i promemorian syftar ytterst till att öka kvaliteten i utbildningen och att alla barn och elever ska få en mer likvärdig utbildning.

Nu aktuella frågor har tidigare behandlats av två utredningar, dels Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06), nedan benämnd Utredningen om en bättre skola, dels 2017 års skolmyndighetsutredning (U 2017:4), nedan benämnd Skolmyndighetsutredningen.

Utredningen för en bättre skola tillsattes 2016 och hade i uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag. Utredningen skulle bl.a. se över hur lärare och förskollärare kan stärkas i sin profession och se över den s.k. karriärvägsreformen (dir. 2016:76). I sitt slutbetänkande Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17) byggde utredningen vidare på förslag som lämnats av 2015 års skolkommision (U 2015:03), nedan benämnd Skolkommisionen, i betänkandet Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35). I betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling lämnas förslag på innehållet i nationella professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer. Betänkandet ligger i viss utsträckning till grund för denna promemoria. Förslagen i denna promemoria har dock delvis en annan riktning och ett annat innehåll.

Skolmyndighetsutredningen tillsattes 2017 och hade i uppdrag att göra en organisationsöversyn av myndigheterna inom skolområdet (dir. 2017:37). Utredningen lämnade i juni 2018 sitt betänkande Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola (SOU 2018:41), nedan benämnd Statliga skolmyndigheter. Betänkandet har inte remitterats. Skolmyndighetsutredningens förslag när det gäller hur professionsprogrammen ska organiseras ligger i viss utsträckning till grund för denna promemoria. Förslagen i denna promemoria har dock delvis en annan riktning och ett annat innehåll.

Promemorians disposition och innehåll

Nedan lämnas inledningsvis en samlad beskrivning av några av de problem som i dag finns i skolväsendet och som är bakgrunden till de förslag som lämnas i promemorian (avsnitt 3). Därefter följer en redogörelse för regleringen av huvudmännens ansvar för utbildningen inom skolväsendet och för kompetensutveckling av lärare och rektorer (avsnitt 4). I avsnitt 5 ges en beskrivning av skolmyndigheternas nuvarande organisation och arbete som har bäring på läraryrket. I avsnitt 6 lämnas förslag till ett nationellt professionsprogram. I avsnitt 7 lämnas förslag till ikraftträdande av

regleringen. Därefter följer en dataskyddsanalys (avsnitt 8). I avsnitt 9 finns en konsekvensanalys och i avsnitt 10 en författningskommentar.

3 Några av skolväsendets utmaningar – elevresultat, kompetensförsörjning och ledarskap

3.1 Kvaliteten varierar inom och mellan förskolor och skolor

Likvärdighet är ett centralt begrepp i skollagen (2010:800). Likvärdighet innebär att alla barn och elever har rätt till en utbildning av god kvalitet inom varje skolform oavsett vem som är huvudman och var man bor. Utbildningen och undervisningen behöver inte utformas på samma sätt men ska ge barn och elever lika möjligheter inför fortsatt utbildning och yrkesliv och ska kompensera för kända effekter av socioekonomiska skillnader (se vidare i avsnitt 4.1.2).

Statens skolverks (Skolverkets) lägesbedömningar 2015, 2017 och 2020 har dock visat på ökade resultatskillnader mellan grundskolor över tid och att skillnaderna mellan eleverna ökar. Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) ser också att skillnaderna i resultat ökar mellan skolor och mellan elever inom skolor. Den s.k. mellanskolorvariationen, dvs. hur betygsresultaten skiljer sig mellan olika skolor, har ökat påtagligt sedan 1990-talets reformer.

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) konstaterar ofta i sina granskningar och tillsynsbeslut att huvudmännen inte uppfyller skollagens krav när det gäller arbetet med att säkerställa en likvärdig utbildning för alla barn och elever i sina utbildningsverksamheter.

3.2 Skillnader i elevresultat mellan olika skolor ökar

Av Långtidsutredningens 2019 (Fi 2017:D) bilaga Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan (SOU 2019:40) framgår att det är otvetydigt att skillnaderna i elevresultat mellan olika skolor har ökat trendmässigt under flera decennier. Det är också uppenbart att skolor har blivit betydligt mer socialt segregerade under denna period. I bilagan använder IFAU mervärdesmått för att beskriva skillnad i kvalitet mellan grundskolor. Resultatet är beroende av vilket mervärdesmått som används, men samtliga mått visar att det finns betydande skillnader i kvalitet i grundskolan. Utredningen behandlar även likvärdigheten i gymnasieskolan och påpekar att analysen sker mot bakgrund av att gymnasieskolan inte är en sammanhållen skolform. Elever väljer program och skola och segregationen av elever efter grundskolebetyg är stor. Familjebakgrunden ökar i betydelse i

både grund- och gymnasieskolan men det beror till stor del på att antalet elever med kort tid i Sverige ökar. Utredningen konstaterar att tillträdet till gymnasieskolans nationella program och möjligheten att slutföra gymnasiestudierna har blivit mindre likvärdig på grund av höjda behörighetskrav och betygskrav. Långtidsutredningen finner också att de kompensatoriska inslagen i skolan har ökat när det gäller resursfördelning inom skolor. Skolor med svårare elevförutsättningar har till exempel högre personalitet jämfört med skolor med starkare elever. Fördelningen av lärares kompetens tycks dock förstärka initiala skillnader i skolors elevförutsättningar, så att skolor med svagare elevunderlag har lärare med något lägre kompetens än skolor med starkare elevförutsättningar. Huvudmännen använder inte lönesättningen för att styra kompetens till skolor efter elevers behov.

Även PISA-undersökningen 2015 (OECD:s Programme for International Student Assessment) pekar på ökande skillnader i resultat. Här framgår bland annat att variationen i resultat mellan grundskolor har ökat mellan 2006 och 2015 i ämnet naturvetenskap, som var den PISA-undersökningens huvudämne (Skolverket 2016). Detsamma gäller elevsammansättningens betydelse för elevernas resultat. Både i absoluta mått och utifrån en relativ jämförelse med genomsnittet i OECD-länderna, framstår det som att Sverige har genomgått en försämring som innebär att skillnaderna mellan elevers prestationer och mellan skolor ökar och att frågetecknen måste resas inför om utbildningen är likvärdig. OECD konstaterar i sin rapport *Improving schools in Sweden* från 2015 att andelen högpresterande elever har minskat och att andelen lågpresterande elever i Sverige har ökat mellan åren 2003 och 2012. OECD skriver också i rapporten om Sverige att de skolsystem som presterar bäst internationellt har både höga resultat och hög likvärdighet (*Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective* [2015]).

Regeringen tillsatte i april 2015 en skolkommission i syfte att skapa förutsättningar för att höja kunskapsresultaten, stärka kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i skolan. Skolkommissionen har lämnat två betänkanden: delbetänkandet *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet* (SOU 2016:38) och slutbetänkandet *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35). I slutbetänkandet behandlar Skolkommissionen sjunkande kunskapsresultat i Sverige. Kunskapsresultaten har sjunkit i den svenska grundskolan i flera årtionden enligt internationella undersökningar, och även om resultaten har förbättrats i TIMSS Advanced 2015 (forskningsorganisationen IEA:s internationella studie *Trends in International Mathematics and Science Study*) och PISA 2015 anser Skolkommissionen att det finns en fortsatt negativ trend när det gäller likvärdigheten i grundskolan. Resultaten i de nämnda undersökningarna tyder på att elevernas familjebakgrund har fått större betydelse för studieresultaten. PISA-undersökningen från 2018 bekräftar det positiva trendbrott som kunde observeras i PISA 2015 när det gäller Sveriges resultat i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. I undersökningen från 2018 presterade svenska 15-åringar på en nivå över OECD-genomsnittet i alla tre områdena. Samtidigt pekar undersökningen på att skillnaderna inom Sverige fortsatt är problematiska. Visserligen har Sverige en likvärdighet som är genomsnittlig utifrån PISA:s indikatorer enligt Skol-

verkets bedömning av resultaten från PISA 2018, till exempel är mellan-skolvariationen mindre, men fortsatt oroande är att andelen elever som inte når upp till nivå 2 i läsförståelse är lägre än genomsnittet, och att resultat-spridningen är större än genomsnittet i OECD.

3.3 Kompetensutveckling och karriärvägar för lärare och förskollärare är viktiga för kvaliteten och resultaten i förskola och skola

Skolkommissionen lyfter i delbetänkandet Samling för skolan (SOU 2016:38) den stora betydelse som lärarkompetens har för elevers kunskapsresultat. Även förskollärares och rektorers yrkeskunnande har stor betydelse för elevernas resultat och måloppfyllelse. Skolkommissionen refererar i betänkandet bland annat John Hatties metastudie Synligt lärande från 2012 som visar att en av de faktorer som har störst påverkan på elevernas kunskapsutveckling är lärarens undervisningsskicklighet. Att ständigt, genom hela yrkeslivet, ges möjlighet till kompetensutveckling som utvecklar denna yrkeskompetens är väsentligt för att lärare, förskollärare och rektorer ska bli verkligt framgångsrika i sin yrkesgärning vilket också konstateras av Utredningen om en bättre skola (SOU 2018:17).

Av skollagen framgår att alla barn och elever i samtliga skolformer ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål (3 kap. 2 §). Utbildningen i skolväsendet ska vidare bidra till barns och elevers utveckling och lärande i en trygg miljö, (1 kap. 4 § och 5 kap. 3 § skollagen). Inom förskolan ska verksamheten utformas så att omsorg, utveckling och lärande bildar en helhet (8 kap. 2 § skollagen). Sammantaget ställer bestämmelserna höga krav på förskollärare och lärare och att deras undervisning bedrivs på ett skickligt sätt.

Den 1 juli 2011 infördes ett legitimationssystem för lärare och förskollärare (se vidare avsnitt 4.2.2). I och med legitimationsreformen har strukturen för behörighet inom läraryrkena tydliggjorts. Det är numera tydligt vem som är behörig att undervisa vilka elever i vilka ämnen (förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, den s.k. behörighetsförordningen). Men en nyexaminerad lärare eller förskollärare har mycket kvar att lära och utveckla för att till fullo behärska läraryrket. Introduktionsperioden är en viktig insats för att nya lärare och förskollärare ska ges möjlighet att komma in i yrket på ett positivt sätt. Därefter krävs strukturerad och kontinuerlig kompetensutveckling som utvecklar områdena inom lärarkompetensen. I skollagen finns bestämmelser om huvudmannens ansvar att se till att nyanställda lärare och förskollärare med behörighetsgivande examen genomför en introduktionsperiod samt att lärare och förskolelärare ges möjlighet till kompetensutveckling, (2 kap. 22 a och 34 §§ skollagen).

Skolverkets undersökning Attityder till skolan 2018 (Skolverkets rapport nr 479) visar att knappt hälften av lärarna anser att deras möjligheter till kompetensutveckling är ganska eller mycket bra. Drygt 25 procent upplever att möjligheterna är ganska eller mycket dåliga. Av samma

undersökning framgår också att lärare som har undervisat i mindre än 25 år är mer nöjda med möjligheterna till kompetensutveckling jämfört med lärare som har undervisat längre tid. Att relativt många lärare upplever brister i kompetensutvecklingen framgår också av OECD:s internationella undersökning om lärares och rektors arbete i grund- och gymnasieskolan (TALIS 2018 – The Teaching and Learning International Survey). Svenska lärare tyckte att den kompetensutveckling som var mest givande var sådan som byggde vidare på deras tidigare kunskaper samt gav dem möjlighet att förnya sin undervisning. Däremot ansåg lärarna i mindre utsträckning att den kompetensutveckling de fått varit inriktad på undervisningsuppdraget. Tjugoåtta procent av lärarna i Sverige ansåg även att den kompetensutveckling de fått under det senaste året inte hade medfört någon positiv effekt. OECD konstaterar i rapporten *Improving Schools in Sweden* att ett utbildningssystem behöver kunna hantera föränderliga samhällsliga, ekonomiska och individuella behov, och att de verksamma behöver ha tillräcklig kapacitet för att möta de utmaningar detta medför. Under en lärares, förskollärares och rektors yrkesliv sker förändringar i yttre faktorer såsom t.ex. författningar inom utbildningsområdet, skolforskning och samhället. Sådana förändringar innebär att lärares, förskollärares och rektorers behov ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och kompetenser.

För att elevers utbildning ska vara likvärdig och av hög kvalitet behöver också lärares möjligheter till kompetensutveckling vara likvärdiga. OECD konstaterar t.ex. att små kommuner inte har de ekonomiska möjligheter som krävs för att erbjuda de verksamma i skolväsendet tillräcklig professionsutveckling, och rekommenderar därför ett större nationellt åtagande.

Sammanfattningsvis finns det ett behov av att utveckla utbudet av kompetensutveckling och att skapa en sådan struktur för kompetensutvecklingen att även mer erfarna, lärare och förskollärare kontinuerligt ges stöd i sin utveckling.

3.3.1 Nationella insatser för stärkt kompetensutveckling har varit positiva men kräver långsiktighet och systematik

Det saknas tydliga strukturer för hur professionerna ska involveras i arbetet med att identifiera behov av kompetensutveckling

Huvudmannen ansvarar för att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjlighet till kompetensutveckling och för att förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet (2 kap. 34 § skollagen). De sjunkande resultaten i PISA-undersökningarna under åren 2006–2012 ledde till att staten tog ett större ansvar för lärarnas kompetensutveckling. År 2012 inleddes Matematiklyftet och hösten 2015 startade Läsllyftet. I insatserna ingick även handledarutbildning för lärare som skulle leda det kollegiala lärandet på sin skola eller förskola och i Matematiklyftet ingick även en rektorsutbildning. Båda insatserna har haft stort deltagande över åren (SOU 2018:17). Slututvärderingen av matematiklyftet visar också att lärare på ett övergripande plan varit mycket nöjda med satsningen och att

genomförandet bidragit till att utveckla undervisningen i matematik (Utvärdering av Matematiklyftet 2013–2016, Ramboll).

Insatserna Matematik- och Läsllyftet kom till som en åtgärd för att motverka sjunkande kunskapsresultat. I och med uppdraget till Skolverket om nationella skolutvecklingsprogram, (U2015/03844/S), har myndigheten haft möjlighet att på ett mer strukturerat sätt utveckla utbudet av kompetensutveckling. Det saknas dock fortfarande tydliga strukturer för hur professionerna på ett långsiktigt och systematiskt sätt involveras i arbetet med att identifiera behov av kompetensutveckling (SOU 2018:17).

Lärares möjligheter till behörighetsgivande fortbildning är fortsatt viktig för skolväsendets kvalitet

Enligt skollagen gäller att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § skollagen). De närmare kriterierna för att vara behörig för viss undervisning framgår av den s.k. behörighetsförordningen. En lärare med legitimation kan komma att behöva undervisa i ämnen och årskurser som läraren saknar behörighet för. Då är det viktigt att det finns möjlighet att komplettera sin behörighet.

Inom ramen för en satsning som benämns Lärarlyftet finns det möjligheter för lärare att nå behörighet för den undervisning de bedriver men som de saknar behörighet för, se vidare avsnitt 5.1.1. Satsningen är en fortsättning och sammanslagning av tidigare satsningar, som vid flera tillfällen förlängts. Att satsningarna initialt har varit tidsbegränsade och sedan fortlöpande har förlängts har gjort det svårt för Skolverket och lärosäten att planera och arrangera kurserna, som omfattar 15–90 högskolepoäng och kan löpa under allt från en termin till tre år.

Lärares möjlighet att bredda sin behörighet är viktig, inte minst för att små skolor ska kunna ha behöriga lärare i alla ämnen. Det är också ett sätt för lärare att utvecklas i sitt yrke. Det faktum att satsningarna på behörighetsgivande utbildningar ständigt förlängs visar på ett långsiktigt behov. En långsiktighet i planeringen av behörighetsgivande fortbildning behövs för att alla inblandade ska ges goda förutsättningar för sin egen planering och för att säkerställa att elever får undervisning av behöriga lärare.

Även vidareutbildningsmöjligheter för speciallärare och specialpedagoger bör organiseras med tillräcklig långsiktighet

Det råder sedan en längre tid brist på speciallärare och specialpedagoger i skolväsendet. Endast 30 procent av de som hade tjänst som speciallärare var behöriga enligt Skolverket (Läraprognos 2019 – redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier, diarienummer 5.1.3-2018:1500). Långsiktiga möjligheter till kompetensutveckling är väsentligt för att möta denna brist.

Inom ramen för Lärarlyftet finns det möjlighet för lärare att vidareutbilda sig till speciallärare. I likhet med vad som beskrivs ovan har erbjudandet varit tidsbegränsat och sedan flera gånger förlängts för en kortare tid. Då utbildningen omfattar 90 högskolepoäng, och i normalfallet löper under tre år med en studietakt på 50 procent blir det svårt att arrangera utbildningar om uppdrag förlängs korta perioder i taget. Det finns också i

dagsläget möjlighet att få statsbidrag för studier både till speciallärare och specialpedagog genom lärosätenas ordinarie utbildningsutbud (förordningen [2016:400] om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser). Trots att bidrag kan lämnas kan beslutet endast fattas för ett år i sänder och beroende på tillgång av medel. Av dessa skäl kan det finnas en återhållsamhet från huvudmännens sida att godkänna att lärare eller förskollärare i organisationen söker utbildningen eftersom det finns en osäkerhet om statsbidrag kommer att finnas att tillgå under hela studietiden. Riksrevisionen pekar på att möjligheten till finansiering styr fortbildningen mer än behovet av fortbildning (RiR 2017:30).

Vidareutbildning till speciallärare eller specialpedagog är enligt Utredningen om en bättre skola den vanligast förekommande vidareutbildningen av mer omfattande slag för lärare och förskollärare (SOU 2018:17). En annan längre vidareutbildning som lärare och förskollärare söker sig till är forskarutbildningen, med avsikt att avlägga en licentiatexamen eller en doktorsexamen. Av propositionen Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) framgår att regeringen utökar den nuvarande satsningen på forskarskolor för lärare och inrättar nya även för folkhögskolelärare. Medlen för detta ökas från 30 till 50 miljoner kronor per år. För att kunna delta krävs att läraren är behörig till forskarstudier samt att läraren arbetar halvtid och studerar alltid och att arbetsgivaren betalar lärarens lön under tiden. I dag utgår alltså inget statsbidrag för finansiering av studier inom en forskarskola. Finansieringen sker uteslutande genom medel från huvudmannen. Ett lärosäte kan också finansiera en forskarutbildning om en lärare lyckas få en ordinarie doktorandtjänst.

Möjligheten till statsbidrag för fortbildning kan upphöra och forskarskolor avslutas och av dessa skäl har varken speciallärare- eller specialpedagogutbildningen eller forskarutbildning i nuläget en given plats i ett långsiktigt kompetensutvecklingsutbud för lärare, förskollärare eller rektorer.

Lärare och förskollärare är beroende av att även rektorer får en systematik i sin professionsutveckling

OECD lyfter i sin rapport från 2015 (Improving Schools in Sweden) att skolväsendet behöver stärkas på systemnivå, bland annat när det gäller ledning av skolor. Lärare och förskollärare är beroende av en god arbetsledning. Skolkommissionen framhåller i sitt betänkande (SOU 2017:35) att rektorer behöver systematik i sin professionsutveckling för att kunna möta de utmaningar som yrket innebär. Det är obligatoriskt för rektorer att gå en befattningsutbildning (se vidare avsnitt 4.2.4 och 5.1.1). Utbildningen är uppskattad av deltagarna. Enligt Skolkommissionen behöver utbildningen dock bättre svara upp mot de problem som deltagarna möter i vardagen i skolan. Befattningsutbildningen för rektorer har inriktats mot organisering och kvalitet. Den behöver emellertid stärkas för att bättre svara upp mot skolans utmaningar. Enligt Skolkommissionen behövs också både en förberedande utbildning för blivande rektorer, en s.k. rekryteringsutbildning, och ett system för fortsatt kompetensutveckling för rektorer. Några universitet och högskolor erbjuder i dag en rekryterings-

utbildning för blivande rektorer, mest som uppdragsutbildningar. De varierar dock i omfattning och innehåll.

Sammantaget saknas en sammanhållen struktur som omfattar både förberedande och fortsatt kompetensutveckling för rektorer.

3.3.2 Karriärstegsreformen möjliggör en karriär i läraryrket men vägarna dit är inte tydliga

Karriärstegsreformen har till viss del skapat förutsättningar för att nå målet om ett mer attraktivt läraryrke

Den s.k. karriärstegsreformen infördes 2013 genom dels en ändring i skollagen, dels en statsbidragsförordning. Genom lagändringen kompletterades den då befintliga bestämmelsen om att varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Kompletteringen bestod dels i en bestämmelse om att huvudmännen också ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare, dels i en upplysningsbestämmelse om att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag till huvudmän i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor (2 kap. 22 § skollagen). Statsbidrag infördes genom förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Denna förordning har 2019 ersatts av förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare (se vidare avsnitt 4.2.3).

Statskontoret har haft i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen har implementerats och hur den fungerar (U2014/4127/S). Statskontorets huvudsats är att genomförandet av reformen endast till viss del skapat förutsättningar för att nå målet om ett mer attraktivt läraryrke (Statskontorets uppföljning av karriärstegsreformen, delrapporterna 1, 2015:12, delrapport 2, 2016:1, delrapport 3, 2017:1). Statskontorets uppföljningar visar vidare att karriärstegsreformen är spridd till många huvudmän och skolenheter, men att reformen inte helt har funnit sin form och inte är förankrad i lärarkåren.

Det är tydligt att det saknas en gemensam bild av vad som ska krävas för att kunna utses till förstelärare eller lektor. Det är också oklart vad en lärare ska utveckla eller hur en lärare ska göra för att kvalificera sig till ett karriärsteg. I någon mån är det tydligare när det gäller lektorer, då ett bärande krav är en examen på forskarnivå.

I propositionen Karriärvägar för lärare i skolväsendet m.m. (prop. 2012/13:136) beskrivs systemet med karriärsteg mer utförligt. Regeringen anger i propositionen att det, utöver möjligheten att bli lektor, även finns behov av ett mer praktiskt karriärsteg som möjliggör för särskilt skickliga lärare som inte har licentiatexamen att göra karriär utan att sluta undervisa. Av propositionen framgår vidare att det bedöms vara väsentligt att karriärsteg för särskilt skickliga lärare ska innefatta löneökningar i syfte att stimulera en lönespridning där särskilt yrkesskickliga lärare premieras. Ytterst handlade det om att yrkets attraktivitet ska öka (prop. 2012/13:136 s 10). I och med att förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare trädde i kraft 1 juli 2013, fick

huvudmän möjlighet att få statsbidrag för att utse både förstelärare och lektorer.

Bristande legitimitet för karriärstegsreformen

Statskontorets uppföljning av karriärstegsreformen visar att syftet att nå högre lön och större lönespridning nåtts, men att lärarna är skeptiska till reformen. Lärarnas skeptiska hållning till karriärstegsreformen kan delvis förklaras med brister i genomförandet. Resultaten indikerar att genomförandet av reformen på många håll har präglats av en otydlighet när det gäller såväl tillsättningen av karriärtjänster som hur tjänsterna ska användas i verksamheten. Många lärare känner inte till vad som krävs för att få en karriärtjänst och saknar förtroende för rekryteringsprocessen. Såväl innehavarna av karriärtjänster som övriga lärare anser också att det är oklart vad uppdraget som förstelärare eller lektorer egentligen innebär och vilka förväntningar som kan ställas på innehavare av karriärtjänster. Där reformen fungerar bäst är där rekryteringsprocesserna är transparenta och där det finns konkreta uppdrag kopplade till karriärtjänsten som upplevs väsentliga av kollegorna. Otydlighet och bristande insyn skapar däremot en grogrund för misstro och missnöje (Statskontorets delrapport 1).

En indikation på ett sådant missnöje som Statskontoret identifierar är tecken på splittring mellan lärarna och att samarbetet lärare emellan i vissa fall försämrats. Enligt Statskontorets enkät till rektorer är de största riskerna med karriärstegsreformen att motivationen minskar hos de lärare som inte fått karriärtjänster och att reformen skapar splittring mellan karriärtjänstlärare och övriga lärare. Drygt hälften av rektorerna instämmer i hög grad i dessa påståenden (Statskontorets delrapport 3). Även Riksrevisionsens utvärdering Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning (RiR 2017:18) kommer till samma slutsats – att karriärstegsreformen har försämrat sammanhållningen mellan lärare. Statskontoret bedömer dock i den tredje delrapporten (Statskontorets delrapport 3) att om förstelärarna arbetar med övergripande pedagogisk utveckling på sin skola kan det bidra till ökad legitimitet för reformen bland lärarna. Regeringen har även justerat kraven i förordningen om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg, så att ett öppet ansökningsförfarande måste användas för att bland annat stärka tilliten till reformen.

3.3.3 Det saknas långsiktiga strukturer för samverkan mellan huvudmän, lärosäten och Skolverket

Universitet och högskolor bedriver utbildning till en rad s.k. yrkesexamina bland annat förskollärare, lärare, speciallärare och specialpedagog. Lärosäten bedriver även behörighetsgivande fortbildning som leder till lärarexamina. Lärosätena bedriver också, på uppdrag av Skolverket, befattningsutbildningen för rektorer samt forskning, bl.a. inom utbildningsvetenskap men även inom andra ämnesområden. Mot denna bakgrund har lärosätena en särskild potential att utveckla relevant fortbildning för lärare, förskollärare och rektorer.

Enligt Utredningen om en bättre skola finns det flera utmaningar för lärosätenas möjlighet att bidra till lärares, förskollärares och rektorers

kompetensutveckling, inklusive fortbildning (SOU 2018:17). Om kompetensutvecklingen ska kunna genomföras medan lärare, förskollärare och rektorer fortsatt är kvar i verksamheterna och nå alla skolor i landet, ställer det stora krav på kompetensutvecklingen när det gäller innehåll och form.

Det finns flera exempel på insatser som bygger på en mer utvecklad samverkan mellan Skolverket och lärosätena. Det gäller t.ex. utvecklingen av den nämnda befattningsutbildningen för rektorer som är en uppdragsutbildning om 30 högskolepoäng vilket innebär att lärosäten på uppdrag av Skolverket anordnar denna fortbildning. Skolverket och de lärosäten som ger utbildningen står i kontinuerlig kontakt och arbetar gemensamt med att utveckla utbildningen (se vidare i avsnitt 5.1.1). Ett annat exempel är framtagandet av Matematiklyftet som är en kompetensutvecklingsinsats som bygger på kollegialt lärande. Insatsen ger inga högskolepoäng, men arbetet med att ta fram insatsen skedde i nära samverkan mellan Skolverket och flera lärosäten.

Även om det finns flera goda exempel på lyckad samverkan saknas strukturer för långsiktig samverkan för fortbildning som syftar till systematisk identifikation av behov och relevans gällande innehåll och form för lärare, förskollärare och rektorer.

3.4 Rektorsuppdraget är komplext och kräver god förberedelse

Rektorns uppdrag är av stor betydelse för en skolas utveckling

Rektorns uppdrag som pedagogisk ledare innefattar både ett arbetsgivaruppdrag från skolhuvudmannen och ett statligt uppdrag där myndighetsutövning ingår. Rektorn leder processer som har koppling till barnens och elevernas lärande och kunskapsutveckling och där lärarnas och förskollärarnas kompetensutveckling och skolutveckling är i centrum. Det finns inte något krav på att en rektor ska omfattas av en introduktionsperiod liknande den som finns för lärare och förskollärare.

OECD:s rapport Förbättrat skolledarskap från 2009, som bygger på analyser från 19 olika länder, framhåller hur viktig rektorn är för elevernas lärande och skolutveckling. Rapporten anger även utveckling av skolledarutbildning som ett nyckeluppdrag. Vetenskapsrådets genomgång av forskning om rektorer mellan åren 2000 och 2010 visar att forskningen om rektorer är begränsad i flera länder men att intresset för forskning om rektorer har börjat öka då kraven på rektorerna också ökar. Det gäller ökade krav på ansvar, elevernas prestationer och effektivitet. Intresset för rektors roll i samband med genomförandet av utbildningsreformer ökar också (Vetenskapsrådets rapportserie 4:2011).

Rektorer är generellt sett erfarna och nöjda med sitt arbete

TALIS 2018 behandlar rektors bakgrund och arbetssituation. Undersökningen visar att svenska rektorer är nöjda med sitt val av yrke. Vidare framgår av undersökningen att ca 90 procent av rektorerna har lärarbakgrund. Rektorerna på högstadiet, som särskilt undersökts i PISA 2018, har i genomsnitt 13 års erfarenhet som lärare och i ledarroller innan de

väljer en bana som rektor. Av undersökningen framgår att rektorer generellt har en genomsnittlig tid i yrket på åtta till nio år och i genomsnitt fem års erfarenhet av andra ledarroller inom skolan.

Av TALIS 2018 framgår också att 34 procent av högstadierektorerna anser att uppdraget har hög status i samhället. Andelen som anser detta är högre bland låg- och mellanstadierektorer och för gymnasiektorer är värdet 56 procent. Drygt nio av tio av de svenska högstadierektorerna uppger att de på det stora hela är nöjda med sitt arbete.

Omsättningen bland rektorer är för hög

Av TALIS 2018 framgår att rektorerna i genomsnitt varit anställda i 3 år på sin nuvarande skola (medianvärde). Det innebär att hälften av rektorerna varit anställda kortare än 3 år på skolan vid undersökningstillfället, vilket framstår som problematiskt. En alltför stor omsättning på rektorsposten riskerar att leda till en bristande kontinuitet i det pedagogiska ledarskapet på skolan och försvårar det systematiska kvalitetsarbetet.

Skolinspektionen har i sin årsrapport 2018 konstaterat att det finns gemensamma mönster för skolor med många brister. Bland annat är det genomgående att den nuvarande rektorn arbetat relativt kort tid på skolan. Skolinspektionen noterade att den svaga kvaliteten tycktes ha en direkt koppling till en otillräcklig styrning på skolenhetsnivå och i flertalet fall även på huvudmannanivå. Det var också vanligt att skolorna hade en låg andel behöriga lärare, vilket även kan vara en effekt av hög rektorsomsättning på skolorna (Skolinspektionens årsrapport Skillnader i skolkvalitet och strategisk styrning, diarienummer 2018:8449).

Mindre erfarna rektorer lägger mer tid på administration – uppgifter som rektorer upplever som den största källan till stress

Skolverkets rapport Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv (2015) visar att mindre erfarna rektorer har störst utmaningar. Av rapporten framgår att de mindre erfarna rektorerna inte bara lägger mer tid på administration. De ägnar också mindre tid åt det pedagogiska uppdraget i jämförelse med sina mer erfarna kollegor. De mindre erfarna rektorerna i Sverige använder i genomsnitt 56 procent av sin arbetstid under ett år till administration och 15 procent av tiden till det pedagogiska uppdraget medan de mer erfarna rektorerna i genomsnitt ägnar 49 procent av sin arbetstid åt administration och 20 procent av sin tid åt det pedagogiska uppdraget. Rapporten ger ingen förklaring till denna skillnad, men det är troligt att det är just skillnader i erfarenhet som är en viktig orsak (Skolverkets aktuella analyser, Svenska rektorers erfarenhet i ett nordiskt perspektiv, 2015).

TALIS 2018 tar upp frågan om administrativa uppgifter och stress. Rektorer på olika nivåer i den svenska skolan har enligt undersökningen uppgett att det framför allt är administrativa arbetsuppgifter som skapar stress. Närmare två av tre högstadierektorer anger att de administrativa arbetsuppgifterna orsakar stress i hög eller mycket hög grad. Om mycket tid läggs på administrativa uppgifter lämnas mindre tid till det pedagogiska ledarskapet. Dessutom visar TALIS 2018 att rektorer som känner sig mer stressade i genomsnitt känner en mindre tillfredsställelse med yrkesvalet.

Flera utredningar har uppmärksammat avsaknaden av en nationellt erkänd utbildning där deltagarna examineras till rektor, bl.a. Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet (U 2014:08) i betänkandet Rektor och styrkedjan (SOU 2015:22), Skolkommissionen i betänkandet Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (2017:35) och Utredningen om en bättre skola i betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17). Det övergripande behov som utredningarna identifierar är att nya rektorer behöver förberedas för att snabbare kunna komma in i det komplexa uppdraget att leda det pedagogiska arbetet på en skola eller förskola.

Rektorns uppdrag är viktigt och rektorns kompetens är central för skolans och förskolans utveckling. Mindre erfarna rektorer lägger för lite tid på det pedagogiska ledarskapet troligen för att de är oförberedda på uppdragets komplexitet. Sammanfattningsvis skulle en rekryteringsutbildning för blivande rektorer vara viktig för att ge just en sådan förberedelse för uppdraget som rektor.

3.5 Läraryrkenas attraktivitet behöver stärkas

Svenska lärare trivs i hög grad med sitt yrkesval men det finns en stor lärarbrist

Skolverkets lärarprognos 2019 visar på en lärarbrist på 45 000 lärare till år 2035 trots ett ökat antal platser på lärarutbildningarna och att fler lärare examinerats de senaste åren. Huvudorsaken är att antalet barn och elever ökar i högre takt än antalet lärare. Det är därför viktigt att förskolläraryrken och läraryrken är attraktiva så att fler väljer läraryrken. Lärares upplevelse av yrkets status i samhället är också låg enligt TALIS 2018, som undersökt detta. Endast ca 10–12 procent av lärarna i grundskolan, och något fler i gymnasieskolan, anser att läraryrket har hög status i samhället. Som jämförelse är andelen i Norge 35 procent och i Finland är andelen 58 procent.

Att lärare upplever att yrken har låg status i samhället verkar dock inte påverka deras nöjdhet med sitt yrkesval. Svenska lärare verkar, i likhet med rektorer, i hög grad trivas med sitt yrke. I TALIS 2018 anger cirka 85 procent av lärarna att de på det stora hela är nöjda med sitt arbete och runt 80 procent av lärarna anger att fördelarna med att vara lärare tydligt uppväger nackdelarna. Mellan 90–95 procent av lärarna anger att de är nöjda med sina insatser på den skolenhet de arbetade när undersökningen genomfördes. Det finns alltså en diskrepans mellan lärares upplevelse av yrkets status i samhället och lärares nöjdhet med yrket.

Utredningen om skolans kommunalisering (U 2012:09) berörde i sitt betänkande Staten får inte abdikera (SOU 2014:5) läraryrkets attraktivitet och att attraktiviteten är kopplad till yrkets professionella status. I betänkandet framkommer att yrkets status har sjunkit sedan början på 1990-talet. Vägen ut ur den situationen är en ökad professionalisering av yrken. Det går dock inte att enbart genom lagstiftning styra en ökad professionalisering, men staten kan stödja en professions rättsliga ramverk, vilket lyfts fram av Utredningen om en bättre skola (SOU 2018:17).

Lärares och förskollärares kvarvaro är lägst den första tiden i yrket och behöver öka

En annan aspekt av ett attraktivt yrke är att många vill fortsätta i yrket, dvs. att kvarvaron är hög. Enligt SCB arbetar de flesta lärarna och förskollärarna kvar i yrket. Kvarvaron har ökat något den senaste tiden men avhoppet är relativt stora de första två åren i yrkena (SCB:s tidskrift Valfärd 2/2016). Av Skolverkets lärarprognos 2019 framgår att kvarvaron och återgången till yrket för förskollärare är något lägre än i flera andra skol- och verksamhetsformer.

För att motverka lärarbristen behöver fler söka sig till yrkena och fler som är nya i yrkena behöver också stanna.

3.5.1 Behöriga och erfarna lärare arbetar i lägre utsträckning i skolor med särskilt svåra förutsättningar

Som nämnts i avsnitt 3.1 konstaterar Långtidsutredningen att skolor har blivit betydligt mer socialt segregerade under de senaste åren. Elevers resultat i skolan korrelerar med elevernas socioekonomiska bakgrund och detta har blivit tydligare också i skillnader i resultat mellan skolor (SOU 2019:40). Skolväsendet har ett kompensatoriskt uppdrag. Detta innebär bl.a. att kommuner ska fördela resurser till utbildningen efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 8 b § skollagen). På enhetsnivå ansvarar rektorn för att fördela resurser efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 10 § första stycket skollagen). Denna resursfördelning kan ske genom att t.ex. mer personal placeras i verksamheter med större behov och att mer erfarna och skickliga lärare, förskollärare och rektorer rekryteras till sådana verksamheter. Långtidsutredningen konstaterar att huvudmän generellt lyckas med att göra resursfördelningen kompensatorisk i termer av lärarkvantitet (dvs. lärartäthet) och att denna form av kompensation har ökat över tid. Men Långtidsutredningen konstaterar samtidigt att fördelningen av lärarkompetenser i stället förstärker skillnader mellan skolor med olika elevsammansättning och att denna förstärkning ser ut att öka de senaste åren. Utredningen om en bättre skola noterar samma tendens, nämligen att lärarkarriärer pekar bort från de svåraste undervisningsutmaningarna (SOU 2018:17).

OECD, liksom Skolkommissionen, Skolverket och Skolinspektionen, har framhållit att de lärare som är verksamma i skolor med stora utmaningar ofta har minst erfarenhet, mätt i antal år i yrket. I sin kvalitetsgranskning *Lärrarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen* (2017, diarienummer 2015:7429) konstaterar Skolinspektionen att olika studier har visat att skillnader finns när det gäller tillgång till behöriga och erfarna lärare mellan skolor som har olika socioekonomisk sammansättning av eleverna. Skolinspektionen konstaterar vidare att i socioekonomiskt utsatta skolor är andelen legitimerade lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen lägre än i andra skolor.

Det är en utmaning för skolväsendet att hitta former för att attrahera behöriga och erfarna lärare att arbeta i alla skolor. Det behöver vara attraktivt att arbeta i skolor med särskilt svåra förutsättningar.

3.5.2 Förutsättningarna för en skola på vetenskaplig grund behöver stärkas

Professionernas vetenskapliga grund behöver stärkas

Utbildningen inom skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 § tredje stycket skollagen). Av den proposition som ligger till grund för den nuvarande skollagen framgår att lärarnas arbete med att välja innehåll och metod och att värdera resultatet ska präglas av ett vetenskapligt förhållningssätt och kunskaper som grundar sig på relevant forskning och beprövad erfarenhet (prop. 2009/10:165). Utredningen om praktiktäna skolforskning i samverkan (U 2017:03) anger i betänkandet Forska tillsammans (SOU 2018:19) att lärarprofessionen är central för en skola på vetenskaplig grund och att lärarkåren bör ges kontinuerliga möjligheter till utveckling och fördjupning. För utveckling av både lärares personliga kompetens och professionens kunskapsbas behöver ett mer systematiskt förhållningssätt prägla skolväsendets organisation och verksamheternas genomförande. Utredningen lämnar i betänkandet rekommendationer för lärosätena om en gemensam ingång för samverkan kring lärar- och förskollärarytbildningar och relaterad forskning och att tydligare forskningsintegrera utbildningen och den verksamhetsförlagda delen av utbildningen (VFU) inom lärar- och förskollärarytprogrammen. Lärosätena rekommenderas även att premiera samverkan i forskning och utbildning och att arbeta för att attrahera motiverade studenter som är väl informerade om vad deras utbildning och framtida yrke innebär (SOU 2018:19).

Vetenskapsrådet ger i sin rapport från 2015, Forskning och skola i samverkan, rekommendationer om bl.a. hur forskning kan överföras och göras tillgänglig och användas i skolan. Vetenskapsrådet gör bedömningen att kvalificerat stöd på olika nivåer krävs för att omsätta forskningsresultat i praktiken.

De flesta lärarna och förskollärarna saknar behörighet till forskarstudier

En viktig förutsättning för en utbildning på vetenskaplig grund är att skolväsendet har lärare, förskollärare och rektorer med en forskarutbildning. Verksamheter med forskarutbildad personal har större förmåga att både hitta och omsätta resultat av forskning. Enligt skollagen ska varje huvudman sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning (2 kap. 22 § skollagen). Statskontoret bedömde i sin uppföljning av karriärstegsreformen (Rapport 2017:1) att det hösten 2015 fanns cirka 700 lärare med både forskarutbildning och lärarlegitimation i skolväsendet. Läsåret 2019/20 fanns dock endast 255 lektorer utsedda enligt Skolverkets officiella statistik.

En bidragande orsak till att det finns få forskarutbildade i skolväsendet är att grundutbildningen till lärare fram till 2001 inte gav behörighet till forskarutbildningen. Därför är det i dag många lärare som saknar sådan behörighet. Det krävs i normalfallet ytterligare studier för att nå sådan behörighet. Det är viktigt att yrkesverksamma lärare och förskollärare ges möjlighet att nå behörighet för forskarstudier. Det behövs därför tydliga och varaktiga strukturer för fortbildning av verksamma lärare och förskol-

lärare så att de kan kvalificera sig för forskarstudier. På så sätt kan fler välja en karriärväg mot forskarstudier.

Vem bedriver praktikinära forskning om undervisning?

Skolkommissionen anser att behovet av en forskning som kan stödja skolans och undervisningens utveckling kan tillgodoses på flera olika sätt. Forskning av relevans för skolans och undervisningens utveckling kan utformas och genomföras verksamhetsnära, men kan också emanera från forskning som inte bedrivs i direkt anslutning till lärares och skolledares yrkespraktik och skolans miljö (SOU 2017:35).

Utredningen om en bättre skola tar upp betydelsen av vem som ställer forskningsfrågorna (SOU 2018:17). Utredningen anför att vilka som faktiskt bedriver forskningen sannolikt är av betydelse för vilka frågor som forskningen fokuserar på. Två saker är dock viktiga att tänka på. Om skolan som verksamhet är för lite engagerad i utvecklingen av lärarnas och rektorernas kunskapsbas riskerar väsentliga områden att inte bli utforskade och utvecklade. Vidare, om endast skolans personal är forskningsverksam inom området, avskild från annan forskning, finns risken att lärdom inte dras av kunskapsutvecklingen inom andra områden. Forskningen behöver involvera både aktiva lärare, forskollärare och rektorer och verksamma forskare för att i större utsträckning bli relevant för skolväsendet och för att bli mer systematisk.

4 Nuvarande reglering

4.1 Huvudmän inom skolväsendet kan vara offentliga eller enskilda

Skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning (1 kap. 1 § andra stycket skollagen). Fritidshemmet är inte en egen skolform men ingår i skolväsendet och kompletterar utbildningen i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan och vissa särskilda utbildningsformer (1 kap. 1 § tredje stycket skollagen).

Kommuner är huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning och fritidshem (2 kap. 2 § första stycket skollagen). En region kan vara huvudman för gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning i vissa fall (2 kap. 3 § första stycket skollagen). En region får t.ex. anordna utbildningar på sådana nationella program i gymnasieskolan som avser naturbruk och omvårdnad. Efter överenskommelse med en kommun får regionen även anordna utbildning på andra nationella program (15 kap. 31 § första och andra styckena skollagen).

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola eller sameskola (2 kap. 4 § skollagen).

Enskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän för förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och fritidshem (2 kap. 5 § skollagen). En enskild huvudman kan t.ex. vara ett aktiebolag, en förening, en stiftelse eller en enskild fysisk person. En enskild kan således inte vara huvudman för kommunal vuxenutbildning. Det kan bara kommuner och regioner vara, men en enskild kan vara utförare vid entreprenad (2 kap. 2 och 3 §§ och 23 kap. skollagen).

4.2 Huvudmannen har ansvar för utbildningen och utbildningens kvalitet

Staten beslutar om nationella mål, krav och riktlinjer för skolväsendet genom skollagen, skolformsförordningarna, läroplanerna och andra författningar på skolområdet. Det är sedan huvudmannen som har ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna (2 kap. 8 § skollagen). Utföraransvaret finns alltså på huvudmannanivå och huvudmannen har därmed det yttersta ansvaret för att utbildningen har den kvalitet som krävs för att uppfylla de nationella målen och för att utbildningen även i övrigt genomförs enligt skolförfattningarna.

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten (2 kap. 8 a § skollagen). Regeringen anger i propositionen Samling för skolan (prop. 2017/18:182) att regleringen avseende skolchef innebär en markering av att det ska finnas en eller flera personer i huvudmannens organisation med detta ansvarsområde. Om skolchefen finner att verksamheten inte lever upp till vissa författningskrav ska denne försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter. Om skolchefens befogenheter inte är tillräckliga för att åtgärda bristerna, t.ex. för att tillräckliga medel saknas för att adekvata åtgärder ska kunna genomföras, har skolchefen ansvar att informera den del av huvudmannen som är ytterst ansvarig. Ansvaret för att utbildningen inom skolväsendet verkligen genomförs i enlighet med gällande regelverk ligger dock alltid på huvudmannen själv (prop. 2017/18:182 s. 90). I förarbetena anges vidare att införandet av en statligt reglerad befattning med ett uppdrag inriktat mot regelefterlevnad är ett sätt att öka medvetenheten i huvudmännens organisation om vad de statliga kraven faktiskt innebär. Detta bör leda till förbättringar inom området och sådana förbättringar kan i sin tur leda till en stärkt likvärdighet mellan olika skolor och huvudmän (prop. 2017/18:182 s. 37).

Rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet vid en förskole- respektive skolenhet

Det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet ska ledas och samordnas av en rektor. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas och beslutar om sin enhets inre organisation (2 kap. 9 § första

stycket och 10 § första stycket skollagen). Regeringen anger i propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165) att det är av yttersta vikt att det i skollagen tydligt slås fast vem som har ledningsansvaret för de verksamheter som regleras i skollag, läroplaner och övriga författningar. Ledningsansvaret ska åvila en rektor och det ska vara tydligt för personal, barn, elever och föräldrar vem som har ansvaret för ledningen och samordningen av det pedagogiska arbetet liksom för den inre organisationen (prop. 2009/10:165 s. 250).

Barn och elever har rätt till en likvärdig utbildning

Alla barn och elever ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet (1 kap. 8 § skollagen). Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 § skollagen). I rätten till en likvärdig utbildning ligger också en skyldighet för huvudmannen att ta hänsyn till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (1 kap. 4 § andra stycket skollagen).

Begreppet likvärdig innebär inte att utbildningen ska vara likformig i betydelsen likadan utan att kvaliteten i verksamheten ska vara så hög att de fastställda målen för utbildningen kan uppnås oavsett var i landet verksamheten bedrivs. Hur verksamheten ska utformas för att nå de fastställda målen kan variera beroende på lokala behov och förutsättningar (prop. 2009/10:165 s. 638).

Vid behov ska stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd ges

Barns och elevers utveckling mot målen behandlas i 3 kap. skollagen. Alla barn och elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet ska ges den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Elever som till följd av en funktionsnedsättning har svårt att uppfylla de olika kunskapskrav eller kravnivåer som finns ska ges stöd som syftar till att så långt som möjligt motverka funktionsnedsättningens konsekvenser. Elever som lätt når de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller ska ges ledning och stimulans för att kunna nå längre i sin kunskapsutveckling (3 kap. 2 § skollagen).

Om det inom ramen för undervisningen eller genom uppgifter från lärare, övrig skolpersonal, en elev eller elevs vårdnadshavare framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, ska eleven skyndsamt ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen. Detsamma gäller om det genom användning av ett nationellt kartläggningsmaterial eller ett nationellt bedömningsstöd eller genom resultatet på ett nationellt prov framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå kunskapskraven eller kravnivåerna (3 kap. 5 § första stycket skollagen). Bestämmelserna om stöd i form av extra anpassningar

gäller elever i samtliga skolformer och i fritidshemmet (3 kap. 5 § tredje stycket skollagen).

Om det framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller, trots att stöd har getts i form av extra anpassningar, ska detta anmälas till rektorn. Detsamma gäller om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga. Rektorn ska se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds. Behovet av särskilt stöd ska även utredas om eleven uppvisar andra svårigheter i sin skolsituation (3 kap. 7 § första stycket skollagen). Om utredningen visar att en elev är i behov av särskilt stöd, ska eleven ges sådant stöd (3 kap. 7 § tredje stycket skollagen). Bestämmelserna om särskilt stöd gäller i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, sameskolan, fritidshemmet, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan (3 kap. 6 § skollagen).

Både stöd i form av extra anpassningar och särskilt stöd ska ges med utgångspunkt i elevens utbildning i dess helhet, om det inte är uppenbart obehövt (3 kap. 5 § andra stycket och 7 § tredje stycket skollagen).

Systematiskt kvalitetsarbete ska ske på både huvudman- och enhetsnivå för att uppnå nationell likvärdighet

Nationell likvärdighet förutsätter nationella mål och att ett systematiskt och kontinuerligt kvalitetsarbete bedrivs i varje skola och verksamhet och av varje huvudman (prop. 2009/10:165 s. 303).

Varje huvudman inom skolväsendet ska på huvudmannanivå systematiskt och kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen (4 kap. 3 § skollagen). I förarbetena anges att arbetet med att utveckla verksamheten är en process där en analys och värdering av bl.a. skolans resultat och redan vidtagna åtgärder måste ligga till grund för beslut om åtgärder för förbättring. Det innebär att huvudmannen ska ha ett kvalitetssystem med struktur, rutiner, processer och resurser, vilket är en förutsättning för ledning och styrning av verksamheten. Huvudmannen har det yttersta ansvaret för genomförandet av utbildningen vilket ger huvudmannen en central roll när det gäller att bedriva ett kvalitetsarbete som ska garantera kvalitet och likvärdighet. Kvalitetsarbetet ska bygga på de uppgifter som kommer fram i verksamheternas kvalitetsarbete och på andra uppgifter som är väsentliga för uppföljningen och utvecklingen, t.ex. betygsstatistik och resultat av nationella prov. Det finns därutöver skäl att anlägga särskilda huvudmannaperspektiv på verksamheten. Som exempel kan nämnas behovet av att analysera variationer mellan skolornas resultat och måluppfyllelse liksom likvärdigheten i skolors bedömning och betygsättning (prop. 2009/10:165 s. 304 och 306).

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som ska ske på huvudmannanivå ska även genomföras på förskole- och skolenhetsnivå. Kvalitetsarbetet på enhetsnivå ska genomföras under medverkan av lärare, förskollärare, övrig personal och elever. Barn i förskolan, deras vårdnadshavare och elevernas vårdnadshavare ska ges möjlighet att delta i arbetet. Det är rektorn som ansvarar för kvalitetsarbetet på förskole- och skolenhetsnivå (4 kap. 4 § skollagen).

Läraren respektive förskolläraren har ett särskilt ansvar för kvaliteten i undervisningen och att den kontinuerligt utvecklas. Att lärare och förskol-

lärare systematiskt verkar för att utveckla undervisningen i syfte att därigenom förbättra måluppfyllelsen är centralt för att höja kvaliteten i förskolan och skolan. Ett sådant systematiskt arbete bör vara den drivande kraften bakom kvalitetsarbetet. Det är därför en självklarhet att läraren och förskolläraren enskilt och tillsammans med sina kollegor har en aktiv roll i kvalitetsarbetet. För att verksamheten ska kunna utvecklas är det viktigt att det finns ett system där förskolan, fritidshemmet och skolan kontinuerligt rapporterar till huvudmannen vilka resultat och förslag till förbättringar det lokala kvalitetsarbetet har lett fram till. Vid utbildning på entreprenad är det viktigt att huvudmannen försäkras sig om att kvalitetsarbetet bedrivs och utvecklas utifrån de avtalslösningar som överenskommit mellan huvudmannen och utföraren (prop. 2009/10:165 s. 308 f.).

4.3 Huvudmannen har ansvar för kompetensutveckling och introduktionsperiod

Huvudmannen har ett ansvar att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling. Huvudmannen ska också se till att förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller skolväsendet (2 kap. 34 § skollagen). Bestämmelsen anger huvudmannens övergripande ansvar att ge möjligheter till kompetensutveckling för angivna personalkategorier, där bland annat lärare och rektorer ingår. Bestämmelsen avser att tydliggöra att huvudmannen ska ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling. Det är främst en fråga för de professionella i förskolan och skolan att besluta om det närmare innehållet i kompetensutvecklingen. Kompetensutveckling ska bygga på en kontinuerlig analys av behoven i förskolan och skolan och hos den enskilde förskolläraren eller läraren. (prop. 2009/10:165 s. 281 och s. 660). Av 2 kap. 34 § skollagen framgår att skyldigheten för den som är huvudman inom skolväsendet att se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling gäller all den verksamhet som huvudmannen är ansvarig för enligt skollagen, dvs. även sådan verksamhet som en huvudman lagt ut på entreprenad.

När en huvudman har anställt en lärare eller förskollärare som har en behörighetsgivande examen ska huvudmannen se till att läraren eller förskolläraren i omedelbar anslutning till att anställningen påbörjas genomför en introduktionsperiod inom undervisning som i huvudsak motsvarar lärarens eller förskollärarens behörighet. Kravet på en introduktionsperiod gäller dock inte om läraren eller förskolläraren tidigare har genomfört en sådan introduktionsperiod (2 kap. 22 a § första stycket skollagen). Det finns undantag från kravet att en introduktionsperiod ska genomföras. Detta gäller bland annat de lärare och förskollärare som enligt skollagen kan anställas utan att uppfylla kraven på legitimation och behörighet för viss undervisning. Om läraren eller förskolläraren inom samma anställning övergår till att bedriva undervisning som han eller hon är behörig för, ska dock huvudmannen se till att läraren eller förskolläraren genomför en introduktionsperiod (2 kap. 22 a § andra stycket skollagen).

Skolverket har utfärdat föreskrifter om introduktionsperiod för lärare och förskollärare (SKOLFS 2014:44).

4.4 Lärarlegitimation och förskollärarlegitimation

Legitimation

Som nämnts i avsnitt 3.3 är huvudregeln att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen (2 kap. 13 § skollagen). Det finns dock undantag från denna huvudregel. Bland annat får lärare som inte uppfyller kraven i 13 § bedriva annan undervisning på engelska än språkundervisning om de har en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen och kompetens att undervisa på det främmande språket, (2 kap. 17 § första stycket 1 skollagen och 1 kap. 3 § behörighetsförordningen). Vidare får lärare som inte uppfyller kraven i 2 kap 13 § skollagen bedriva undervisning i fristående skolor och fritidshem med waldorfpedagogisk inriktning, (2 kap. 17 § första stycket 2 skollagen och 1 kap. 4 § behörighetsförordningen). För förskollärare gäller att dessa, även om de inte uppfyller kraven i 2 kap. 13 § skollagen, får bedriva undervisning i fristående förskolor med waldorfpedagogisk inriktning, (2 kap. 17 § andra stycket skollagen och 1 kap. 4 § behörighetsförordningen).

En lärare eller förskollärare kan, efter ansökan till Skolverket, erhålla legitimation som lärare eller förskollärare om de har en behörighetsgivande examen. En komplettering av en lärares eller förskollärares legitimation med behörighet ska också göras om han eller hon med tillfredsställande resultat har gått ytterligare behörighetsgrundande utbildning utöver den behörighet som följer av examen. Detsamma gäller om läraren eller förskolläraren på annan grund ska anses ha sådan behörighet (2 kap. 16 § skollagen). I förarbetena till inrättandet av legitimationssystemet framfördes att regeringen bedömde att det var lämpligare att uppgiften att pröva ansökningar om legitimation lades på Skolverket än att en ny myndighet inrättades. Det konstaterades att Skolverket redan hade hand om vissa frågor som rörde lärares och förskollärares kompetens, t.ex. lärar- och förskolelyftet (prop. 2010/11:20 s. 29).

Som framgår av avsnitt 3.3 finns bestämmelserna om vad som krävs för att en lärare eller förskollärare ska vara behörig att bedriva viss undervisning i skolväsendet och andra bestämmelser som gäller för behörighet för lärare i behörighetsförordningen.

I samband med legitimationssystemet infördes också en bestämmelse i skollagen om att endast den som har fått legitimation som lärare eller förskollärare får använda beteckningen legitimerad lärare respektive legitimerad förskollärare i skolväsendet, (2 kap. 16 a § skollagen). Regeringen bedömde att det inom skollagens ram bara är lämpligt att reglera det som rör skolväsendet (prop. 2010/11:20 s. 33).

Överklagande av beslut

Ett beslut av Skolverket om att avslå en ansökan om legitimation eller en ansökan om komplettering av legitimation kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 3 § 2 och 3 skollagen). Av förarbetena

framgår att det bör finnas en rätt att överklaga då ett beslut att neka legitimation eller en komplettering av legitimation påverkar den enskilde lärare eller förskolläraren på ett ingripande sätt. Detta eftersom legitimationen i praktiken kommer att utgöra en förutsättning för den enskilde att få en fast anställning som lärare eller förskollärare (prop. 2010/11:20 s. 30).

Återkallelse av legitimation och varning

Samtidigt med införandet av legitimationssystemet inrättades ett särskilt beslutsorgan inom Skolverket, Lärarnas ansvarsnämnd. Nämnden prövar efter en anmälan av Skolinspektionen frågor om lärares och förskollärares fortsatta rätt att inneha legitimation samt om varning ska meddelas. Nämnden prövar även andra frågor. Bestämmelser om nämnden, dess uppgift, sammansättning och beslutsförhet framgår av skollagen, (27 kap. 4–7 §§ skollagen).

Lärarnas ansvarsnämnd ska återkalla en legitimation bl.a. om den legitimerade har varit grovt oskicklig i sin yrkesutövning, i eller utanför yrkesutövningen har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare kan sättas ifråga, på grund av sjukdom eller någon liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande eller om den legitimerade på annat sätt är särskilt olämplig att bedriva undervisning (2 kap. 23 § andra stycket skollagen). Lärarnas ansvarsnämnd har också till uppgift att meddela en legitimerad lärare eller förskollärare en varning i vissa situationer. Detta gäller när en legitimerad lärare eller förskollärare har varit oskicklig i sin yrkesutövning, i eller i samband med yrkesutövningen gjort sig skyldig till brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas ifråga eller när läraren eller förskolläraren på annat sätt har visat sig mindre lämplig att bedriva undervisning (2 kap. 23 § första stycket skollagen).

Den lärare eller förskollärare som ett beslut om återkallelse av legitimation eller beslut om varning riktar sig mot kan överklaga beslutet till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 4 § andra stycket 2 skollagen). Även Skolinspektionen kan överklaga ett sådant beslut för att tillvarata allmänna intressen (28 kap. 4 § andra stycket 1 skollagen).

4.5 Karriärstegsreformen

En övergripande beskrivning av karriärstegsreformen har lämnats i avsnitt 3.3.2. Statsbidrag lämnas till den huvudman som inrättar karriärsteg som förstelärare eller lektor för särskilt yrkesskickliga lärare (1 § statbidragsförordningen). En lärare får utses till förstelärare om han eller hon har legitimation, minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom skolväsendet, har visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen och även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen (5 §). En lärare får utses till lektor om han eller hon har legitimation, har avlagt viss angiven examen på forskarnivå och har under

minst fyra års tjänstgöring som lärare inom skolväsendet visat pedagogisk skicklighet. Om en lärare har undervisat på universitet eller högskola behöver dock sistnämnda villkor inte vara uppfyllt (6 §). Lärare ska ha utsetts till förstelärare eller lektor efter ett öppet ansökningsförfarande (3 §).

4.6 Lärarlyftet

Som nämns i avsnitt 5.1.1 har Skolverket i uppdrag att anordna utbildning inom det s.k. Lärarlyftet för att fler lärare ska bli behöriga att undervisa i fler skolformer, ämnen, årskurser och i särskilt stöd. Skolverket ger universitet och högskolor i uppdrag att erbjuda kurser relevanta för lärarutbildning, som kan ingå i lärarlyftet. Strukturen med utbildning inom det s.k. lärarlyftet regleras i förordningen (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare.

4.7 Krav på rektorer

Beträffande funktionen rektor gäller att bara den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt får anställas som rektor (2 kap. 11 § skollagen).

Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och den ska vara genomförd inom fyra år efter tillträdet. När det gäller rektorer för förskoleenheter ska utbildningen vara genomförd inom fem år från tillträdet (2 kap. 12 § första stycket skollagen).

Det finns undantag från huvudmannens skyldighet att se till att rektorer genomgår befattningsutbildning eller motsvarande. Detta gäller bland annat då en rektor anställs som redan har gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning. Vidare görs undantag för rektorer som genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som har jämförts med befattningsutbildning av en högskola som anordnar sådan utbildning. Slutligen görs undantag för de rektorer som den 15 mars 2010 var verksamma som rektorer eller beträffande rektorer för förskoleenheter, de som var verksamma den 1 juli 2019 (2 kap. 12 § andra stycket skollagen), se även avsnitt 5.1.1.

5 Skolmyndigheter och organ med uppgifter som rör rektorer, lärare och förskollärare

5.1 Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och har ett brett uppdrag

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Skolverket ska bl.a. främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever (1 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Skolverkets huvudsakliga ansvarsområden är uppföljning, utvärdering och statistik, styrdokument och prov samt stöd till skolutveckling. Vidare har Skolverket ansvar för en omfattande statsbidragshantering. Skolverket prövar även frågor om legitimation till lärare och förskollärare och ska verka för att alla som är verksamma som lärare och förskollärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete.

Inom myndigheten finns två särskilda beslutsorgan, Lärarnas ansvarsnämnd (se vidare avsnitt 4.2.2) och Rådet för dansarutbildning (24 och 28 §§ förordningen med instruktion för Statens skolverk).

5.1.1 Skolverket arbetar på olika sätt med skolutveckling och stöd till huvudmän

Befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion

Skolverket ansvarar för den i avsnitt 4.7 nämnda befattningsutbildningen för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion. Den regleras i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem, här benämnd befattningsutbildningsförordningen. Syftet med utbildningen är att ge deltagarna kunskaper om de krav som anges i föreskrifter inom skolan, förskolan och fritidshemmet samt att utveckla deltagarnas roll som ledare så att verksamhetens kvalitet kan säkerställas. Målet är att deltagarna ska få sådana kunskaper att de kan ansvara för att elever och barn får en likvärdig och rättssäker utbildning, skapa förutsättningar för måluppfyllelse på såväl individ- som verksamhetsnivå och ansvara för att verksamheten som helhet utvecklas (2 kap. 2 § befattningsutbildningsförordningen). Utbildningen är sedan 2010 obligatorisk i förhållande till huvudmännen vilket innebär att det är huvud-

mannens ansvar att se till att rektorerna går utbildningen även om Skolverket ansvarar för att anordna utbildningen. Sedan den 1 juli 2019 är utbildningen även obligatorisk för rektorer inom förskolan (2 kap. 12 § skollagen).

På uppdrag av Skolverket genomförs utbildningen för närvarande av sju universitet och högskolor. Befattningsutbildningen omfattar 30 högskolepoäng och bedrivs på avancerad nivå (1 kap. 1 § och 2 kap. 3 § befattningsutbildningsförordningen). Utöver att Skolverket ansvarar för befattningsutbildningen ansvarar myndigheten enligt samma förordning även för fortbildning som inriktar sig på det pedagogiska ledarskapet för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion som har gått befattningsutbildningen. Fortbildningen ska motsvara 7,5 högskolepoäng (1 kap. 1 § samt 3 kap. 2 och 3 §§ befattningsutbildningsförordningen).

Fortbildning och kompetensutveckling för lärare och förskollärare

Skolverket ska bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse genom att t.ex. svara för nationellt prioriterade fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram (7 § 1 förordningen med instruktion för Statens skolverk). Skolverket tillhandahåller ett brett utbud av kurser för undervisande personal till exempel när det gäller nyanlända elever, digitala verktyg inom undervisningen, arbetsplatsförlagd utbildning, kurser som riktar sig till personal inom förskola och fritidshem och kurser för studie- och yrkesvägledare.

Skolverket har vidare i uppdrag att anordna utbildning inom det s.k. Lärarlyftet för att fler lärare ska bli behöriga att undervisa i fler skolformer, ämnen, årskurser och i särskilt stöd. Skolverket ger universitet och högskolor i uppdrag att erbjuda kurser som kan ingå i Lärarlyftet. Under 2019 har 2 190 lärare deltagit i någon av de 76 kurser och utbildningar som pågått inom ramen för Lärarlyftet. En majoritet av deltagarna inom de behörighetsgivande ämneskurserna, 88 procent, är anställda av offentlig huvudman och 12 procent av enskild huvudman.

Utöver dessa satsningar som är riktade till enskilda lärare och förskollärare genomförs flera helt eller delvis webbaserade satsningar med inriktning på kollegialt lärande. Exempel på dessa satsningar är Läslyftet och Matematiklyftet. Dessa utbildningar innehåller olika moduler och syftar t.ex. till att lärare eller förskollärare ska fördjupa sina kunskaper, få tillfälle till samtal om relevant forskning med kollegerna och pröva nya arbetssätt.

Generellt och riktat stöd till skolutveckling

Skolverket ska enligt sin instruktion i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän stödja dem i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter samt bidra till att förbättra huvudmännens förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse (7 § förordningen med instruktion för Statens skolverk). Det stöd till skolutveckling som Skolverket erbjuder består av generellt stöd, dvs. stöd som riktar sig till en större mängd skolhuvudmän, och riktat stöd, dvs. stöd som i större utsträckning anpassas efter respektive huvudmans behov.

De nationella skolutvecklingsprogram som myndigheten erbjuder hade inledningsvis fokus på grund- och gymnasieskolan och motsvarande skolformer, men utvidgades från och med 2017 till att även omfatta förskolan. Inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen har myndigheten utarbetat åtta program: Betyg och bedömning, Digitalisering, Elevhälsa och barns omsorg, Nyanlända och flerspråkiga barns lärande, Kunskaper och värden, Skola och arbetsliv samt vidare studier, Styrning och ledning, samt Systematiskt kvalitetsarbete. Insatserna i programmen består av olika kompetensutvecklings- och stödinsatser inom områden där det finns ett dokumenterat nationellt utvecklingsbehov. Insatserna innefattar både generella insatser och riktade insatser. Syftet med de nationella skolutvecklingsprogrammen är att utveckla och stärka utbildningen för att ge eleverna de bästa förutsättningarna för att utvecklas så långt som möjligt. Insatserna ska bl.a. ge lärare fler metoder i undervisningen för att kunna anpassa undervisningen efter elevers olika behov.

När det gäller riktat stöd till skolutveckling har Skolverket vidare, utöver vad som framgår ovan, i uppdrag att genomföra insatser för att höja kunskapsresultaten i skolan, öka måluppfyllelsen i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet samt att öka likvärdigheten inom och mellan skol- och förskoleenheter (Uppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola U2019/03786/S). Insatserna riktar sig till ett urval av huvudmän som ansvarar för skolor med låga kunskapsresultat eller en hög andel elever som inte fullföljer sina studier och som har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sin verksamhet på egen hand och förskolor med särskilt svåra förutsättningar.

Skolverket har även i uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska. Syftet är att genom systematiska insatser stärka huvudmännens förmåga att på kort och lång sikt erbjuda barn och elever som är nyanlända eller har ett annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. (Uppdrag till Statens skolverk att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för barn och elever som är nyanlända eller har annat modersmål än svenska U2019/03787/S). Uppdraget bedrivs på liknande sätt som uppdraget om samverkan för bästa skola.

5.1.2 Skolverket meddelar legitimation till lärare och förskollärare

Skolverket ska efter ansökan meddela legitimation till en lärare eller förskollärare som har en behörighetsgivande examen. Skolverket ska vidare komplettera en lärares eller förskollärares legitimation med behörighet utöver den behörighet som följer av en behörighetsgivande examen (2 kap. 16 § skollagen). Behörighet ges för skolform samt i årskurser och ämnen enligt bestämmelserna i behörighetsförordningen. Skolverket ska föra ett register över legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare i enlighet med förordningen (2011:268) om lärar- och förskolläraryrken. Skolverket är vidare behörig myndighet för lärar- och förskolläraryrken enligt lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer.

År 2020 var antalet nya ansökningar om legitimation 15 708, ett lägre antal än året dessförinnan (Skolverkets årsrapport 2020).

5.1.3 Skolverket har ytterligare uppgifter

Skolverket ska enligt sin instruktion utforma och kontinuerligt utveckla de styrdokument som myndigheten har bemyndigande att meddela föreskrifter om, t.ex. kursplaner, ämnesplaner och kunskapskrav. Skolverket ansvarar vidare för nationell uppföljning och utvärdering av skolväsendet samt för de nationella proven inom skolväsendet. Skolverket administrerar även ekonomiskt stöd och majoriteten av statsbidragen till skolväsendet (26 kap. 24 § skollagen, 5 § och 13 § förordningen med instruktion för Statens skolverk).

Skolverket ska informera om sitt verksamhetsområde samt sprida kunskap om resultat av forskning (14 § samt 7 § 2 förordningen med instruktion för Statens skolverk). Skolverket har vidare, inom ramen för sitt verksamhetsområde, ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshinderfrågor, de nationella minoriteterna och minoritetsspråken samt och frågor om digitalisering (18 § 1 samt 8 § 4 och 7 förordningen med instruktion för Statens skolverk).

5.2 Skolinspektionens huvudsakliga uppgifter är tillståndsprovning, tillsyn och kvalitetsgranskning

Skolinspektionen handlägger ärenden om godkännande av enskild som huvudman för förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, eller fritidshem som anordnas vid en skolenhet med förskoleklass, grundskola eller grundsärskola. Övriga ärenden om godkännande av enskild som huvudman handläggs av den kommun där utbildningen ska bedrivas (2 kap. 5 och 7 §§ skollagen). Skolinspektionen prövar även vissa andra ansökningar när det gäller undervisning.

Skolinspektionen ska vidare genom granskning av huvudmän och verksamheter verka för att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Inom ramen för detta ska myndigheten främja en stärkt likvärdighet mellan skolor och mellan förskolor (1 § förordningen [2011:556] med instruktion för Statens skolinspektion).

Bestämmelser om Skolinspektionens ansvar för tillsyn och kvalitetsgranskning finns i 26 kap. skollagen. Även kommuner har ett visst tillsynsansvar. Fördelningen av tillsynsansvaret mellan Skolinspektionen och kommuner följer i princip fördelningen dem emellan när det gäller ansvaret för att pröva ärenden av enskilda huvudmän. Skolinspektionen har därutöver tillsyn över hur en kommun uppfyller sitt tillsynsansvar samt över vissa andra verksamheter och frågor som regleras i skollagen (26 kap. 3 och 4 §§ skollagen).

5.3 Specialpedagogiska skolmyndigheten huvudsakliga uppgifter är att erbjuda stöd i specialpedagogiska frågor och att vara huvudman för specialskolan

Staten är genom Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) huvudman för specialskolan samt för förskoleklass och fritidshem vid en skolenhet med specialskola (2 kap. 4 § och 12 kap. 26 § skollagen). Specialskolan är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller av andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan om de

1. är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning,

2. i annat fall än som avses i 1 är döva eller hörselskadade, eller

3. har en grav språkstörning (1 kap. 1 § och 7 kap. 6 § skollagen).

SPSM ska enligt sin instruktion verka för att alla barn, elever och vuxenstuderande med funktionsnedsättning får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barnens utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna och de vuxenstuderande. Myndigheten ansvarar även för specialpedagogiskt stöd (1 § förordningen [2011:130] med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten).

När det gäller det specialpedagogiska stödet ska SPSM i specialpedagogiska frågor som rör barn, ungdomar och vuxna med funktionsnedsättning ge råd och stöd till huvudmän med ansvar för utbildning inom skolväsendet, internationella skolor enligt 24 kap. skollagen, utbildning vid särskilda ungdomshem enligt 24 kap. skollagen, och annan pedagogisk verksamhet enligt 25 kap. skollagen. Myndigheten ska anordna och medverka i kompetensutveckling, bedriva och medverka i specialpedagogisk utvecklingsverksamhet, och sammanställa och sprida kunskap om resultat av forskning som är relevant för det specialpedagogiska området (2 och 3 §§ förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten). Detta sker t.ex. genom kurser, konferenser och nätbaserade forum. Myndigheten tar även fram skrifter, stödmaterial och studiepaket som vänder sig till förskolor och skolor och som syftar till att stödja skolutveckling när det gäller bl.a. olika funktionsnedsättningar, tillgänglig lärmiljö och elevhälsa. Högskolan i Jönköping ansvarar, på myndighetens uppdrag, för det operativa arbetet gällande sammanställning och forskningsspridning.

SPSM har även många andra uppgifter bl.a. när det gäller läromedel och hantering av statliga stöd och bidrag (6 och 12 §§ förordningen med instruktion för Specialpedagogiska skolmyndigheten).

5.4 Skolforskningsinstitutets uppdrag är att producera forskningssammanställningar och att finansiera forskning

Skolforskningsinstitutet verkar för att undervisningen i skolväsendet ska bedrivas på vetenskaplig grund. Skolforskningsinstitutet ska bidra till att de verksamma inom skolväsendet ges goda förutsättningar att planera, genomföra och utvärdera undervisningen med stöd av vetenskapligt underbyggda metoder och arbetssätt. Myndigheten ska vidare bidra till goda förutsättningar för barns och elevers utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever (1 § första stycket förordningen [2014:1578] med instruktion för Skolforskningsinstitutet).

Institutet ska validera forskningsresultat inom området med avseende på kvalitet och relevans, göra systematiska översikter och andra forsknings-sammanställningar med god vetenskaplig kvalitet och presentera resultaten på ett sätt som är användbart för de verksamma inom skolväsendet, sprida forskningsresultaten och göra dem tillgängliga för de verksamma inom skolväsendet, identifiera områden inom skolväsendet där relevant praktisk forskning saknas, utlysa medel för praktisk forskning av högsta vetenskapliga kvalitet inom de områden där relevant sådan forskning saknas, och fördela medel till praktisk forskning av högsta vetenskapliga kvalitet (1 § andra stycket förordningen med instruktion för Skolforskningsinstitutet).

Institutets arbete utgår från skolväsendets behov och frågeställningar. Målgruppen för institutets arbete är främst forskollärare och lärare men även lärarutbildningen, skolledare och andra verksamma inom skolväsendet som på olika sätt kan främja goda förutsättningar för en undervisning på vetenskaplig grund.

Skolforskningsinstitutet bevakar också internationella forskningsöversikter för att kunna ta tillvara praktisk forskning, vetenskaplig kunskap som kan vara till nytta för de verksamma inom det svenska skolväsendet. Institutet sammanfattar och kommenterar de internationella översikterna utifrån svenska förutsättningar. De internationella forskningsöversikterna väljs utifrån relevans och vetenskaplig kvalitet.

Den praktisk forskning som Skolforskningsinstitutet finansierar avser många olika områden inom skolväsendet. Det som karakteriserar forskningen är att den utgår från verksamhetens frågor och behov och leder till kunskap som verksamheten kan använda för att utveckla och förbättra undervisningen.

6 Ett nationellt professionsprogram för att bidra till skolprofessionernas utveckling och öka yrkets attraktionskraft

6.1 Staten ska ta ett tydligare ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling

Förslag: Det ska i skollagen slås fast att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram. Programmet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer: meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare. Nivån särskilt meriterad ska bland annat förutsätta forskarutbildning.

Huvudmannens befintliga skyldighet enligt skollagen att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling ska kompletteras med en skyldighet att se till att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad.

Sådana lärare och förskollärare som i andra sammanhang jämföras med legitimerade lärare respektive förskollärare ska jämföras med sådana även i nu aktuella sammanhang. Detta gäller lärare utan legitimation som bedriver annan undervisning på annat språk än språkundervisning eller undervisning i fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning samt förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning i fristående förskolor med särskild pedagogisk inriktning.

Det ska tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen enligt regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare.

Professionsprogrammet ska utvärderas.

Skälen för förslaget

En nationell struktur för kompetensutveckling bidrar till högre kvalitet på utbildningen och ökar yrkets attraktionskraft

Som framgår av avsnitt 3.3 behöver lärares möjligheter till kompetensutveckling vara likvärdig för att elevers utbildning ska vara likvärdig och av hög kvalitet. Möjligheten till kompetensutveckling av god kvalitet är

även viktig för lärar- och förskolläraryrkenas attraktionskraft. Vidare framgår att under en rektors, lärares eller förskollärares yrkesliv sker det förändringar i styrdokumentet och samhället och skolforskningen producerar fortlöpande nya resultat. Det har också konstaterats att små kommuner inte alltid har de ekonomiska möjligheter som krävs för att erbjuda de verksamma i skolväsendet tillräcklig kompetensutveckling. Lärare upplever i dag flera olika problem med den kompetensutveckling de ges tillfälle att delta i, t.ex. finns det erfarna lärare som inte upplever den kompetensutveckling som de har blivit erbjudna som relevant. Det bör finnas kompetensutvecklingsinsatser som möter dessa utmaningar och för att uppnå detta behövs det ett nationellt åtagande för skolprofessionernas kompetensutveckling.

En nationell struktur för kompetensutveckling skulle vara ett kraftfullt verktyg för att systematiskt utveckla kvaliteten i undervisningen och ledarskapet i skolor och förskolor. Som framgått av avsnitt 3.3 har staten under senare år ökat sina insatser för kompetensutveckling i skolväsendet. Men även om insatserna blivit fler är de ofta tidsbegränsade, vilket i sin tur medför begränsade planeringsförutsättningar för bl.a. huvudmännen. Det behövs därför ytterligare och mer systematiska insatser för att de yrkesverksamma i skolväsendet ska ges likvärdiga möjligheter att utveckla sina kunskaper och kompetenser. Sammantaget görs bedömningen att inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling är ett verktyg för staten att bidra till högre kvalitet på utbildningen och öka lärar- och förskolläraryrkets attraktionskraft. Mot denna bakgrund bör det inrättas en nationell struktur för kompetensutveckling som en del i ett nationellt professionsprogram.

Rektorer, lärare och förskollärare ska få ta del av utbudet i den nationella strukturen för kompetensutveckling

I avsnitt 4.3 redogörs det för huvudmannens ansvar för kompetensutveckling enligt skollagen, vilket innebär att se till att personalen vid bl.a. förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling (2 kap. 34 § skollagen). Av avsnittet framgår även att kompetensutveckling främst är en fråga för de professionella i förskolan och skolan att besluta om och att kompetensutvecklingen ska bygga på en analys av behoven i förskolan och skolan och hos den enskilde förskolläraren eller läraren (prop. 2009/10:165 s. 281 och s. 660). Med regleringen i skollagen om huvudmannens ansvar för kompetensutveckling säkerställer staten att bl.a. alla förskollärare och lärare, såväl legitimerade som icke legitimerade, ska ges möjligheter till kompetensutveckling. Förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling inom ramen för ett nationellt professionsprogram, som utvecklas i avsnitt 6.2, innebär inte att den kompetensutveckling som huvudmannen ska se till att personalen erbjuds enbart ska bestå av insatser inom ramen för denna nya struktur. Det är viktigt att huvudmannen även har ett utrymme att erbjuda annan kompetensutveckling som består av insatser som huvudmannen bedömer utvecklar verksamheten eller lärarens och förskollärarens kompetens.

Ett nationellt meriteringssystem ökar yrkets likvärdighet och attraktionskraft

I dag är det den enskilda rektorn som bedömer och erkänner lärares och förskollärares yrkesskicklighet, t.ex. vid medarbetarsamtal och lönesamtal. När en förstelärare ska utses ska huvudmannen utse en lärare som har visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och i övrigt bedöms vara särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Risken med ett sådant tillvägagångssätt när förstelärare utses är att det kan finnas brister i likvärdigheten i sådana bedömningar så länge det inte finns några gemensamt överenskomna faktorer eller indikatorer utifrån vilka yrkesskickligheten kan bedömas. Av avsnitt 3.3.2 framgår att detta är ett skäl till kritiken mot karriärstegsreformen.

Läraryrkets status har sjunkit sedan början av 1990-talet och lärar- och förskolläraryrkenas attraktionskraft relaterar till yrkenas professionella status. En väg ut ur en sådan situation är bl.a. ökad professionalisering av yrkena. Det går inte att med enbart lagstiftning styra ett yrkes professionaliseringssprocess, men en sådan process kan stödjas om staten inrättar ett ramverk för professionsutveckling. Som framgår av avsnitt 3.3 upplever lärare att det saknas en gemensam bild av vad som anses vara en undervisning av god kvalitet. Det saknas även nationella system för att ge särskilt yrkesskickliga legitimerade lärare respektive förskollärare ett erkännande för sin skicklighet. Ett sådant ramverk behöver därför bygga på just faktorer som kännetecknar särskilt skickliga lärare, förskollärare och rektorer och som kan användas för att ge ett erkännande av detta.

Den sammantagna bedömningen är att legitimerade lärare och förskollärare som bedriver en undervisning av god kvalitet bör kunna få detta bekräftat. Därför föreslås att professionsprogrammet ska innehålla ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare som bl.a. bygger på kriterier för yrkesskicklighet och som kan ligga till grund för tydliga karriärvägar, ökad professionell status och därmed öka yrkenas attraktivitet. Det föreslås, av skäl som närmare utvecklas i avsnitt 6.3, att det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer för legitimerade lärare respektive förskollärare: meriterad och särskilt meriterad. Vilka krav som ska ställas för de olika nivåerna utvecklas också i nämnda avsnitt.

Av skollagen framgår att vissa lärare och förskollärare utan legitimation i andra sammanhang jämföras med legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Det rör sig om lärare utan legitimation som bedriver annan undervisning på annat språk än språkundervisning eller i fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning samt förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning i fristående förskolor med särskild pedagogisk inriktning (2 kap. 17 § skollagen). Dessa lärare och förskollärare bör i fråga om såväl den nationella strukturen för kompetensutveckling som det nationella meriteringssystemet jämföras med legitimerade lärare och legitimerade förskollärare och därmed omfattas av det nationella professionsprogrammet. När legitimerade lärare respektive förskollärare omnämns nedan avses således även nu nämnda lärar- och förskollärarkategorier.

För att legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna använda sig av det nationella meriteringssystemet är det viktigt att huvudmannen

ger legitimerade lärare respektive förskollärare möjlighet att delta i kompetensutveckling inom professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten. Därför bör huvudmannens befintliga skyldighet enligt skollagen att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling kompletteras med en skyldighet att se till att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad. Som nämns ovan och som närmare utvecklas i avsnitt 6.3 föreslås det nationella meriteringssystemet innehålla ytterligare en meriteringsnivå, särskilt meriterad. Som närmare utvecklas i nämnda avsnitt föreslås den meriteringsnivån vara förbehållen lärare som bl.a. har en examen på forskarnivå.

Reglering

Ett nationellt professionsprogram som innehåller dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare, kommer att innehålla vissa föreskrifter som är riktade till myndigheter som lyder under regeringen, främst Skolverket, och som därmed kan meddelas med stöd av regeringens s.k. restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Andra delar av regleringen, som t.ex. föreskrifter om att huvudmannen ska ge legitimerade lärare och förskollärare möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad, medför en utvidgning av huvudmannens skyldigheter. Då föreskrifterna om utvidgad skyldighet för huvudmännen i fråga om kompetensutveckling utgör ett åliggande för kommunala huvudmän och en skyldighet för enskilda huvudmän måste dessa regleras i skollagen i enlighet med 8 kap. 2 § 2 och 3 regeringsformen.

Det föreslås att grundläggande bestämmelser om det nationella professionsprogrammet regleras i skollagen och att mer detaljerade bestämmelser regleras på förordningsnivå eller av myndigheter som lyder under regeringen. Detta innebär att det bör slås fast i skollagen att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram samt att programmet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Även den ovan nämnda utvidgningen av huvudmännens skyldigheter i fråga om kompetensutveckling bör av skäl som anges ovan regleras i skollagen. Vidare bör det slås fast i skollagen att sådana lärare och förskollärare som i andra sammanhang jämföras med legitimerade lärare och legitimerade förskollärare (se 2 kap. 17 § skollagen samt ovan) även ska jämföras med legitimerade lärare och legitimerade förskollärare vid tillämpning av bestämmelser om det nationella professionsprogrammet. I avsnitt 6.3 lämnas fler förslag om regleringen som avser den del av programmet som utgörs av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Det föreslås vidare att det i skollagen ska tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen be-

stämmer med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare.

Professionsprogrammet bör utvärderas

Ett nationellt professionsprogram är en ny företeelse i svenskt skolväsende. För att säkerställa professionsprogrammets kvalitet och effektivitet bör programmet i sin helhet utvärderas utifrån syftena med inrättandet av programmet så som det beskrivs i denna remisspromemoria.

6.2 Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla olika insatser med olika syften

Förslag: En nationell struktur för kompetensutveckling ska innehålla olika insatser med olika syften. Utöver ett nytt kompetensutvecklingsutbud kan flera insatser som redan erbjuds ingå.

Föreskrifter om vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska ingå i det nationella professionsprogrammet ska med stöd av regeringens s.k. restkompetens tas in i en ny förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare samt i myndighetsföreskrifter.

Skälen för förslaget

Kompetensutvecklingsutbudet bör ha olika syften

Såväl Utredningen om en bättre skola, Skolmyndighetsutredningen som Skolkommissionen föreslog att skolprofessionernas kompetensutveckling ska struktureras nationellt, t.ex. genom akademisk kompetensutveckling, praktisknära kompetensutveckling och kollegiala utbildningsprocesser. Den sammantagna bedömningen är att lärare, förskollärare och rektorer under sitt yrkesliv bör få bättre möjligheter att kunna bredda sin kompetens, utveckla sin undervisningsskicklighet, sitt ledarskap, specialisera sig eller göra karriär inom skolväsendet. Vissa lärargrupper kan även ha specifika behov av yrkesutvecklande kompetensutveckling, exempelvis lärare i yrkesämnen. Det kan gälla ämnesdidaktisk fortbildning på högskola, men kanske också behov av att uppdatera sin yrkeskunskap via t.ex. Yrkehögskolan.

Eftersom huvudmannen enligt skollagen har ett ansvar att ge både tillsvidareanställda och visstidsanställda lärare och förskollärare, även de som saknar legitimation och behörighet, möjligheter till kompetensutveckling, är det rimligt att den nationella strukturen för kompetensutveckling inte enbart ska innehålla insatser som legitimerade lärare respektive förskollärare kan delta i.

Kompetensutvecklingsutbudet ska byggas upp över tid och kan bestå av redan befintliga insatser som bör utvecklas, samt nya insatser. Utbudet behöver även kontinuerligt utvärderas och revideras för att möta de

förändringar som sker i t.ex. föreskrifter inom utbildningsområdet, samhället och skolforskningen över tid.

Mot bakgrund av detta bör den nationella strukturen för kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet innehålla olika insatser med olika syften. Föreskrifter om vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska ingå i det nationella professionsprogrammet föreslås regleras i en ny förordning om nationella professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare samt i myndighetsföreskrifter med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 och 11 § regeringsformen. Det finns i dag ett stort utbud av olika kompetensutvecklingsinsatser som är viktiga och betydelsefulla för skolprofessionen. Det är rimligt att anta att vissa av dessa insatser kan ingå i den nationella strukturen för kompetensutveckling. Nedan ges exempel på sådana insatser.

Delar av de nationella skolutvecklingsprogrammen

Enligt Skolverkets instruktion ska myndigheten svara för nationellt prioriterade fortbildnings-, kompetensutvecklings- och stödinsatser inom ramen för nationella skolutvecklingsprogram (7 § förordning [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Flera av insatserna syftar till att utveckla undervisningen. Insatserna inom områdena bedömning och betyg samt digitalisering är sådana liksom de olika ämnesdidaktiska insatserna, t.ex. Matematiklyftet och Läsllyftet (se avsnitt 5.1.1). Dessa insatser kan med fördel ingå i den nationella strukturen för kompetensutveckling.

Rekryteringsutbildning, befattningsutbildning och kompetensutveckling för rektorer

Forskning visar att rektors yrkeskompetens är avgörande för skolans och förskolans utveckling. Som angetts i avsnitt 3.4 är det under rektorns första yrkesverksamma år som flest rektorer lämnar sitt rektorsuppdrag. Mot bakgrund av detta bedöms det finnas ett behov av att lärare och förskollärare som vill yrkesväxla till rektor kan förbereda sig för uppdraget så att den första tiden i yrket underlättas. Av detta skäl vore det betydelsefullt om den nationella strukturen för kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet innehåller en rekryteringsutbildning för legitimerade lärare respektive förskollärare. En rekryteringsutbildning för blivande rektorer bedöms bidra till att fler nya rektorer stannar längre i yrket och även att fler söker sig till uppdraget som rektor.

Varje huvudman ska som huvudregel, se till att deras rektorer går en särskild befattningsutbildning (2 kap. 12 § skollagen). Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen eller, när det gäller rektorer för förskoleenheter, inom fem år efter tillträdesdagen. Se vidare i avsnitt 4.2.4.

Mot bakgrund av att staten har säkerställt att alla rektorer genomgår en befattningsutbildning är den en första obligatorisk insats för rektorer. Man skulle kunna likna det vid att erhålla legitimation som första steget in i professionen för lärare och förskollärare.

En lärare eller förskollärare som väljer att gå in på en skolledarbana kan då först förbereda sig genom rekryteringsutbildningen för blivande rektor, därefter gå den obligatoriska befattningsutbildningen för nyblivna rek-

torer för att sedan ha möjlighet till ett utbud av fortsatt kompetensutveckling för rektorer. Även om befattningsutbildningen för rektorer har en given plats bland de utbildningar som Skolverket ska tillhandahålla bör den även fortsättningsvis vara en obligatorisk utbildning och därmed – till skillnad från rekryteringsutbildningen och fortbildningen – inte ingå som en del i det frivilliga kompetensutvecklingsutbudet inom ramen för professionsprogrammet.

Specialisering inom specialpedagogik

Av skollagen framgår att elever som är i behov av särskilt stöd ska ges ett sådant stöd. Speciallärare och specialpedagoger spelar i detta sammanhang en mycket viktig roll. Dessutom kräver både grundsärskolan, gymnasiesärskolan och specialskolan att lärarna där har en speciallärarutbildning.

Som framgår av avsnitt 3.3.1 är behovet av speciallärare stort. Enligt Skolverkets lärarprognos (2019) är det beräknade examinationsbehovet större än den beräknade examinationen fram till år 2033. Det innebär att lärarutbildningen inte kommer att kunna täcka behovet som finns av denna lärarkategori. Om den nationella strukturen för kompetensutveckling omfattar kompetensutveckling som leder till en speciallärar- eller specialpedagogexamen kan detta tänkas bidra till att fler lärare och förskollärare väljer att utbilda sig till specialpedagog alternativt speciallärare. Därför bör befintliga kompetensutvecklingsinsatser som leder till en specialpedagog- eller speciallärarexamen ingå i den nationella strukturen för kompetensutveckling.

Poänggivande högskolekurser med olika syften

Det finns redan idag ett behov av att lärare och förskollärare deltar i akademiska kurser för att öka kvaliteten på verksamheten, t.ex. handledarutbildning för den del av lärarutbildningen som består i verksamhetsförlagd utbildning (VFU) eller mentorsutbildning för introduktionsperioden. När lärare och förskollärare följer sådana kurser bidrar detta till skolans eller förskolans utveckling. Det skulle också kunna bidra till att förankra skolans eller förskolans arbete i vetenskaplig grund.

Som framgått av avsnitt 3.3 upplever många erfarna lärare att den kompetensutveckling som i dag erbjuds inte är relevant. Huvudmannaoorganisationerna, lärarutbildningsföreträdare och lärar- och skolledarfackföreningarna har även i skrivelser till Utbildningsdepartementet påtalat behovet av fler forskarutbildade lärare, både i skolväsendet och inom lärarutbildningarna (U2020/00908/S, U2020/02156/S och U2019/04101/GV). Många lärare och förskollärare saknar i dag behörighet att söka en forskarutbildning. Det gäller framförallt lärare med en examen före 2001 men även förskollärare, lärare med inriktning mot fritidshemmet och yrkeslärare samt rektorer om ämnet för vidare studier är skolledarskap. Lärare i grundskolans åk 1–6 och ämneslärare har oftast en allmän behörighet att inleda studier på master- eller forskarnivå inom det utbildningsvetenskapliga området. Därför bör den nationella strukturen för kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet innehålla ett fördjupande kursutbud som med tiden kan leda till att en rektor, lärare eller förskollärare når en masterexamen i didaktik, ämnesdidaktik eller skolledarskap och därmed får behörighet till forskarutbildning.

Behörighetsgivande fortbildning

Som framgår av avsnitt 5.1.1 har Skolverket i uppdrag att erbjuda behörighetsgivande fortbildning för lärare, det s.k. Lärarlyftet. Den pågående lärarbristen förstärker behovet av att lärare har tillgång till behörighetsgivande fortbildning. Det gäller såväl lärare utan legitimation som lärare med legitimation. En legitimerad lärare kan söka en behörighetsgivande fortbildning utifrån en önskan om att bredda sin behörighet, oavsett vad läraren undervisar i för ämnen.

Staten har ett stort intresse av att elever undervisas av behöriga lärare och det får därför anses rimligt och viktigt att Lärarlyftets fortbildningsutbud och eventuella framtida liknande insatser ingår i den nationella strukturen för kompetensutveckling.

6.3 Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer för legitimerade lärare respektive förskollärare

Förslag: För att legitimerade lärare och förskollärare ska uppnå de två meriteringsnivåerna, meriterad och särskilt meriterad, inom det nationella meriteringssystemet ska såväl mer formella villkor vara uppfyllda som villkor om förmåga till undervisning av viss kvalitet.

Villkoren för meriteringsnivån meriterad ska vara att den legitimerade läraren eller förskolläraren ska ha

- minst åtta års erfarenhet av undervisning i skolväsendet eller fyra års erfarenhet av undervisning i skolor med särskilt svåra förutsättningar,
- förmåga till undervisning av hög kvalitet,
- genomfört viss kompetensutveckling inom ramen för det nationella professionsprogrammet för lärare och förskollärare, och
- haft ansvar för någon särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller genomgått kompetensutveckling särskilt avsedd för en sådan arbetsuppgift.

Villkoren för meriteringsnivån särskilt meriterad ska vara att den legitimerade läraren eller förskolläraren ska

- ha avlagt en licentiat- eller doktorsexamen som avser ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet eller inom det specialpedagogiska ämnesområdet och
- under minst fyra års tjänstgöring som lärare eller förskollärare inom skolväsendet ha visat pedagogisk skicklighet eller har undervisat på universitet eller högskola.

Att de två meriteringsnivåerna för lärare ska betecknas meriterad lärare respektive förskollärare samt särskilt meriterad lärare respektive förskollärare ska regleras i skollagen. Där ska också anges att dessa benämningar i skolväsendet bara ska få användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå.

Det ska i skollagen tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den

s.k. restkompetensen enligt regeringsformen kan meddela föreskrifter om vad som krävs för meriteringsnivåerna meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare. De villkor som anges för respektive meriteringsnivå ovan ska regleras i den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.

Skälen för förslaget

Meriteringssystemet bör vara överskådligt och effektivt och inte medföra en omfattande statlig administration

Grunden för förslaget om ett nationellt meriteringssystem är att det är viktigt att på ett likvärdigt och objektivt sätt kunna få sin kompetens erkänd. Ett beslut om meritering ska vara ett objektivt erkännande av yrkesskicklighet och kompetens. Utredningen om en bättre skola föreslog tre meriteringsnivåer, men för att meriteringssystemet ska vara överskådligt och effektivt och inte medföra en omfattande statlig administration bör systemet i vart fall initialt inte omfatta flera än två nivåer. Meriteringssystemet kan framöver komma att både utvecklas och utvidgas.

I avsnitt 4.5 beskrivs karriärstegsreformen närmare och i avsnitt 3.3.2 beskrivs kritiken mot reformen. Kritiken handlar bl.a. om upplevelsen av godtycklighet när förstelärare utses då grunden för bedömningen inte upplevs som transparent. Eftersom karriärstegsreformens legitimitet ifrågasätts är det viktigt att meriteringssystemet stärker karriärstegsreformens legitimitet. Då det finns två olika karriärsteg, förstelärare och lektor, är även detta ett skäl för att det nationella meriteringssystemet, i vart fall initialt, bör ha två meriteringsnivåer. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.4 bör det nämligen på sikt vara ett krav för att kunna utses till förstelärare respektive lektor att läraren eller förskolläraren uppnått någon av nu aktuella meriteringsnivåer. När det gäller förhållandet mellan ett beslut om meriteringsnivå och karriärstegen förstelärare och rektor kan konstateras att ett beslut om meriteringsnivå kommer att gälla oavsett vilket arbete läraren söker och får. Benämningarna förstelärare och lektor är däremot kopplade till tjänster i en skolhuvudmans organisation. Förhållandet kan jämföras med förhållandet mellan en doktorsexamen och en professors-titel. En doktorsexamen är kopplad till den individuella prestationen och en person som har en sådan examen kan anställas som professor eller lektor vid ett universitet eller en högskola.

Som närmare utvecklas i avsnitt 6.5 föreslås vidare att det ska vara en statlig myndighet som efter ansökan fattar beslut om meriteringsnivå bl.a. då detta ökar transparensen i systemet.

Frågan är då hur de två meriteringsnivåerna bör benämnas. Ett beslut om legitimation är något läraren eller förskolläraren har oavsett tjänst. Som nämns ovan kommer detsamma att gälla beslut om meritering. Att en lärare har blivit utsedd till något av karriärstegen förstelärare eller lektor hos en huvudman är dock inget läraren kan ta med sig till en ny tjänst hos en ny huvudman. Utredningen om en bättre skola föreslog tre meriteringsnivåer, erfaren, meriterad och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare, där meriteringsnivåerna meriterad och särskilt meriterad båda föreslogs ha villkor om undervisningsskicklighet. Eftersom villkor

om undervisningsskicklighet bör ligga till grund för de meriteringsnivåer som ska ha uppnåtts innan en lärare kan få en tjänst som förstelärare eller lektor föreslås här att de två meriteringsnivåer som bör ingå i professionsprogrammet bör benämnas meriterad lärare respektive förskollärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare. Det bör betonas att ett beslut att en lärare har uppnått meriteringsnivå meriterad eller särskilt meriterad avses att ha ett värde i sig och inte enbart utgör en grund för ett eventuellt utseende till förstelärare eller lektor.

Som närmare utvecklas i avsnitt 6.8 kommer frågan om ytterligare meriteringsnivåer att ses över.

Villkor som ska vara uppfyllda för beslut om meriteringsnivån meriterad

Av ekonomiska och tidsmässiga skäl är det inte möjligt att enbart genom observationer göra en allsidig bedömning av en lärares eller förskollärares yrkesskicklighet. Därför blir det viktigt för likvärdigheten och rättssäkerheten i det nationella meriteringssystemet att flera formella kriterier också används. Lärare och förskollärare som ansöker om meriteringsnivån meriterad ska därför kunna visa både en gedigen erfarenhet av undervisning och deltagande i sådan kompetensutveckling som också är meriterande enligt villkor i förordning och ytterligare föreskrifter.

Staten har tidigare gjort bedömningen att åtta års erfarenhet kan ligga till grund för behörighet av olika slag. En lärare eller förskollärare som har undervisat som lärare eller förskollärare i skolväsendet i ett ämne eller ämnesområde under sammanlagt minst åtta läsår eller motsvarande under viss tid före halvårsskiftet 2015 ska enligt övergångsbestämmelser till behörighetsförordningen (p 9 b) meddelas behörighet. Åtta års erfarenhet bedöms även vara tillräckligt för att kunna ge en förkortad studiegång vid studier till grundlärare eller förskollärare inom ramen för Vidareutbildning av lärare (VAL). VAL regleras i förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärexamen, benämnd VAL-förordningen. På motsvarande sätt görs bedömningen att lärare eller förskollärare som vill ansöka om meriteringsnivån meriterad ska ha minst åtta års erfarenhet av undervisning.

Som framgår av avsnitt 3.5.1 har flera utredningar visat att skolor med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av elevernas socioekonomiska bakgrund, har en lägre andel legitimerade och erfarna lärare. Ett skäl kan vara att det är en utmaning att arbeta i dessa skolor. För att öka likvärdigheten i elevernas utbildning behöver fler legitimerade och erfarna lärare söka sig till skolor med särskilt svåra förutsättningar. Vilka skolor det rör sig om har Skolverket kunskap om, då bidragsbeloppet för en förstelärare eller lektor vid skolenheter med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av elevernas socioekonomiska bakgrund är högre än för förstelärare eller lektorer vid andra skolenheter (19 § förordningen [2019:1288] om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättat karriärsteg). För att bidra till att fler legitimerade lärare söker sig till dessa skolor behöver staten införa incitament för detta. Mot bakgrund av ovanstående görs bedömningen att det formella kravet på erfarenhet av undervisning

bör vara fyra år istället för åtta år för legitimerade lärare som har undervisat i dessa skolor.

Som anges i avsnitt 3.3 visar forskning att en av de faktorer som har störst påverkan på elevernas kunskapsutveckling är lärarens undervisningsskicklighet. Mot bakgrund av detta bör ett av kriterierna vara förmåga till undervisning av hög kvalitet. Det är dock viktigt att ta hänsyn till olika lärar- och förskollärarkategoriernas olika förutsättningar och särdrag när dessa kriterier tas fram. Även om det kan finnas vissa generiska aspekter av en undervisning av hög kvalitet, kan det också vara stora skillnader mellan hur skicklighet manifesteras för en förskollärare på en förskola och för en lärare i grundskolans 7–9. Hur yrkesskicklighet manifesteras kan också skilja mellan lärare i olika typer av ämnen, vilket blir tydligt om man jämför ämneslärare på högskoleförberedande program i gymnasieskolan med lärare i yrkesämnena på samma skola. Det kan också vara skillnad på hur skicklighet manifesteras mellan en lärare på en skola med socioekonomiskt privilegierade elever och en annan lärare i samma ämnen på en skola med särskilt svåra förutsättningar utifrån elevernas socioekonomiska bakgrund. Vilken typ av underlag som ska användas och hur detta ska vara utformat för att kunna visa lärarens och förskollärarens förmåga till undervisning av hög kvalitet behöver grunda sig i vetenskap och beprövad erfarenhet. Utredningen om en bättre skola (SOU 2018:17) lyfter fördelar med kollegial observation som ett effektivt sätt att synliggöra undervisningens kvalitet och att utveckla undervisningen. Utredningen föreslår att kollegial observation av undervisningen kan vara en del av underlaget för bedömning av undervisningens kvalitet. Sådana observationer når högre effektivitet om det finns en uppsättning kriterier utifrån vilka observationerna ska utgå och skulle kunna organiseras genom att ett par kollegor från andra huvudmän observerar den ansökande lärarens eller förskollärarens undervisning. En sådan kollegial bedömning skulle kunna vara en del av det samlade underlaget som ska användas för att bedöma villkoret om förmåga till undervisning av hög kvalitet. Utarbetandet av kriterier för en sådan kollegial bedömning bedöms även i sig självt vara professionsutvecklande.

Som tidigare nämnts har flera utredningar visat att deltagande i kompetensutveckling är en väsentlig faktor för att utveckla undervisningsskickligheten. Lärares och förskollärares deltagande i sådan kompetensutveckling som syftar till ökad undervisningsskicklighet bedöms därför vara ett adekvat villkor för att bedöma meriteringsnivå. Den nationella strukturen för yrkesutvecklande kompetensutveckling ska innehålla ett utbud som syftar just till att utveckla undervisningsskickligheten. En del av dessa kompetensutvecklingsinsatser kan därmed ligga till grund för meriteringsnivå. Det är dock viktigt att hänsyn tas till olika lärarkategoriernas uppdrag när ytterligare föreskrifter om kriterier för detta villkor ska tas fram.

Som tidigare nämnts i avsnitt 3.5.2 finns det ett behov av att fler lärare, förskollärare och rektorer deltar i utbildning som ger behörighet till forskarutbildning. En akademisk examen på magister- eller mastersnivå i ämnesområden som ingår i den nationella strukturen för kompetensutveckling är ett sätt att stärka professionernas vetenskapliga grund och bör därför också kunna ligga till grund för beslut om meriteringsnivån meriterad.

Utöver undervisning finns det ett antal olika särskilt kvalificerade arbetsuppgifter som behöver fördelas på en skola eller hos en huvudman. Arbets- eller ämneslagsledare är ofta nyckelpersoner i skolans utveckling. Handledare till lärarstudenter i deras verksamhetsförlagda utbildning (VFU) är viktiga för skolväsendets kompetensförsörjning och en bra introduktionsperiod är väsentlig för att andelen nyexaminerade lärare och förskollärare som stannar i yrket ska öka. Sådana arbetsuppgifter är yrkesutvecklande även för dem som utför dem. Det kan dock finnas svårigheter med att t.ex. få tillräckligt många lärare och förskollärare att vara VFU-handledare. Mot bakgrund av detta behöver staten bidra till att motivera fler lärare och förskollärare att åta sig särskilt kvalificerade arbetsuppgifter. Därför bör en sådan arbetsuppgift vara ett av de villkor som ligger till grund för beslut om meriteringsnivån meriterad. Eftersom lärares och förskollärares möjlighet att få särskilt kvalificerade arbetsuppgifter på skolorna och förskolorna ser olika ut i landet och hos olika huvudmän kan kravet på att ha ansvarat för en sådan arbetsuppgift vara svår för vissa att uppfylla. Om alla legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna uppfylla villkoren för meriterad lärare respektive förskollärare bör det därför finnas ett alternativt villkor att uppfylla som ändå ger en likvärdig kunskap. Bedömningen är därför att villkoret bör kunna uppfyllas på två sätt; att ha ansvar för en särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller att ha genomgått kompetensutveckling särskilt avsedd för sådan arbetsuppgift. På så sätt kommer alla att kunna nå villkoren för meriteringsnivån, oavsett hur möjligheterna att få ansvara för en sådan arbetsuppgift ser ut för läraren respektive förskolläraren.

Villkor som ska vara uppfyllda för beslut om meriteringsnivån särskilt meriterad

Varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Huvudmännen ska också sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare (2 kap. 22 § skollagen), t.ex. genom att utse lektorer. För att utses till lektor ska personen vara legitimerad lärare, ha avlagt en examen på forskarnivå (licentiat- eller doktorsexamen) och under minst fyra års tjänstgöring som lärare i skolväsendet ha visat pedagogisk skicklighet. Lärare som har undervisat på universitet eller högskola behöver inte uppfylla sistnämnda krav (6 § förordningen om karriärsteg).

Som framgår av avsnitt 3.5.2 har den forskarutbildades kompetens bäst tagits tillvara i kommuner som har en bra organisation och en plan för hur lärarens nya kompetens ska tas tillvara. Sammantaget behöver staten bidra till att fler lärare och förskollärare vill skaffa sig en forskarutbildning. Därför bör samma villkor som idag gäller för att utses till lektor även gälla för beslut om meriteringsnivån särskilt meriterad.

Skyddade beteckningar skapar tydlighet

Som framgår ovan bör ett erkännande av en viss meriteringsnivå vara något en lärare eller förskollärare bär med sig oavsett karriärval i övrigt. Att t.ex. byta huvudman och börja arbeta på en annan skola eller förskola bör inte inverka på erkännandet av lärarens eller förskollärarens meriteringsnivå. Som framgår av avsnitt 3.3.2 utser en huvudman lärare till

karriärstegen förstelärare och lektor, vilket innebär att karriärstegen är kopplade till denna huvudman. Ett erkännande av meriteringsnivå genom ett beslut av en statlig myndighet kommer således att bli mer beständigt än att utses till förstelärare eller lektor. Av avsnitt 3.3.2 framgår också att många lärare saknar förtroende för rekryteringsprocessen till karriärsteg pga. upplevd avsaknad av transparens när en förstelärare eller lektor ska utses. För att ett erkännande av meriteringsnivå ska få en beständighet och för att skapa tydlighet i meriteringssystemet föreslås att beteckningarna meriterad lärare respektive förskollärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare i skolväsendet bara ska få användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå.

Reglering

Som nämnts i avsnitt 6.1. föreslås att grundläggande bestämmelser om det nationella professionsprogrammet ska regleras i skollagen och att mer detaljerade bestämmelser ska regleras på förordningsnivå eller av myndigheter som lyder under regeringen. Det föreslås vidare att det ska regleras i skollagen att det nationella professionsprogrammet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Det bör i skollagen även slås fast att det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer som benämns meriterad lärare eller förskollärare respektive särskilt meriterad lärare eller förskollärare. Det bör vidare i skollagen tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 RF kan meddela föreskrifter om vad som krävs för respektive meriteringsnivå. De grundläggande villkor som bör vara uppfyllda för att få ett beslut om meriteringsnivå och som anges ovan bör regleras i den i avsnitt 6.2. nämnda nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Mer preciserade bestämmelser om vad som bör krävas för respektive meriteringsnivå bör med stöd av ett bemyndigande i den förordningen regleras i föreskrifter meddelade av den myndighet som regeringen bestämmer, se vidare avsnitt 6.5.

Att benämningarna meriterad lärare respektive förskollärare eller särskilt meriterad lärare respektive förskollärare föreslås bli s.k. skyddade titlar innebär att sådana benämningar i skolväsendet bara får användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå. Detta innebär ett ingrepp i förhållande till enskilda lärare då en lärare som inte har fått ett beslut om meriteringsnivå inte får använda benämningen meriterad lärare enligt skollagen. Motsvarande gäller förskollärare som inte har fått ett sådant beslut. Då det handlar om förhållandet mellan enskilda och det allmänna och bestämmelsen utgör ett ingrepp i enskildas personliga förhållande måste dessa föreskrifter enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 RF regleras i lag. Sådana bestämmelser bör tas in i skollagen.

Hur stor kan efterfrågan på att ansöka om meriteringsnivå bli?

Som närmare utvecklas i nästa delavsnitt och i avsnitt 8 föreslås att det efter en övergångsperiod om fem år från det att den nya regleringen har trätt i kraft och börjat tillämpas, ska ställas krav på att en lärare ska ha fått

ett beslut om meriteringsnivån meriterad respektive särskilt meriterad för att kunna utses till förstelärare respektive lektor av en huvudman med stöd av statsbidrag. Det förelås vidare övergångsbestämmelser som innebär att det inte ska krävas att lärare som redan är utsedda till förstelärare eller lektorer ska genomgå en meriteringsprocess för att kunna kvarstå med sina karriärsteg hos sina nuvarande huvudmän. Eftersom krav på beslut om viss meriteringsnivå inte kopplas till möjligheten att utses till förstelärare och lektor med stöd av statsbidrag förrän fem år efter ikraftträdandet av den nya regleringen och då det föreslås övergångsbestämmelser, är bedömningen att antalet ansökningar om meriteringsnivå inte kommer att vara omfattande initialt, utan vara mer jämt fördelat över tid.

6.4 Karriärstegsreformen kopplas till det nationella meriteringssystemets meriteringsnivåer

Förslag: Karriärstegsreformen ska kopplas till det nationella meriteringssystemet så att endast en meriterad lärare kan utses till förstelärare och endast en särskilt meriterad lärare kan utses till lektor med stöd av statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

De nya bestämmelserna om krav på viss meriteringsnivå för att kunna utses till förstelärare eller lektor med stöd av statsbidrag ska tillämpas först den 1 juli 2028, dvs. fem år från det att det nationella meriteringssystemet har trätt i kraft och börjat tillämpas. Det ska införas övergångsbestämmelser som innebär att äldre föreskrifter gäller för beslut om inrättande av karriärsteg som fattas av en huvudman t.o.m. 30 juni 2028.

Förstelärare och lektorer utsedda fram t.o.m. 30 juni 2028 har därmed möjlighet att kvarstå som förstelärare eller lektor hos samma huvudman utan att genomgå meriteringsprocessen.

Skälen för förslaget

Karriärstegsreformen var det första steget mot en struktur för karriärmöjligheter

Karriärstegsreformen infördes 2013 bl.a. genom att skollagens då befintliga bestämmelse om att varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning kompletterades dels med en bestämmelse om att huvudmännen också ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare, dels med en upplysningsbestämmelse om att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag till huvudmän i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor (2 kap. 22 § skollagen). I avsnitt 4.2.3 redogörs för den närmare utformningen av förordningen om statsbidrag för inrättande av karriärsteg. Statsbidraget får lämnas till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg som förstelärare eller lektor för särskilt yrkesskickliga lärare i förskoleklass och skola, dock ej förskola. Det finns huvudmän som även inrättat förste förskollärare. Detta är fullt

möjligt för en huvudman, men för dessa kan huvudmannen inte söka statsbidrag.

Karriärstegsreformen bör kopplas till det nationella meriteringssystemet

Enligt nu gällande förordning om statsbidrag för inrättande av karriärsteg kan den utses till förstelärare som har lärarlegitimation, kan redovisa minst fyra års vitsordat arbete med undervisning, har visat särskilt god förmåga att förbättra elevers studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen och även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisning. Som framgår av avsnitt 3.3.2 och som nämns i föregående avsnitt består en del av kritiken mot karriärstegsreformen i att grunderna för bedömningen av vilka som ska utses till förstelärare inte upplevs vara transparenta och därmed ifrågasätts likvärdigheten i huvudmannens bedömningar och förstelärares legitimitet när det gäller att leda utvecklingsprocesser på skolorna försvagas.

I och med inrättandet av ett nationellt meriteringssystem kommer det att finnas en struktur där lärare och förskollärares undervisningsskicklighet bedöms utifrån tydliga kriterier och där beteckningarna meriterad lärare respektive förskollärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare är skyddade. Mot bakgrund av den kritik som framförts i samband med karriärstegsreformen bör meriteringssystemet ligga till grund för huvudmannens bedömning när en förstelärare eller lektor ska utses, så till vida att endast lärare med beslut om viss meriteringsnivå kan utses till förstelärare respektive lektor.

Endast en meriterad lärare bör kunna utses till förstelärare...

I avsnitt 6.3 föreslås att ett kriterium för meriteringsnivån meriterad ska vara att läraren har förmåga till undervisning av hög kvalitet. En meriterad lärare har genom meriteringsprocessen bedömts vara en skicklig lärare. En huvudman behöver därför inte bedöma detta ytterligare en gång när en förstelärare ska utses. Därmed kan de kriterier som huvudmannen ska använda när en förstelärare utses förenklas. I förordningen om karriärsteg bör det därför införas krav på att en lärare ska ha ett beslut om meriteringsnivån meriterad för att kunna utses till förstelärare.

Att en lärare ansöker om och får erkännandet meriterad lärare innebär inte att läraren därmed utses till förstelärare. I skolväsendet kommer det att finnas många fler lärare med meriteringsnivån meriterad än antalet inrättade karriärsteg. Men endast en lärare som har erhållit ett beslut om meriteringsnivån meriterad lärare kommer att kunna utses till förstelärare.

I förordningen om karriärsteg krävs ett öppet ansökningsförfarande när en lärare ska utses till ett karriärsteg (3 § samma förordning). Det är därför väsentligt att huvudmannen tänker igenom vad förstelärare ska ha för ytterligare uppdrag utöver undervisning och de föreslagna ansvarsuppgifternas art så att urvalsprocessen blir så transparent som möjligt.

Behovet i verksamheten bör ligga till grund för huvudmannens bedömning och beslut och föreslås därför tillsammans med meriteringsnivån meriterad att utgöra grund för huvudmannens urval.

...och endast en särskilt meriterad lärare bör kunna utses till lektor

I avsnitt 6.3 föreslås att kriterierna för särskilt meriterad ska vara desamma som i dag gäller för att utses till lektor. Därför görs bedömningen att endast en särskilt meriterad lärare bör kunna utses till lektor.

Krav på meritering för att utses till ett karriärsteg tillämpas från och med 1 juli 2028

Erfarenheterna av implementeringen av legitimationsreformen visar att det kan vara problematiskt att inrätta system som ska omfatta ett stort antal personer, speciellt om reformen ställer vissa krav för att personerna ska få kvarstå i arbetet. Förslaget innebär ett krav på en viss meriteringsnivå för att kunna utses till förstelärare eller lektor. Det finns i dag ca 17 000 utsedda förstelärare och lektorer. När det nya kravet börjar tillämpas kommer lärare som har för avsikt att söka till förstelärare eller lektor att behöva ha hunnit ansöka om och få beslut om relevant meriteringsnivå för att kunna utses till förstelärare eller lektor.

Det föreslås därför att bestämmelserna om krav på viss meriteringsnivå för att kunna utses till förstelärare eller lektor inte ska börja tillämpas förrän fr.o.m. den 1 juli 2028. Förstelärare och lektorer utsedda fram t.o.m. 30 juni 2028 ska med stöd av en övergångsbestämmelse ha möjlighet att kvarstå som förstelärare eller lektor hos samma huvudman utan att genomgå meriteringsprocessen. Först efter denna tidpunkt och vid byte av huvudman behöver läraren uppfylla kravet på viss meriteringsnivå.

6.5 Skolverket ska vara den myndighet som ansvarar för det nationella professionsprogrammet

Förslag: Skolverket ska vara den myndighet som har det övergripande ansvaret för det nationella professionsprogrammet.

Det ska regleras i skollagen att det är Skolverket som efter ansökan ska pröva frågan om en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare uppfyller villkoren för meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad. Det ska tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen kan meddela ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet.

I den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska Skolverket bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om kompetensutveckling inom professionsprogrammet, de villkor som ska vara uppfyllda för respektive meriteringsnivå och om meriteringsförfarandet.

Skolverket ska därutöver

- utveckla ett system för registrering av genomförd kompetensutveckling, och
- ansvara för att ta fram en struktur för samarbetet mellan myndigheten och universitet och högskolor som syftar till att utveckla insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling.

Skälen för förslaget

Skolverket bör ha ansvar för det nationella professionsprogrammet

Skolverket har i dag ansvar för att besluta om legitimation för lärare och förskollärare, det som kan anses vara första steget in i professionen, se avsnitt 5.1.2. Skolverket ansvarar också – inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen – för majoriteten av de statliga kompetensutvecklingsinsatserna med inriktning mot ämnesdidaktik, se avsnitt 5.1.1. Det nationella professionsprogrammet föreslås i avsnitt 6.1 omfatta dels en nationell struktur för kompetensutveckling, dels ett nationellt meriteringssystem som ska bestå av två meriteringsnivåer, meriterad respektive särskilt meriterad lärare eller förskollärare. I avsnitt 6.3 föreslås att dessa benämningar ska vara s.k. skyddade titlar, dvs. benämningarna ska i skolväsendet bara ska få användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå. Beslut om meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad lärare eller förskollärare bör fattas av en statlig myndighet efter ansökan från lärare och förskollärare. Eftersom ett nationellt professionsprogram knyter an till Skolverkets nuvarande uppdrag och verksamhet bör även ansvaret för det nationella professionsprogrammet läggas på Skolverket.

Reglering

Som nämnts i avsnitt 6.1. föreslås att grundläggande bestämmelser om det nationella professionsprogrammet ska regleras i skollagen och att mer detaljerade bestämmelser ska regleras på förordningsnivå eller av myndigheter som lyder under regeringen. Som framgår av avsnitt 6.3 föreslås att det i skollagen ska regleras dels att de två meriteringsnivåerna för legitimerade lärare och förskollärare ska vara meriterad respektive särskilt meriterad, dels att dessa beteckningar inom skolväsendet bara ska få användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå. Att det ska vara Skolverket som efter ansökan ska pröva om en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare uppfyller villkoren för respektive meriteringsnivå bör också regleras i skollagen.

När det gäller föreskrifter på lägre nivå än lag föreslås i avsnitt 6.3 att det bör tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen kan meddela föreskrifter om vad som krävs för respektive meriteringsnivå. Där föreslås också att sådana föreskrifter ska tas in dels i den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, dels i myndighetsföreskrifter. Det bör vidare tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av restkompetensen kan meddela ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet. Som ansvarig myndighet för det nationella professionsprogrammet bör Skolverket i den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om dels de villkor som ska vara uppfyllda för respektive meriteringsnivå, dels om meriteringsförfarandet. Som närmare utvecklas i avsnitt 6.6 och 6.8 är det viktigt att

professionerna, huvudmännen och lärosätena ges inflytande när underlag för dessa föreskrifter ska tas fram.

I avsnitt 6.2 förslås att föreskrifter om vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska ingå i det nationella professionsprogrammet ska tas in i den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare samt i myndighetsföreskrifter. Det bedöms lämpligt att regeringen i den nämnda förordningen meddelar grundläggande föreskrifter om kompetensutvecklingsinsatsernas innehåll och att Skolverket bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om kompetensutveckling inom programmet. På motsvarande sätt som anges ovan när det gäller meriteringsnivåerna och som närmare utvecklas i avsnitt 6.6 och 6.7 är det viktigt att såväl professionerna som huvudmännen ges inflytande när underlag för dessa föreskrifter ska tas fram. Som närmare utvecklas där och nedan är det även viktigt att lärosätena ges ett sådant inflytande.

Samarbete mellan Skolverket och lärosätena är viktigt när insatser inom programmet tas fram

Universitet och högskolor är centrala i framtagandet av nya insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling. Det är dessutom troligt att universitet och högskolor kommer att vara utförare av flera av dessa nya insatser. Eftersom universitet och högskolor ska garantera den vetenskapliga grunden i insatserna är det viktigt att de ges möjlighet att även påverka själva framtagandet av dessa insatser. För att nå bästa möjliga kvalitet kan samverkan mellan Skolverket och lärosäten behöva utvecklas. En viktig fråga gäller lärosätenas kapacitet för att kunna delta i arbetet med insatser inom ramen för professionsprogrammet. Det görs bedömningen att Skolverket bör ansvara för att ta fram en struktur för samarbetet mellan myndigheten och universitet och högskolor som syftar till att utveckla samarbetet när insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska tas fram och genomföras.

Viss kompetensutveckling som krav för meritering kan ställa krav på dokumentation

I avsnitt 6.3 förslås att en legitimerad lärare respektive förskollärare ska ha uppfyllt vissa villkor för att kunna ansöka om beslut om de två meriteringsnivåerna. Det innebär att en ansökan om meriteringsnivå måste innehålla information som säkerställer att en bedömning av dessa villkor kan göras. Mycket av den kompetensutveckling som ska erbjudas och som också ska vara meriterande kommer troligen att ges i form av poänggivande högskolekurser, varför uppvisande av kursbevis avseende sådana kurser skulle kunna vara ett sätt att visa att läraren och förskolläraren uppfyller villkoren. Andra kompetensutvecklingsinsatser kan vara insatser som ges via Skolverkets webbplats, t.ex. Matematiklyftet. För sådana insatser saknas det slags kursbevis som erhålls efter genomgången kurs vid universitet och högskolor. Skolverket bör därför utveckla ett system för att registrera genomförd kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling som kommer att ingå i villkoren för meriteringsnivån meriterad. Ett sådant system skulle, utöver att underlätta myndighetens hantering av ansökningar om meriteringsnivå, även vara en

service för lärarna och förskollärarna att få en överblick över sitt deltagande i olika insatser.

6.6 Ett råd för professioner i skolväsendet ska inrättas för att säkerställa professionernas inflytande

Förslag: Inom Skolverket ska det finnas ett särskilt organ med rådgivande funktion, benämnt Rådet för professioner i skolväsendet. Rådet, vars ledamöter ska utses av regeringen, ska bistå Skolverket i arbetet med att ansvara för det nationella professionsprogrammet.

Rådet ska bestå av tretton ledamöter varav sju ledamöter ska företräda lärarna, förskollärarna och rektorerna, tre ledamöter ska företräda huvudmännen, två ledamöter ska företräda universitet och högskolor och en ledamot ska företräda Skolverket. Vidare ska högst lika många suppleanter med samma fördelning utses. Ledamöterna i Rådet för professioner i skolväsendet ska förordnas på viss tid.

Regeringen ska utse de ledamöter som företräder lärarna, förskollärarna och rektorerna efter hörande av lärares och skolledares fackliga organisationer. De ledamöter som företräder huvudmännen ska utses efter hörande av huvudmannorganisationerna. De ledamöter som företräder universitet och högskolor ska utses efter hörande av Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Till ordförande ska någon av professionernas företrädare utses och till vice ordförande ska någon av företrädarna för huvudmännen eller universitet och högskolor utses.

Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet som ett särskilt rådgivande organ inom Skolverket ska regleras i förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Skälen för förslaget

Professionernas inflytande över det nationella professionsprogrammets innehåll och form bör vara reellt...

En viktig faktor för att möjliggöra en utveckling av en profession är hur professionens kunskapsbas skapas och utvecklas. Det är en del av den autonomi som kännetecknar en profession. Enligt Utredningen om en bättre skola behöver en sådan process växa inifrån professionen och kan inte påtvingas den. Tre utredningar har föreslagit eller utvecklat förslaget om professionsprogram; Skolkommissionen, Utredningen om en bättre skola och Skolmyndighetsutredningen. Samtliga utredningar har poängterat vikten av professionernas inflytande. Det är med den utgångspunkten som Skolkommissionen föreslår att en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling ska inrättas. Funktionen ska ha en bred sammansättning och dess ledamöter ska utses av regeringen. Skolkommissionen poängterar vidare att det är viktigt att säkerställa ett reellt lärar-, förskollärlar- och skolledarinflytande för att säkra funktionens legitimitet. Utredningen om en bättre skola ställer sig bakom Skolkommissionens förslag

och betonar särskilt vikten av att professionerna ges ett djupt och reellt inflytande i alla delar. Utredningen om en bättre skola poängterar vidare att det är viktigt att huvudmän och lärosäten också ges ett tydligt inflytande. Mot bakgrund av detta bedöms det vara av största vikt att både professionerna, huvudmän och lärosätena ges inflytande över de nationella professionsprogrammets innehåll och form.

...och inflytandet realiserar i Rådet för professioner i skolväsendet

För att säkerställa professionernas inflytande behövs en funktion där parterna är representerade. Skolverket föreslås i avsnitt 6.5 vara ansvarig myndighet för det nationella professionsprogrammet, vilket innebär att det är Skolverket som fattar beslut. En funktion behöver inrättas som ger professionerna inflytande genom att de bistår Skolverket med kvalificerat stöd inför myndighetens beslut om föreskrifter om kompetensutvecklingsinsatser och meriteringssystemet.

Det föreslås att professionernas reella inflytande över det nationella professionsprogrammets innehåll och form ska säkras genom att det inom Skolverket ska finnas ett särskilt organ benämnt Rådet för professioner i skolväsendet. Företrädare för professionerna, huvudmän, universitet och högskolor samt för Skolverket förelås ingå i rådet.

Rådet för professioner i skolväsendet kommer att få ett stort inflytande över inriktningen på professionsprogrammets olika delar. Det är därför viktigt att regeringen och berörda aktörer, så som lärares och skolledares fackliga organisationer och huvudmannorganisationer, har ett stort förtroende för rådet. Det föreslås att regeringen ska utse rådets ledamöter och för att rådets legitimitet ska säkras föreslås att lärares och skolledares fackliga organisationer ska höras innan professionens företrädare utses. De ledamöter som företräder universitet och högskolor ska representera universitet och högskolor generellt och inte ett givet lärosäte. Därför bör dessa utses efter hörande av Sveriges universitets- och högskoleförbund.

Med utgångspunkt i att rådets arbetsuppgifter syftar till professionsutveckling görs bedömningen att de ledamöter som företräder professionerna bör ha en majoritet av platserna i rådet. Professionerna föreslås därför ha sju platser. De ledamöter som företräder huvudmän och lärosäten bör tillsammans ha fem platser, varav huvudmännens ledamöter föreslås ha tre platser och lärosätenas ledamöter föreslås ha två platser. Vidare föreslås en ledamot företräda Skolverket. Sammantaget blir det tretton ledamöter.

Ordförandeskapet i särskilda organ med rådgivande funktion bör i normalfallet läggas på den ansvariga myndighetens chef. För att stärka rådets legitimitet och roll att verka professionsutvecklande föreslås dock att ordförandeskapet för rådet ska läggas på en av professionsföreträdarna.

Mandatperioden för styrelseledamöter kan variera beroende på verksamhetens art och betydelse. Ledamöterna i rådet bör utses på tre år.

För att Rådet för professioner i skolväsendet ska kunna bistå Skolverket på ett ändamålsenligt vis krävs att Skolverket ser till att rådet ges resurser i form av ett kansli som kan ta fram underlag av olika slag för rådets arbete samt att rådet involveras i myndighetens arbete med professionsprogrammet. Det är i det sammanhanget viktigt att rådet för en dialog med de olika företrädarna för eleverna, t.ex. Sveriges Elevråd, Elevernas Riksförbund

(tidigare SVEA) och Sveriges Elevkårer. Det bör också finnas en långsiktighet i en sådan dialog.

Rådet utses av regeringen men rådets arbete organiseras av Skolverket och Skolverket ansvarar för resurstilldelningen. Skolverket ansvarar vidare inför regeringen för att Rådet för professioner i skolväsendet ges goda förutsättningar för sin verksamhet. Rådet för professioner i skolväsendet ansvarar å sin sida för sin verksamhet inför Skolverkets ledning.

Regleringen om Rådet om professioner i skolväsendet bör tas in i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

6.7 Rådet för professioner i skolväsendet ska identifiera behov av kompetensutveckling och vara rådgivande till Skolverket

Förslag: Rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket genom att

- identifiera yrkeskompetenser som kännetecknar särskilt yrkeskickliga lärare, förskollärare och rektorer,
- identifiera kompetensutveckling som syftar till att utveckla sådana yrkeskompetenser, och
- särskilt identifiera dels sådan kompetensutveckling som ska erbjudas inom ramen för det nationella professionsprogrammet, dels sådan som ska ingå i villkor för att få beslut om meriteringsnivån meriterad.

Rådet för professioner i skolväsendet ska även bistå Skolverket genom att

- följa upp nyttjandet och kvaliteten i professionsprogrammets samlade utbud av kompetensutveckling,
- vara rådgivande i frågor som rör hur olika typer av kompetensutveckling kan utformas och hur skolhuvudmännen på bästa sätt kan möjliggöra lärares, förskollärares och rektorers deltagande i yrkesutvecklande kompetensutveckling, och
- vara rådgivande i frågor som rör möjligheten att främja att fler lärare, förskollärare och rektorer når behörighet för en forskarutbildning.

Skolverket kan även i andra frågor vända sig till Rådet för professioner i skolväsendet för att få stöd för sina beslut.

Skälen för förslaget

Rådet för professioner i skolväsendet bör identifiera behov av kompetensutveckling som stärker professionerna

Som framgått av avsnitt 3.3 upplever många lärare brister i den kompetensutveckling de erbjuds. Bland annat upplevs den inte som relevant, t.ex. att kompetensutvecklingen inte är inriktad på att utveckla undervisningen eller att kompetensutvecklingen inte lett till någon positiv effekt för yrkesutövningen. Behoven av relevant kompetensutveckling för lärare i yrkesämnen kan i detta sammanhang behöva belysas särskilt. Ett viktigt syfte med förslaget att inrätta det nationella professionsprogrammet är tillskapandet av en nationell struktur för kompetensutveckling. För att ett nytt yrkesutvecklande kursutbud ska bli så relevant som möjligt behöver det utgå från professionernas kärnuppdrag: undervisning och ledning. Därför bör ett sådant utbud bygga på kunskaper om vad som kännetecknar särskilt yrkesskickliga lärare, forskollärare och rektorer. För att säkra att utbudet både grundar sig i vetenskap och beprövad erfarenhet och utformas på ett sätt som underlättar för lärare, forskollärare och rektorer och huvudmän att delta bör Rådet för professioner i skolväsendet bistå Skolverket med att identifiera yrkeskompetenser som kännetecknar särskilt yrkesskickliga lärare, forskollärare och rektorer. Rådet bör även bistå med att identifiera kompetensutveckling som syftar till att utveckla sådana yrkeskompetenser samt vara rådgivande i frågor om hur olika typer av kompetensutveckling kan utformas och hur skolhuvudmännen på bästa sätt kan möjliggöra lärares, forskollärares och rektorers deltagande i yrkesutvecklande kompetensutveckling. Lärosätesrepresentanterna i rådet spelar nyckelroller i detta arbete och har i det avseendet en viktig roll i rådet.

Rådet bör identifiera sådan kompetensutveckling som också ska vara meriterande

Ett annat syfte med förslaget att inrätta det nationella professionsprogrammet är att synliggöra karriärvägar för lärare och forskollärare vilket bl.a. görs genom inrättandet av ett meriteringssystem. Som tidigare framgått av avsnitt 6.3 ska läraren eller forskolläraren för meriteringsnivån meriterad ha genomfört viss kompetensutveckling. Sådan kompetensutveckling kommer att vara inriktad på undervisningsskicklighet.

Av avsnitt 3.3 framgår att det framkommit kritik mot att tillsättningen av förstelärare inte är upplevs som tillräckligt transparent, d.v.s. att det inte är tydligt på vilka grunder en lärare utses som förstelärare. I avsnitt 6.4 föreslås att för att kunna utses till förstelärare bör det krävas att läraren har erhållit beslut om meriteringsnivån meriterad och för detta ska läraren ha uppfyllt villkor om kompetensutveckling. Kompetensutveckling föreslås således få stor betydelse för lärares och forskollärares möjligheter till karriärvägar. Det är viktigt att det tas fram underlag om form och omfattning av den kompetensutveckling som ska krävas för meriteringsnivån meriterad. Rådet för professioner i skolväsendet bör därför bistå Skolverket i detta arbete, som också kommer att ligga till grund för de ytterligare föreskrifter som ska meddelas.

Rådet bör följa upp nyttjandet och kvaliteten i professionsprogrammets utbud av kompetensutveckling

Som nämnts tidigare är inrättandet av det nationella professionsprogrammet med tillskapandet av en nationell struktur för kompetensutveckling och ett nationellt meriteringssystem ett stort och omfattande steg av statligt stöd för utveckling av skolväsendet. Därför är det viktigt att de beslut som Skolverket tar inom ramen för professionsprogrammen är väl förankrade i Rådet för professioner i skolväsendet. En uppföljning och utveckling av kvaliteten i utbudet av kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet är också väsentlig för att säkerställa programmets legitimitet. Rådet är den funktion som ska säkerställa professionernas inflytande över professionsprogrammet. Därför bör rådet följa upp nyttjandet och kvaliteten i professionsprogrammets samlade utbud av kompetensutveckling. För att rådets roll ska bli ändamålsenlig behöver Skolverket ge rådet förutsättningar för arbetet med att identifiera behov av kompetensutveckling och att följa upp nyttjandet av de insatser som erbjuds inom ramen för professionsprogrammet.

Rådet bör bistå Skolverket med förslag om hur myndigheten kan främja att fler lärare, förskollärare och rektorer blir behöriga till en forskarutbildning

Varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning (2 kap. 22 § skollagen). Antalet lärare och förskollärare med forskarutbildning är lågt i skolväsendet. Dessutom har få lärare eller förskollärare behörighet att söka en forskarutbildning enbart med sin grundutbildning. Det krävs i normalfallet ytterligare avklarade studier på avancerad nivå för att nå sådan behörighet. Det är inte Skolverkets roll att se till att fler lärare når behörighet för en forskarutbildning. Myndigheten kan dock bidra till detta genom att underlätta för fler att söka sig till en forskarutbildning. Delar av det nya yrkesutvecklande kursutbudet som ska tas fram bör utformas så att det över tid kan leda till en magister- eller masterexamen vilket är tillräcklig grund för att antas till en forskarutbildning. Rådet för professioner i skolväsendet bör vara rådgivande i frågor som rör möjligheten att främja att fler lärare, förskollärare och rektorer blir behöriga till en forskarutbildning.

6.8 Rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket i arbetet med meriteringssystemet

Förslag: Rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket i arbetet med

- att ta fram konkreta kriterier för villkoren för meriteringsnivåerna i meriteringssystemet, och
- hur meriteringsprocessen bäst bör organiseras.

Rådet för professioner i skolväsendet ska undersöka om, och i så fall på vilket sätt, meriteringssystemet kan eller bör utvecklas samt om rådet finner det lämpligt, lämna sådana förslag. I Skolverkets redovisning av arbetet med professionsprogrammet till regeringen ska sådana förslag på utveckling av programmet från rådet som kräver regerings- eller

riksdagsbeslut framgå samt myndighetens bedömning av dessa förslag utifrån myndighetens uppdrag i relevanta delar.

Skälen för förslaget

Rådet för professioner i skolväsendet bör bistå Skolverket när kriterier för villkor för meritering tas fram

Det meriteringssystem som föreslås i avsnitt 6.1. och 6.3 bygger på att vissa formella villkor ska vara uppfyllda för att ett beslut om viss meriteringsnivå ska kunna erhållas. Utöver det ska lärares och förskollärares förmåga till undervisning av hög kvalitet bedömas. Samtliga bedömningsgrunder behövs konkretiseras för att vara möjliga att tillämpa på ett likvärdigt och ändamålsenligt sätt. Det är även viktigt att de konkreta kriterierna som ska användas för bedömning av förmåga till undervisning av hög kvalitet bygger på vetenskaplig grund och är förankrade hos professionerna och skolhuvudmän.

För att det nationella meriteringssystemet ska bli hanterbart och nå legitimitet kan inte alla aspekter av kvalitet i undervisningen bedömas i meriteringsprocessen. Det bör göras ett urval, så att de allra mest centrala aspekterna av kvalitet i undervisningen bedöms. Det är dessutom viktigt att ta hänsyn till att kvalitet kan vara situationsbundet till t.ex. barnens och elevernas ålder, socioekonomiska bakgrund, programval på gymnasiet etc. Huvudmän kan också ha olika förutsättningar, vilket kan leda till att de materiella förutsättningarna för lärares möjlighet att undervisa skiljer sig åt.

För att kunna nå fram till ändamålsenliga kriterier som tar hänsyn till de olika aspekterna ovan behövs ett underlag som sammanfattar både den vetenskapliga kunskapen om kvalitet i undervisningen och erfarenheter som finns. Rådet för professioner i skolväsendet bör bistå Skolverket i arbetet med att ta fram ett sådant underlag inför ett beslut om ytterligare föreskrifter om de konkreta kriterierna för bedömning vid beslut om meriteringsnivå samt hur en sådan bedömning ska gå till. Rådets roll blir särskilt viktig när det gäller villkoret om undervisning av hög kvalitet. Det gäller vilka centrala aspekter av kvalitet i undervisning som ska ingå men framförallt på vilket sätt bedömningen ska gå till. Rådet bör särskilt fundera på möjligheterna till kollegiala processer för detta. Som nämns i avsnitt 6.3 kan t.ex. kollegial bedömning där ett par lärarkollegor från en annan huvudman genomför en kollegial observation av undervisningen användas. Om denna metod väljs behöver rådet även analysera vilka kunskaper och kompetenser sådana kollegiala bedömare behöver ha. En sådan process skulle i sig verka professionsstärkande då den behöver bygga på gemensamt accepterade kriterier för en undervisning av hög kvalitet.

Hänsyn bör även tas till organisatoriska förutsättningar när legitimerade lärare respektive förskollärare ska genomgå meriteringsprocessen. Rådet bör därför också bistå Skolverket med hur meriteringsprocessen bäst kan organiseras.

Förslagen om ett meriteringssystem kan anses utgöra den bärande ramen för professionsprogrammet. När det grundläggande systemet har börjat tillämpas bör möjligheterna att utveckla meriteringssystemet ses över. Det kan t.ex. gälla att eventuellt införa fler meriteringssteg eller att införa en

möjlighet till meritering även för rektorer. Det kan också gälla eventuell ytterligare reglering av lärares och förskollärares arbetsuppgifter som t.ex. att vara mentor för nyutbildades introduktionsperiod eller handledare för lärar- eller förskollärestudenters verksamhetsförlagda utbildning (VFU). Förslag om sådan utveckling behöver vara väl förankrade i professionerna. Förslagen behöver också ta hänsyn till utmaningar med en ökad statlig administrativ överbyggnad och till huvudmännens behov av lärare och förskollärare till olika arbetsuppgifter. Rådet för professioner i skolväsendet bör därför undersöka om, och i så fall på vilket sätt, meriteringssystemet skulle kunna utvecklas och i enlighet med den hänsyn som behöver tas i sådana ställningstaganden, väga för och nackdelar med förslagen. Att rådet ska utföra sådana undersökningar och, om rådet finner det lämpligt, lämna sådana förslag bör framgå av förordningen om instruktion för Skolverket. I Skolverkets redovisning av arbetet med professionsprogrammet till regeringen ska sådana förslag på utveckling av programmet från rådet som kräver regerings- eller riksdagsbeslut framgå samt myndighetens bedömning av dessa förslag utifrån myndighetens uppdrag i relevanta delar.

6.9 Ansökan om meritering ska vara avgiftsbelagd och beslut om meriteringsnivå ska vara möjligt att överklaga

Förslag: Det ska tas ut en avgift i samband med en ansökan om meriteringsnivå.

Ett beslut om avslag på en ansökan om meriteringsnivå ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Om en lärare eller förskollärare får sin legitimation återkallad ska beslutet om meriteringsnivå upphöra att gälla när beslutet om återkallelse av legitimationen har fått laga kraft.

Bestämmelserna om överklagande och om upphörande av ett beslut om meriteringsnivå ska införas i skollagen. Det ska i skollagen tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen enligt regeringsformen kan meddela föreskrifter om avgift i samband med ansökan om meriteringsnivå.

Skälen för förslaget

En ansökan om meriteringsnivå bör vara avgiftsbelagd

Vid införandet av legitimationssystemet för lärare och förskollärare reglerades att Skolverket ska ta ut en avgift från den enskilde läraren eller förskolläraren för utfärdandet av legitimationer (4 kap. 5 § behörighetsförordningen). Skälet till det var att det fungerar på motsvarande sätt inom övriga legitimationstyrken och att det inte fanns skäl att utforma systemet annorlunda när det gällde lärar- och förskolläraryrket. Vidare bedömdes att avgifter även bör få tas ut i samband med en ansökan från lärare som önskar få sin legitimation kompletterad med ytterligare behörighet eller

titeln lektor. Skälet till detta var att även det förfarandet har sin motsvarighet i systemen för andra legitimationsyrken (prop. 2010/11:20 s. 50). Även i nu aktuellt fall görs bedömningen att Skolverket ska ta ut en avgift vid ansökan om meriteringsnivå. Avgiften för en ansökan om meriteringsnivå bör betalas av den enskilde läraren eller förskolläraren. Det kommer inte att vara en skyldighet för den enskilde läraren eller förskolläraren att ansöka om beslut om meriteringsnivå. Det kommer inte heller att ställas krav på ett beslut om meriteringsnivå för att läraren ska kunna undervisa i de ämnen som läraren har behörighet för. Föreskrifter om avgifter för ansökan kan därför inte anses vara ett ingrepp i enskildas ekonomiska förhållande som kräver ett bemyndigande. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kommer därmed att med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen kunna meddela föreskrifter om avgifter för ansökan. Det bör tas in en upplysningsbestämmelse om detta i skollagen.

Avgiften vid ansökan om legitimation är 1 500 kronor. När en legitimerad lärare respektive förskollärare vill komplettera sin legitimation med ytterligare behörighet är avgiften 750 kronor (4 kap. 5 § behörighetsförordningen). Lärar- eller förskollärligitation är grunden för att ingå i meriteringssystemet. Avgiften för övriga steg bör inte vara lika betungande ekonomiskt som avgiften för ansökan om legitimation. Att ansöka om meritering på en viss meriteringsnivå bör därför ligga på motsvarande nivå som när en lärare eller förskollärare vill komplettera sin legitimation med ytterligare behörighet. Avgiften i samband med en ansökan om meriteringsnivå bör regleras i den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, som i sin tur bör hänvisa till avgiftsförordningen (SFS 1992:191). I 10 § avgiftsförordningen anges de olika avgiftsklasser som det är möjligt att hänvisa till. Den avgiftsklass i avgiftsförordningen som är närmast i nivå med avgiften för att komplettera sin legitimation är avgiftsklass 2 som i dag är 870 kronor.

Skolverkets beslut i fråga om meriteringsnivå bör kunna överklagas

Skolverkets prövning av en legitimerad lärares eller legitimerad förskollärares ansökan om meriteringsnivå kommer att innebära en bedömning av fyra villkor när det gäller meriteringsnivån meriterad och två villkor när det gäller meriteringsnivån särskilt meriterad. Ett beslut om meriteringsnivån meriterad kommer, inom en viss tid efter ikraftträdandet av författningsförslagen, att vara ett krav för att få utses till förstelärare med stöd av statsbidrag enligt förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolvårdsmän som inrättar karriärsteg för lärare. På motsvarande sätt kommer ett beslut om meriteringsnivån särskilt meriterad att vara ett krav för att utses till lektor med stöd av statsbidrag enligt samma förordning. Om en ansökan om meriteringsnivå avslås är frågan om detta beslut ska kunna överklagas.

Enligt förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 §). Av propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (2016/17:180) framgår bland annat att prövningen av om ett visst beslut ska anses överklagbart utgår från en objektiv bedömning och uttrycket

påverka någons situation tar sikte på beslutets faktiska verkningar främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Kravet på att det ska kunna antas att ett beslut påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan för att ett beslut ska få överklagas (prop. 2016/17:180 s. 332).

Förvaltningslagen är subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning, dvs. om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, tillämpas den bestämmelsen (4 § förvaltningslagen). Av propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (prop. 2016/17:180 s. 39 och 289) framgår att det i vissa fall finns behov av att ställa upp högre krav i specialreglering än vad som följer av den allmänna regleringen och i undantagsfall kan det finnas behov av att göra begränsningar i tillämpningsområdet för någon eller några bestämmelser i förvaltningslagen. En allmän princip som bör gälla anges dock vara att undantag ska förekomma bara om det kan motiveras av bärande sakliga och funktionella skäl. Detta med hänsyn till lagens syfte och karaktär, med bestämmelser som slår fast en minimistandard av rättsskydd för enskilda i förvaltningsförfarandet.

Ett beslut om meriteringsnivå kommer att ha betydelse för lärare och förskollärare i deras yrkeskarriär. Beslutet får anses påverka den enskildes personliga eller ekonomiska situation på ett inte obetydligt sätt. För lärare kommer beslut om meriteringsnivån meriterad respektive särskilt meriterad framöver att utgöra krav för att kunna utses till s.k. förstelärare respektive lektor med stöd av statsbidrag enligt förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Det kan inte anses finnas några bärande sakliga eller funktionella motiv för avvikelse i specialreglering från förvaltningslagens bestämmelse om vilka beslut som får överklagas. Det bör därför finnas en rätt för en lärare eller förskollärare att överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om meriteringsnivå.

Vilken prövningsinstans är lämplig?

Huvudregeln enligt förvaltningslagen är att ett beslut av en förvaltningsmyndighet överklagas till allmän förvaltningsdomstol (40 § förvaltningslagen). Beslut om legitimation för lärare och förskollärare kan exempelvis överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Som nämnts är dock förvaltningslagen subsidiär i förhållande till speciallagstiftning (4 § förvaltningslagen). Eftersom prövningen av beslut om meriteringsnivå medför behov av viss sakkunskap om lärares och förskollärares yrkesskicklighet och uppdrag finns det skäl som talar för att en annan instans än allmän förvaltningsdomstol bör vara den instans som prövar överklaganden av beslut om meriteringsnivå.

Vid överväganden av vilken prövningsinstans som kan vara lämplig måste artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (europakonventionen) beaktas. Enligt denna artikel ska var och en vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och

opartisk domstol som upprättats enligt lag. Europakonventionen utgör svensk lag enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av regeringsformen (RF) följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av europakonventionen (2 kap. 19 § RF).

Artikel 6.1 europakonventionen är tillämplig på förfaranden som gäller en tvist om någons civila rättigheter och skyldigheter under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist mellan en enskild, fysisk eller juridisk person, och en annan person eller myndighet, tvisten gäller en rättighet som har sin grund i den nationella rätten och denna rättighet är en civil rättighet. Begreppet "civil rättighet" ges en autonom tolkning och det finns betydande rättspraxis från Europadomstolen om hur begreppet ska förstås. I Europadomstolens praxis har rätten att praktisera som läkare och rätten att få inträde i en advokatorganisation ansetts utgöra civila rättigheter. Även beslut om återkallelse att utöva läkaryrket och att driva en medicinsk klinik har ansetts röra civila rättigheter. När det gäller offentliga tjänstemän med befattningar som innefattar offentlig maktutövning har Europadomstolen funnit att artikel 6.1 inte blir tillämplig beträffande sådana befattningar om tvisten rör själva maktutövningen. Andra tvister, t.ex. om tjänstemäns lön eller andra ekonomiska anställningsförmåner faller dock generellt under artikeln. I Sverige har Högsta förvaltningsdomstolen (dåvarande Regeringsrätten) ansett att regeringens beslut i ett anställningsärende innefattade en prövning av sökandens civila rättigheter (RÅ 2006 ref 65). De krav som uppställs i Europakonventionen utvecklas kontinuerligt genom praxis från Europadomstolen. Det finns skäl som talar för att frågan om beslut om en lärare har uppnått en viss meriteringsnivå utifrån i förordning och myndighetsföreskrifter reglerade kriterier utgör en prövning av civila rättigheter. Den instans som ska pröva ett beslut om avslag på en sådan ansökan bör därför uppfylla de krav på domstol som ställs i europakonventionen.

Av Europadomstolens praxis framgår att inte endast traditionella domstolar utan även andra prövningsorgan kan godtas som domstolar under förutsättning att organen uppfyller konventionens rättssäkerhetskrav. Det ska vara fråga om en oavhängig och opartisk prövningsinstans som har upprättats enligt lag. För att en domstol ska anses upprättad enligt lag krävs bland annat att dess sammansättning är fastställd i lag (Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, femte upplagan, 2015, s. 213 och 236).

Lärarnas ansvarsnämnd har en sammansättning som medför att nämnden har särskild sakkunskap om och praktisk erfarenhet av skol- eller förskoleverksamhet och lärares eller förskollärares uppdrag, (27 kap. 5 § skollagen). Lärarnas ansvarsnämnd är emellertid ett särskilt beslutsorgan inom myndigheten Skolverket, dvs samma myndighet som föreslås pröva ansökningar om meriteringsnivå. Enligt europakonventionen ställs krav på oavhängighet och opartiskhet för att ett organ, t.ex. en nämnd, ska anses utgöra sådant domstolsliknande organ som kan jämföras med en domstol (artikel 6.1 Europakonventionen). Detta innebär att nämnden ska vara oberoende i förhållande både till regering och myndigheter och till parterna i målet (RÅ 2004 ref 122 och Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, femte upplagan, 2015, s. 213 f.). Lärarnas ansvarsnämnd,

som är en del av myndigheten Skolverket, kan därmed inte komma ifråga som den instans som ska pröva överklaganden av beslut om meriteringsnivå.

Istället för att inrätta en ny prövningsinstans bedöms en ordning där överklagande av beslut om meriteringsnivå prövas av Skolväsendets överklagandenämnd vara lämplig. Skolväsendets överklagandenämnd inrättades 1991 för att tillgodose behovet av en instans som kunde överpröva vissa beslut av skolhuvudmännen som bedömdes vara särskilt viktiga för enskilda elever. Överklagandenämnden har särskild sakkunskap både om barns och elevers förhållanden och behov och om skolverksamheten i övrigt (27 kap. 2 § skollagen).

Regleringen av Skolväsendets överklagandenämnd infördes i 2010 års skollag i samband med lagens tillkomst. Av förarbetena framgår att regeringen, mot bakgrund av att Europadomstolen har förklarat att termen ”domstol” inte ska tolkas så att det därmed bara avses en domstol av traditionellt slag som ingår i ett lands domstolsorganisation, ansåg att grundläggande föreskrifter om Skolväsendets överklagandenämnd skulle införas i skollagen och att förfarandet vid nämnden så långt det är möjligt borde motsvara det som gäller vid domstolar (prop. 2009/10:165 s. 560).

Bestämmelserna om nämndens sammansättning finns i 27 kap. skollagen. Där anges att nämnden ska bestå av en ordförande, en eller två vice ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska ha särskild sakkunskap både om barns och elevers förhållanden och behov och om skolverksamheten i övrigt. Det ska finnas högst två ersättare för de övriga ledamöterna. Ledamöterna i nämnden och deras ersättare utses av regeringen för en period om minst tre år (27 kap. 2 och 3 §§ skollagen).

Skolväsendets överklagandenämnd är således en i lag reglerad nämndmyndighet. Nämnden får anses uppfylla de krav på oavhängighet och opartiskhet som ställs på ett prövningsorgan för att godtas som domstol i enlighet med artikel 6.1 i europakonventionen (12 kap. 2 § RF, HFD 2015 ref. 6). Det bör därför införas en bestämmelse i 28 kap. skollagen, vilket innehåller bestämmelser om överklagande, om att en lärare eller förskollärare har rätt att överklaga ett beslut om avslag på en ansökan om meriteringsnivå till Skolväsendets överklagandenämnd.

Eftersom Skolväsendets överklagandenämnd idag inte är sammansatt utifrån behovet av särskild sakkunskap om lärar- och förskolläraryrkesprofessionerna behöver bestämmelserna i 27 kap. skollagen om nämndens sammansättning och ledamöternas sakkunskap ändras. Två ytterligare ledamöter med särskild sakkunskap om lärares och förskollärares yrkesskicklighet utifrån lärares och förskollärares uppdrag bör ingå i nämnden. Vidare bör omfattningen av suppleanter för ledamöterna utökas så att det säkerställs att nämnden har tillräcklig kompetens i sak vid varje prövning.

Vid återkallelse av legitimation ska ett beslut om meriteringsnivå upphöra att gälla

Ett grundläggande rekvisit för att kunna erhålla ett beslut om meriteringsnivå är att läraren eller förskolläraren har legitimation. Som anges i avsnitt 4.2.2 kan Lärarnas ansvarsnämnd återkalla en lärares eller förskollärares legitimation (2 kap. 23 § skollagen). Ett sådant beslut kan överklagas till

allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 4 § skollagen). Om en lärare eller förskollärare får sin legitimation återkallad är ett grundläggande villkor för beslut om meriteringsnivå inte längre uppfyllt. I de fall en lärare eller förskollärare har fått ett beslut om meriteringsnivå bör därför detta beslut upphöra att gälla när Lärarnas ansvarsnämnd har fattat beslut om återkallelse av legitimation. Det finns inte skäl för att införa en ordning där Lärarnas ansvarsnämnd särskilt prövar frågan om upphörande av beslutet om meriteringsnivå. Eftersom en legitimation är ett krav för ett beslut om meriteringsnivå och beslut om återkallelse av legitimation är ett överklagbart beslut skulle en ordning som innebär att Lärarnas ansvarsnämnd därutöver skulle behöva fatta ett särskilt beslut om att beslutet om meriteringsnivå ska upphöra att gälla och införandet av en möjlighet att överklaga ett sådant beslut inte tillföra något från rättssäkerhetssynpunkt. Ett beslut om meriteringsnivå bör därför automatiskt upphöra att gälla när beslutet om återkallelse har fått laga kraft. En reglering om att ett beslut om meriteringsnivå ska upphöra att gälla när en lärares eller förskollärares legitimation har återkallats och beslutet om återkallelse har fått laga kraft bör därför föras in i 2 kap. skollagen.

Om en lärare eller förskollärare som tidigare varit legitimerad vill ansöka om legitimation på nytt är det Lärarnas ansvarsnämnd som prövar denna ansökan. Vid en sådan prövning ska en ny legitimation meddelas om kraven i 2 kap. 16 § skollagen är uppfyllda (27 kap. 4 § andra stycket 2 och tredje stycket skollagen). I propositionen Legitimation för lärare och förskollärare (prop. 2010/11:20) anges att regeringen bedömer att den som fått sin legitimation återkallad ska kunna få en ny legitimation om de förhållanden som föranlett återkallelsen ändrats eller om läraren eller förskolläraren på nytt visat sig lämplig att utöva sitt yrke. Läraren respektive förskolläraren får då ansöka om legitimation och ärendet ska prövas av Lärarnas ansvarsnämnd (prop. 2010/11:20 s. 55). I det fall en lärare eller förskollärare på nytt ansöker om legitimation och erhåller sådan legitimation bör läraren och förskolläraren också kunna ansöka på nytt om beslut om meriteringsnivå hos Skolverket och få en sådan ansökan prövad.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Såväl ändringarna i skollagen om nationella professionsprogram som den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Ändringarna i förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg ska träda i kraft den 1 juli 2028.

De bestämmelser i förordningen om statsbidrag som ändras och upphävs, ska fortsatt gälla i de äldre lydelseerna för statsbidrag som har beviljats till och med den 30 juni 2028. Efter denna tidpunkt ska statsbidrag få beviljas för kostnader för sådana förstelärare eller lektorer som statsbidrag har beviljats för tidigare, under förutsättning att vill-

koren i bestämmelserna i de äldre lydelseerna fortfarande är uppfyllda och att läraren fortfarande är kvar hos samme huvudman.

Skälen för förslagen

Förslaget om inrättandet av nationella professionsprogram

De föreslagna nya bestämmelserna i skollagen om ett nationellt professionsprogram innebär att det inom skolväsendet ska finnas dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare. Det nationella meriteringssystemet ska bestå av två meriteringsnivåer, meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare. Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla dels kompetensutvecklingsinsatser för legitimerade lärare respektive förskollärare som kan ligga till grund för att uppnå meriteringsnivån meriterad, dels andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare, förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer. Förslagen innebär bl.a. att huvudmannen, inom ramen för ett utvidgat ansvar för kompetensutveckling, ska se till att legitimerade lärare respektive förskollärare ges möjlighet att inom det nationella professionsprogrammet delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad. Bestämmelserna innebär också en möjlighet för legitimerade lärare respektive förskollärare att hos Skolverket ansöka om och få ett beslut om viss meriteringsnivå. Ett avslagsbeslut ska kunna överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Processen att inrätta det nationella professionsprogrammet är komplex. Professionernas delaktighet och lärosätenas möjlighet att möta de identifierade behoven är viktiga för en lyckad reform. Rådet för professioner i skolväsendet ska inrättas genom att regeringen utser de ledamöter som ska ingå där. Som framgår av avsnitt 6.6 kommer Rådets uppgifter att regleras i förordningen med instruktion för Statens skolverk.

Det är betydelsefullt att bestämmelserna i skollagen om inrättandet av ett nationellt professionsprogram med en struktur för nationell kompetensutveckling och ett nationellt meriteringssystem träder i kraft så snart som möjligt. Enligt författningsförslagen ska det i skollagen tas in upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen kan meddela dels föreskrifter om vad som ska krävas för att uppnå respektive meriteringsnivå, dels föreskrifter om avgifter i samband med en ansökan om prövning av meriteringsnivå, dels ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt meriteringsförfarandet. Sådana föreskrifter föreslås meddelas i den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, där bemyndigande ges till Skolverket att meddela ytterligare föreskrifter. Rådet ska bistå Skolverket inför beslut om ytterligare föreskrifter bl.a. i fråga om kriterierna för meriteringsnivåerna och meriteringsförfarandet samt delta i arbetet med att ta fram kursutbudets innehåll och form. Framtagandet av utbud inom kompetensutvecklingen och ytterligare kriterier för bedöm-

ning och förfarande inom meriteringssystemet kommer att ta en viss tid att ta fram och kan behöva ske i flera steg. För att berörda myndigheter och aktörer ska ges tid till detta arbete och för att skolhuvudmän och andra aktörer ska ges tid att förbereda sig för den nya regleringen föreslås att samtliga bestämmelser i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2023. Även den nya förordningen om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, som kompletterar lagregleringen, föreslås, träda i kraft den 1 juli 2023.

När det gäller frågan om tidpunkten för ikraftträdande av dels de nya bestämmelserna i förordningen med instruktion för Skolverket om Rådet för professioner i skolväsendet, dels bemyndigandena för Skolverket i den nya förordningen om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, bör följande beaktas. Regeringen är inte beroende av ett bemyndigande för att fatta beslut om att i förordningen med instruktion för Skolverket reglera Skolverkets och rådets organisation och uppgifter vad avser det nationella professionsprogrammet, utan regeringen kan göra det med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Regeringen kan även utse ledamöterna i rådet. Det är möjligt för regeringen att meddela föreskrifter som ansluter till bestämmelser i en lag som inte har trätt i kraft under förutsättning att förordningen träder i kraft tidigast samma dag som lagen träder i kraft. Regeringen kan således fatta beslut om ändringar i förordningen med instruktion för Skolverket och den nya förordningen om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare så snart som riksdagen har beslutat de föreslagna ändringarna i skollagen. Förordningarna bör dock inte träda i kraft förrän ändringarna i skollagen träder i kraft. På motsvarande sätt kan myndigheter, i detta fall Skolverket, med stöd av ett bemyndigande i förordning meddela föreskrifter under förutsättning att myndighetens föreskrifter träder i kraft tidigast samma dag som förordningen träder i kraft. Den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare och ovan nämnda ändringar i förordningen med instruktionen för Skolverket bör således beslutas och ledamöter i Rådet för professioner i skolväsendet bör utses efter att ändringarna i skollagen har beslutats, men i god tid före att dessa ändringar träder i kraft, så att rådet kan bistå Skolverket i verkets arbete med att ta fram föreskrifter som kompletterar lagändringarna. Som nämnts ovan kan sådana föreskrifter inte träda i kraft förrän lagen och förordningen har trätt i kraft.

Som framgår av avsnitt 6.4 föreslås karriärstegsreformen kopplas ihop med meriteringssystemet på så vis att efter viss tid ska endast en meriterad lärare kunna utses till förstelärare och endast en särskilt meriterad lärare utses till lektor. För att sammankopplingen mellan systemen ska fungera praktiskt bedöms en övergångsperiod om fem år krävas från och med att regleringen av professionsprogrammet, och därmed meriteringssystemet, föreslås träda i kraft, dvs. från och den 1 juli 2023. De föreslagna ändringarna i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, bör därför träda i kraft den 1 juli 2028. Under perioden 1 juli 2023– 1 juli 2028 har lärare möjlighet att ansöka och få beslut om meriteringsnivån meriterad respektive särskilt meriterad och det kommer därmed att finnas ett tillräckligt antal lärare som uppfyller kriterierna för att utses till nya förstelärare och lektorer av huvudmännen. Det föreslås vidare införas övergångsbestämmelser som innebär att de ändrade

och upphävda bestämmelserna i förordningen ska gälla i sin äldre lydelse för statsbidrag som beviljats fram till och med den 30 juni 2028. De lärare som t.o.m. den 30 juni 2028 har utsetts till förstelärare eller lektor föreslås genom övergångsbestämmelser kunna fortsätta att inneha dessa benämningar så länge de stannar kvar hos samma huvudman. Det är först om de byter huvudman efter den 1 juli 2028 som de behöver uppfylla kravet på att ha uppnått meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad för att på nytt kunna utses till förstelärare respektive lektor.

8 Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

De förslag som lämnas i denna promemoria innebär att huvudmännen och Skolverket kommer att behöva behandla personuppgifter i samband med kompetensutveckling. Vidare kommer Skolverket att behöva behandla personuppgifter i samband med en lärares eller förskollärares ansökan om meriteringsnivå och huvudmännen kommer att behöva behandla personuppgifter om att en lärare eller förskollärare har fått ett beslut om meriteringsnivå, t.ex. i samband med utseende av en förstelärare eller lektor. Nedan görs en analys av hur en sådan behandling förhåller sig till dataskyddsregelverket.

8.1 Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling

EU:s dataskyddsförordning kompletteras av nationella bestämmelser

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd dataskyddsförordningen, är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer. Förordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Den kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, här benämnd dataskyddslagen. Dataskyddslagen är subsidiär till annan lag eller förordning, dvs. bestämmelser om behandling av personuppgifter som finns i sektorsspecifika lagar och förordningar och som avviker från dataskyddslagen har företräde (1 kap. 6 § dataskyddslagen).

Behovet av reglering av den behandling av personuppgifter som sker på utbildningsområdet analyserades i samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i propositionen Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet (2017/18:218). Där gjordes bedömningen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som bl.a. Skolverket

och offentliga huvudmän ägnar sig åt. När det gäller enskilda huvudmän ansågs det finnas behov av kompletterande bestämmelser om behandling av vissa uppgifter, bl.a. s.k. känsliga personuppgifter, dvs. uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning (3 kap. 1 § dataskyddslagen). Sådana kompletterande bestämmelser har förts in i 26 a kap. skollagen.

Det krävs en rättslig grund för att kunna behandla personuppgifter

Behandling av personuppgifter som faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde får bara ske om det finns en tillämplig rättslig grund. De rättsliga grunderna regleras i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen och är

- samtycke (artikel 6.1 a),
- avtal (artikel 6.1 b),
- rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c),
- skydd av vissa intressen (artikel 6.1 d),
- utförande av uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning (artikel 6.1 e), samt
- intresseavvägning (artikel 6.1 f).

Om det inte finns någon rättslig grund är behandlingen inte laglig och får därmed inte utföras. De olika rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

I skäl 43 till dataskyddsförordningen förtydligas att utrymmet för att myndigheter ska kunna basera en behandling av personuppgifter på den rättsliga grunden samtycke är begränsat. Det är vidare inte tillåtet för myndigheter att behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning. De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse (dvs. att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige), utförande av allmän uppgift och myndighetsutövning (dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning) ska fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3). Enligt skäl 41 i dataskyddsförordningen bör den rättsliga grunden vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för de personer som omfattas av den.

Närmare om den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse

I propositionen Ny dataskyddslag framför regeringen att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är enligt uttalanden i förarbetena av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Detta måste även gälla i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 f.).

Som nämnts ovan krävs enligt dataskyddsförordningen att den grund för behandlingen som avses i punkt 6.1 c och e är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta innebär inte att det krävs en reglering i den nationella rätten av själva personuppgiftsbehandlingen, utan det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället uppgiften av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 48 f.). Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av lagar, förordningar och andra regeringsbeslut, antagna i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens. De åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler (prop. 2017/18:105 s. 57).

Enligt art. 6.3 ska vidare unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Det konstateras i propositionen Ny dataskyddslag att bestämmelsen motsvarar det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en rättsstat. Genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna har Europakonventionen inkorporerats i svensk rätt. Vidare gäller enligt 2 kap. 19 § RF att lagar och andra föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Mot denna bakgrund bör utgångspunkten vara att nu aktuellt krav i dataskyddsförordningen är uppfyllt i fråga om bl.a. de uppgifter av allmänt intresse som fastställs i enlighet med svensk rätt prop. (2017/18:105 s. 50).

För att behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen krävs också att behandlingen är nödvändig för att utföra uppgiften av allmänt intresse (art. 6.3). Detta ska enligt uttalanden i propositionen Ny dataskyddslag inte tolkas som att uppgiften av allmänt intresse måste vara avgränsad så att den bara kan utföras på ett sätt. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer för att utföra sin uppgift måste dock – som all offentlig förvaltning – vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Ju mer detaljerat en viss uppgift har reglerats, desto mindre utrymme torde det finnas för den personuppgiftsansvarige att välja olika tillvägagångssätt. Detta medför i sin tur en större förutsebarhet i fråga om vilken personuppgiftsbehandling som kan aktualiseras. Om ett uppdrag i stället har reglerats på en mer övergripande och resultatnriktad nivå kan det sannolikt utföras på många olika sätt, vilka i förhållande till varandra kan vara mer eller mindre nödvändiga i dataskyddsförordningens mening. Kravet på att ändamålet ska vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse innebär alltså i sig en spärr mot helt onödig behandling av personuppgifter eller sådan behandling som utgör ett oproportionerligt intrång i privatlivet som inte kunnat förutses (prop. 2017/18:105 s. 60).

Ovanstående kommer till uttryck i 2 kap. 2 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning bl.a. om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Närmare om den rättsliga grunden myndighetsutövning

Som framgått får personuppgifter också behandlas om syftet med behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e och artikel 6.3 dataskyddsförordningen). Myndighetsutövning som rättslig grund för behandlingen ska, likhet med den rättsliga grunden utförande av uppgift av allmänt intresse, vara fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

I propositionen Ny dataskyddslag anges att begreppet myndighetsutövning har en EU-gemensam innebörd. Utgångspunkten i svensk rätt är att det som i Sverige brukar anses som myndighetsutövning faller under begreppet och att detta bör gälla även fortsättningsvis. Myndighetsutövning mot enskilda karaktäriseras av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Myndighetsutövning behöver ha stöd i gällande rätt och befogenheten att utöva myndighet är därför alltid fastställd i en författning i Sverige. Den rättsliga grunden myndighetsutövning som grund för att behandla personuppgifter kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga som har tilldelats myndighetsutövande befogenheter (prop. 2017/18:105 s. 62 f.).

Ovanstående kommer till uttryck i 2 kap. 2 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning bl.a. om behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Närmare om den rättsliga grunden rättslig förpliktelse

En behandling av personuppgifter är tillåten om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. För att denna grund ska kunna tillämpas krävs, i likhet med de rättsliga grunderna utförande uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning att den rättsliga förplikelsen är fastställd i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av samt att unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.1 c och artikel 6.3 dataskyddsförordningen).

När personuppgiftsbehandlingen grundar sig på en rättslig förpliktelse ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3). I propositionen Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105) anges att detta krav torde innebära att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår. Det ska vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska ske (prop. 2017/18:105 s. 54). Med detta får förstås att ändamålet med personuppgiftsbehandling som grundar sig på rättslig förpliktelse bör framgå av det sammanhang där den rättsliga förplikelsen fastställs.

Ovanstående kommer till uttryck i 2 kap. 1 § dataskyddslagen där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s

dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Behandling av vissa kategorier av uppgifter

När det gäller vissa typer av uppgifter, t.ex. känsliga uppgifter (3 kap. 1 § dataskyddslagen) eller personuppgifter som rör lagöverträdelse, ställs det särskilt höga krav i dataskyddsförordningen för att de ska få behandlas. Nationell reglering om detta finns bl.a. i 3 kap. dataskyddslagen och 26 a kap. skollagen.

8.2 Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras

Bedömning: EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och personuppgiftsregleringen i skollagen utgör tillräcklig dataskyddsreglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos Skolverket, huvudmännen och universitet och högskolor med anledning av förslagen om ett nationellt professionsprogram. Det behöver således inte införas någon ytterligare dataskyddsreglering för denna behandling.

Skälen för bedömningen

Meriteringssystemet

En del i det nationella professionsprogrammet är att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare ska kunna ansöka hos Skolverket om att få ett beslut om viss meriteringsnivå. Detta föreslås regleras i skollagen (se avsnitt 6.5). De villkor som föreslås ska vara uppfyllda för att en legitimerad lärare respektive förskollärare ska få meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad kommer att framgå av en ny förordning om nationellt professionsprogram. De villkor som föreslås gälla för att läraren eller förskolläraren ska uppnå meriteringsnivån meriterad är att läraren eller förskolläraren har ett visst antal års erfarenhet av undervisning, att han eller hon har förmåga till undervisning av hög kvalitet, att han eller hon har genomfört viss kompetensutveckling samt att han eller hon har haft ansvar för särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller genomgått kompetensutveckling avsedd för sådan arbetsuppgift. De villkor som föreslås gälla för att läraren eller förskolläraren ska uppnå meriteringsnivån särskilt meriterad är att läraren eller förskolläraren har avlagt en licentiat- eller doktorsexamen med ett visst innehåll och under ett visst antal års tjänstgöring som lärare eller förskollärare inom skolväsendet har visat pedagogisk skicklighet eller har undervisat på universitet eller högskola (se avsnitt 6.3).

Det är frivilligt för läraren eller förskolläraren att ansöka om meriteringsnivå. Om läraren får ett beslut om meriteringsnivå kan det i förläng-

ningen ligga till grund för att läraren utses till förstelärare eller lektor, vilket är till fördel för läraren.

Huvudmännen kommer att behöva behandla personuppgifter om att en lärare eller förskollärare har fått ett beslut om meriteringsnivå, t.ex. i samband med att huvudmannen ska utse en förstelärare eller lektor som huvudmannen har ansökt om statsbidrag för enligt förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Som framgår av avsnitt 6.4 föreslås att det i den förordningen på sikt ska ställas krav på att endast lärare som har fått ett beslut om meriteringsnivån meriterad ska kunna utses till förstelärare och att endast en lärare som fått ett beslut om meriteringsnivån särskilt meriterad ska kunna utses till lektor.

Skolverkets skyldighet att pröva och fatta beslut om meriteringsnivå kommer att vara fastställd i svensk rätt. Det kommer att vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att av regleringen förstå varför personuppgifter ska behandlas för detta ändamål. Det är således fråga om såväl en uppgift av allmänt intresse som myndighetsutövning samt en rättslig förpliktelse. Det kommer alltså att föreligga rättslig grund för nödvändig behandling av personuppgifter vid Skolverkets utförande av dessa uppgifter enligt artikel 6.1 c, 6.1 e och 6.3 dataskyddsförordningen.

Enligt skollagen ska varje huvudman sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Huvudmännen ska också sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Det upplyses i skollagen om att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag till huvudmän i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor (2 kap. 22 § skollagen). Även de krav som gäller när en huvudman utser förstelärare och lektorer med stöd av statbidrag är och kommer att vara fastställda i svensk rätt genom förordningen om statbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Såväl regleringen i skollagen som regleringen i statbidragsförordningen gäller för såväl kommunala huvudmän som enskilda huvudmän. När det gäller huvudmannens behandling av personuppgifter i ansökningar om att bli förstelärare eller lektor och beslut om utseende av förstelärare och lektorer är det bl.a. fråga om en uppgift av allmänt intresse. När det gäller den rättsliga grunden allmänt intresse och tillämpningen av artikel 6.1 e dataskyddsförordningen spelar det ingen roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med den nationella rätten finns det en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e (prop. 2019/20:127 s. 195). Utifrån ovanstående kommer den personuppgiftsbehandling som såväl kommunala som enskilda huvudmän behöver vidta med anledning av den nya ordningen med meriteringsnivåer att vara förenlig med dataskyddsförordningen.

Det bör inte finnas något behov för Skolverket eller huvudmännen att i dessa sammanhang behandla s.k. känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser. Om det i samband med meriteringsförfarandet eller rekryteringsförfarandet skulle uppstå behov av att behandla känsliga uppgifter om t.ex. hälsa finns dock en reglering i dataskyddslagen som kan tillämpas. För enskilda huvudmän finns reglering angående känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelser i 26 a kap. 4 och 6 §§ skollagen.

Förslaget till reglering bedöms uppfylla mål av allmänt intresse och vara proportionellt mot de legitima mål som eftersträvas, dvs. att skapa ett nationellt meriteringssystem för lärare och förskollärare och ökad transparens, likvärdighet och därmed legitimitet när det gäller karriärstegsreformen. Behandlingen av personuppgifter innebär att meriteringsbeslut kan fattas på ett välgrundat och likvärdigt underlag och det finns inte något mindre integritetskänsligt alternativ för att kunna göra en bedömning av om den enskilde uppfyller uppställda kriterier för en meriteringsnivå. Flertalet av uppgifterna är av mer formell karaktär såsom anställningsår. När det gäller uppgifter om undervisningsskicklighet får det eventuella intrång i den personliga integriteten som insamling av sådana uppgifter innebär anses stå i rimlig proportion till nyttan med att kriteriet undervisningsskicklighet finns med som villkor för ett beslut om meriteringsnivå.

Sammantaget görs bedömningen att den personuppgiftsbehandling som förslaget om ett nationellt meriteringssystem för lärare och förskollärare kan ge upphov till är förenlig med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samt att det inte finns något behov av ytterligare personuppgiftsreglering.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling

Det nationella professionsprogrammet kommer, utöver ett nationellt meriteringssystem för lärare och förskollärare, att innehålla en nationell struktur för kompetensutveckling som består av två inriktningar dels en för rektorer, dels en för lärare och förskollärare. Personuppgifter kommer att behöva behandlas bl.a. vid hantering av ansökan om och beslut om deltagande i kompetensutveckling och vid själva genomförandet av kompetensutvecklingen. De som kan komma att behandla personuppgifter i dessa sammanhang är Skolverket, huvudmän och utbildningsanordnare, t.ex. universitet och högskolor som anordnar utbildning på uppdrag av Skolverket.

Att huvudmannen har en skyldighet att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling är redan i dag reglerat i skollagen. Denna reglering föreslås i avsnitt 6.1 utökas till att se till att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att inom det nationella professionsprogrammet delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad. De grundläggande kraven på vad kompetensutvecklingen inom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla föreslås regleras i en förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Där anges också att även lärare och förskollärare som inte har legitimation kan, inom ramen för huvudmannens allmänna skyldighet att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling, ta del av kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet. Att Statens skolverk ska vara ansvarig myndighet för det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare, inklusive den nationella strukturen för kompetensutveckling föreslås regleras i förordningen med instruktion för Skolverket. Vidare föreslås att Skolverket, i den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, ska bemyndigas att meddela ytterligare

föreskrifter om kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare. Universitet och högskolors möjlighet att bedriva utbildning för rektorer, lärare och förskollärare på uppdrag av Skolverket regleras i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare, som kommer att behöva kompletteras.

Viss kompetensutveckling kommer att ingå i de villkor om kompetensutveckling som uppställs som krav för att uppfylla meriteringsnivån meriterad lärare eller förskollärare. I avsnitt 6.5 föreslås att Skolverket ska få i uppdrag att utveckla ett system för registrering av sådana slutförda kompetensutvecklingsinsatser på individnivå som kommer att ingå i sådana villkor. Ett sådant system kommer bl.a. att underlätta för lärare och förskollärare vid ansökan om meriteringsnivå och för Skolverket vid behandling av sådana ansökningar. Känsliga uppgifter och uppgifter om lagöverträdelse kommer inte att behandlas i systemet, varför uppgiften att ansvara för systemet inte behöver regleras i lag. Ett uppdrag till Skolverket om att införa ett system för registrering kommer att regleras på förordningsnivå och en närmare dataskyddsanalys kommer att ske i samband med sådan reglering.

Som framgår ovan kommer det att finnas reglering om kompetensutveckling på olika normhierarkiska nivåer och en reglering på förordningsnivå om ett system för registrering av sådan genomgången kompetensutveckling som kan ligga till grund för meriteringsnivån meriterad lärare respektive förskollärare. Skolverkets uppgifter i nu aktuellt sammanhang kommer alltså att vara fastställda i nationell rätt. Detsamma är fallet redan idag när det gäller huvudmännens allmänna skyldighet att se till att personalen får kompetensutveckling. Även huvudmännens utökade skyldighet att ge legitimerade lärare respektive förskollärare viss kompetensutveckling inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling kommer att vara fastställd i svensk rätt. Regleringen gäller för såväl kommunala huvudmän som enskilda huvudmän. Även universitets- och högskolors uppgift att anordna uppdragsutbildning inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling kommer att vara fastställd i svensk rätt.

Det är i samtliga fall fråga om uppgifter av allmänt intresse samt i vissa fall fråga om myndighetsutövning och rättsliga förpliktelser. Det kommer således att föreligga rättslig grund för nödvändig behandling av personuppgifter vid Skolverkets och de kommunala och enskilda huvudmännens utförande av nu nämnda uppgifter enligt artikel 6.1 c, 6.1 e och 6.3 dataskyddsförordningen. När det gäller huvudmännen och den rättsliga grunden allmänt intresse kan det konstateras att det inte spelar någon roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller en privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med den nationella rätten finns det en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e (prop. 2019/20:127 s. 195). När det gäller den rättsliga grunden myndighetsutövning anges i propositionen Ny Dataskyddslag att denna rättsliga grund för behandling av personuppgifter kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga som tilldelats myndighetsutövande befogenheter (prop. 2017/18:105 s. 63). Inte heller när det gäller grunden rättslig förpliktelse

gör dataskyddsförordningen någon skillnad på offentliga eller privata organ (prop. 2019/20:127 s. 198).

Det bör som huvudregel inte finnas något behov för Skolverket, huvudmännen eller universitet och högskolor att i dessa sammanhang behandla s.k. känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelse. Om det i samband med t.ex. utbildningstillfällen skulle uppstå behov av att behandla känsliga uppgifter om t.ex. hälsa finns dock en reglering i dataskyddslagen som kan tillämpas. För enskilda huvudmän finns reglering angående känsliga personuppgifter och personuppgifter som rör lagöverträdelse i 26 a kap. 4 och 6 §§ skollagen.

Förslaget till reglering bedöms uppfylla mål av allmänt intresse och vara proportionellt mot de legitima mål som eftersträvas, dvs. att skapa ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare som innehåller bl.a. en nationell struktur för kompetensutvecklingsinsatser som ökar yrkesskickligheten och som även, när det gäller legitimerade lärare respektive förskollärare, kan ligga till grund för meriteringsnivån meriterad. Det finns därmed en nytta med att behandla personuppgifter i samband med kompetensutvecklingsinsatser och att sammanställa uppgifter om de kompetensutvecklingsinsatser som enskilda har genomfört och som bland annat utgör villkor och underlag för ett beslut om meriteringsnivå. De uppgifter som kan komma att behandlas är av mer formell karaktär och det finns inte något alternativ som är mindre integritetskänsligt. Det eventuella integritetsintrång som behandlingen av personuppgifter kan innebära får anses stå i rimlig proportion till den nytta som kompetensutvecklingsinsatser för rektorer, lärare och förskollärare innebär såväl för dem själva som för eleverna.

Sammantaget görs bedömningen att den personuppgiftsbehandling som förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling kan ge upphov till är förenlig med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samt att det inte finns något behov av ytterligare personuppgiftsreglering.

9 Konsekvenser

Förslaget om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare består av två delar: en nationell struktur för kompetensutveckling och ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare. Vidare ska Rådet för professioner i skolväsendet inrättas som ett särskilt organ inom Skolverket. Rådet ska bistå Skolverket vid den närmare utformningen av professionsprogrammets två delar. I de fall där så är relevant redovisas konsekvenser nedan under dessa tre rubriker.

9.1 Ekonomiska och övriga konsekvenser för staten

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2020 att ett professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska införas. I samma proposition föreslogs att 20 miljoner kronor skulle avsättas 2021 för ett första

steg i införandet av ett professionsprogram och därefter 30 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2022 (prop. 2019/20:1, utg.omr. 16). I budgetpropositionen för 2021 tydliggjordes att de då redan avsatta medlen utgör en viktig grund när det gäller den del av programmet som syftar till att inrätta ett nationellt meriteringssystem för förskollärare och lärare. Därtill bedömde regeringen att det bör skapas en nationell struktur för ett yrkesutvecklande kompetensutvecklingsutbud samt att förutsättningar bör ges för att professionerna ska kunna bidra till och driva utvecklingen av yrkesskicklighet. Mot den bakgrunden föreslogs i budgetpropositionen för 2021 att ytterligare medel skulle avsättas för fortsatt utveckling av professionsprogrammet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och de avsatta medlen uppgår till sammanlagt 42 miljoner kronor 2021, 102 miljoner kronor 2022 därefter 181 miljoner kronor fr.o.m. 2023 (prop. 2020/21:1, utg.omr. 16).

Inrättandet av professionsprogrammet och möjligheten till meritering är en viktig professionsutvecklande åtgärd. Som nämnts i avsnitt 6.3 och 6.8 är bedömningen av undervisningsskicklighet en avgörande aspekt i meriteringssystemet. Denna bedömning är resurskrävande. I avsnitt 6.9 föreslås att den sökande ska betala en avgift i samband med ansökan. Denna avgift är dock inte satt i syfte att täcka hela kostnaden för den handläggning och bedömning som sker i samband med en ansökan om meritering. Mot bakgrund av att bedömningen av undervisningsskickligheten är central för meriteringssystemets legitimitet och då för syftet med systemet är att programmet ska verka professionsutvecklande och leda till en bättre undervisning i skolväsendet bör staten bära den större delen av kostnaden för prövningen.

9.1.1 Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling

Konsekvenser för Skolverket

Förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling innebär att Skolverket behöver ta fram processer vid myndigheten som specifikt ska gälla för kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för professionsprogrammet. Sådana processer bör säkerställa samverkan med universitet och högskolor. Rådet för professioner i skolväsendet bör också involveras i framtagandet av dessa insatser.

Flera vid Skolverket redan befintliga insatser kommer att ingå i den nationella strukturen för kompetensutveckling. Ett mindre arbete kan krävas för att anpassa dessa i den nya strukturen. Framtagandet av nya insatser inom ramen för professionsprogrammet kan, utöver ett behov av ett nära samarbete med lärosäten, även innebära behov av intern omorganisation av befintliga verksamheter. Som framgår ovan har medel avsatts i budgetpropositionen för 2021 för fortsatt utveckling av professionsprogrammet.

Konsekvenser för universitet och högskolor

Kursutbudet inom ramen för professionsprogrammet kan bl.a. bestå av insatser liknande Matematiklyftet eller Läslyftet som bygger på kollegialt

lärande genom att en grupp lärare eller förskollärare följer en uppbyggd struktur för detta via Skolverkets hemsida. Andra insatser kan vara poänggivande högskolekurser som antingen tagits fram som uppdragsutbildning eller som ingår i ordinarie kursutbud. Universitet och högskolor kommer att ha en väsentlig roll för att säkra att insatserna bygger på vetenskaplig grund. Skolverket är redan i dag en stor uppdragsgivare till flera universitet och högskolor. Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling innebär att universitet och högskolor kommer att få ytterligare uppdrag och ingå nya överenskommelser på grund av behovet av ytterligare kompetensutveckling och ett kompletterande kursutbud. Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling kommer därför att ställa krav på lärosätenas kapacitet i form av personella resurser och eventuellt på nya arbetsformer. Arbetet med att utveckla kompetensutvecklingsutbudet inom ramen för professionsprogrammet kan underlättas dels genom ökat samarbete lärosäten emellan och mellan lärosäten och Skolverket, dels genom att programmet kommer att vara långsiktigt. Goda förutsättningar för utökat samarbete kan realiserars genom förslaget att Skolverket ska ansvara för att ta fram en struktur för samarbetet mellan myndigheten och universitet och högskolor.

9.1.2 Inrättandet av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare

Konsekvenser för Skolverket

Förslaget att inrätta ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare innebär att Skolverket som ansvarig myndighet behöver ta fram underlag för beslut om kriterier för de olika meriteringsnivåerna i systemet. Detta är inledningsvis ett omfattande och komplext arbete som involverar såväl Rådet för professioner i skolväsendet som forskare. Vidare behöver själva meriteringsprocessen utformas, både när det gäller underlag vid ansökan om meritering och bedömning av kriterierna för meriteringsnivåerna, speciellt kriteriet om förmåga till undervisning av hög kvalitet och hur bedömningen av detta ska genomföras.

Som framgår av avsnitt 6.3 och 6.8 består meriteringsprocessen av två delar. Den ena delen handlar om bedömning av formella villkor utifrån formell dokumentation liknande legitimationsprocessen. Den andra handlar om villkoret om förmåga till undervisning av hög kvalitet. Detta villkor kräver en annan typ av bedömning. Det är Skolverket som med stöd av rådet beslutar om hur denna bedömning ska gå till, men som nämnts i avsnitt 6.3 och 6.8 bör rådet och Skolverket överväga att använda sig av en kollegial process, t.ex. kollegial bedömning där ett par lärarkollegor från en annan huvudman genomför en kollegial observation av undervisningen. Denna bedömning är resurskrävande men bedöms vara en viktig del i meriteringssystemet, och därmed för professionsprogrammet som helhet.

Som framgår avsnitt 6.3 bedöms inte efterfrågan på meritering bli lika omfattande som efterfrågan på lärarlegitimationer i samband med legitimationsreformen. Antalet lärare och förskollärare som ansöker om meritering bedöms bli ca 5 500 per år. Resursåtgången för meriterings-

processen uppskattas till 45 miljoner kronor per år. Som nämnts ovan består meriteringsprocessen av två delar, bedömningen av de mer formella villkoren samt bedömningen av villkoret förmåga till undervisning av hög kvalitet. Det är den senare som är resurskrävande och kostnaden för den delen beräknas till 32 miljoner kronor medan bedömningen av de formella villkoren uppskattas kosta 13 miljoner kronor. Som framgår ovan har medel avsatts i budgetpropositionen för 2020 för ett första steg i införandet av ett professionsprogram.

Konsekvenser för Skolväsendets överklagandenämnd

Förslaget om att inrätta ett nationellt meriteringssystem innefattar att legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna överklaga ett beslut av Skolverket om att avslå en ansökan om meriteringsnivå till Skolväsendets överklagandenämnd. Överklagandenämnden är bemannad med en ordförande, två vice ordföranden samt fyra ledamöter och två ersättare samt ett kansli om sex jurister och en kanslichef. Överklagandenämnden är idag en instans som prövar vissa beslut av skolhuvudmännen som har bedömts vara särskilt viktiga för enskilda elever. En överprövning av beslut om meriteringsnivå för lärare och förskollärare kommer att kräva kompletterande sakkunskap. Som framgår av avsnitt 6.9 föreslås Skolväsendets överklagandenämnd utökas med två ledamöter med specialkompetens för att kunna bedöma de nya ärendena samt fler suppleanter så att antalet suppleanter blir lika många som ledamöterna totalt. Det bedöms att överklagandenämnden är i behov av utökade kansliresurser. Resursåtgången uppskattas till 2 miljoner kronor per år.

9.1.3 Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet

Förslaget om att inrätta Rådet för professioner i skolväsendet innebär att Skolverket, som ansvarig myndighet för det nationella professionsprogrammet, ges ett kvalitativt stöd för sitt arbete med programmet. Rådet inrättas som ett rådgivande organ och dess ledamöter utses av regeringen. Rådet ska vara rådgivande i de delar av Skolverkets verksamhet som ingår i det nationella professionsprogrammet för att säkerställa ett inflytande över programmen från professionerna, huvudmännen samt universitet och högskolor.

Som framgår av avsnitt 6.6 ska rådet bestå av 13 ledamöter varav en ordinarie ledamot företräder Skolverket. Ordförande och vice ordförande erhåller ett årligt arvode och varje ledamot utöver Skolverkets ledamot erhåller ett arvode för deltagande vid mötestillfällena som kan vara månatliga. För att rådet ska kunna fungera optimalt och få stöd för sin verksamhet i form av underlag och annat, ska rådet ha tillgång till ett kansli vid Skolverket. Resursåtgången för detta arbete uppskattas till 6,5 miljoner kronor per år.

9.2 Ekonomiska och övriga konsekvenser för kommunerna

9.2.1 Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling

Förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling innebär att kommunala huvudmäns ansvar för skolpersonalens kompetensutveckling enligt skollagen utökas till att även ge legitimerade lärare och legitimerade förskollärare möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för meriteringsnivån meriterad. Samtidigt ökar utbudet och relevansen på det utbud som erbjuds via Skolverket vilket ger huvudmännen större möjligheter att ta ansvar för att ge personalen möjligheter till kompetensutveckling. Förslaget innebär inte att det enbart ska vara kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet som ska erbjudas. Kravet på åtta års erfarenhet av undervisning för meriteringsnivån meriterad lärare eller förskollärare innebär att det finns gott om tid för huvudmannen att både ha utrymme för kompetensutveckling som utgår från identifierade behov i organisationen och att erbjuda legitimerade lärare respektive förskollärare kompetensutveckling som också är meriterande.

Flera av kompetensutvecklingsinsatserna kommer att bygga på kollegialt lärande, vilket många insatser gör redan idag. Det kan vara svårt för särskilt små kommunala huvudmän att använda sig av dessa om lärare är ensamma om sina ämnen på skolan. Kollegialt lärande kan organiseras genom att flera skolor samarbetar, eller att samarbete arrangeras med andra huvudmän. Det är även troligt att det i det nya kursutbudet kommer att finnas ett större mått av poänggivande högskolekurser som gör det möjligt att delta trots avsaknaden av kollegor med samma ämnen. På så sätt kan en nationell struktur för kompetensutveckling underlätta även för små kommunala huvudmän att erbjuda kvalificerad kompetensutveckling för sina lärare och förskollärare.

Ett kvalitetssäkrat, långsiktigt och förutsägbart utbud av kompetensutveckling som kan tas i anspråk när huvudmän identifierat behov och med tydliga förutsättningar för deltagande underlättar huvudmännens långsiktiga planering.

9.2.2 Inrättandet av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare

Förslaget om att inrätta ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare innebär bl.a. att de kommunala huvudmännens rekrytering av lärare och förskollärare kan förfinas och underlättas eftersom meriteringssystemet grundar sig i en statlig bedömning av legitimerade lärares respektive förskollärares undervisningsskicklighet.

I och med kravet på att lärare som utses till förstelärare med stöd av statsbidrag måste ha meriteringsnivån meriterad lärare, förtydligas vägar till karriärstegen och karriärstegsreformen bedöms få högre legitimitet

bland lärarna. Detta bedöms också underlätta huvudmannens val av förstelärare.

För att systemet ska fungera krävs att tillräckligt många lärare ges möjlighet att uppfylla kraven för meriteringsnivån meriterad lärare. Huvudmannen föreslås i avsnitt 6.1. ha en skyldighet att ge sina lärare och förskollärare möjlighet till sådan kompetensutveckling som också är meriterande.

9.2.3 Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet

Rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket i arbetet med professionsprogrammet. Företrädare för de kommunala huvudmännen föreslås ingå i rådet. I och med det får de ett reellt inflytande över såväl den nationella strukturen för kompetensutveckling som det nationella meriteringssystemet. Det kan t.ex. handla om hur insatser ska utformas för att underlätta möjligheten att nyttja utbudet.

9.2.4 Särskilt om konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Detta innebär att en eventuell inskränkning i den kommunala självstyrelsen ska vara proportionerlig.

Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling och ett nationellt meriteringssystem

Förslaget om att inrätta ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare innebär att huvudmannens befintliga ansvar att se till att skolpersonalen ges möjlighet till kompetensutveckling utökas så att det även innefattar en skyldighet att ge legitimerade lärare respektive förskollärare möjlighet att inom det nationella professionsprogrammet delta i kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för beslut om meriteringsnivån meriterad. Denna utvidgade skyldighet innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Förslaget stärker dock möjligheterna för kommunen att ta ansvar för verksamheternas utveckling. Ett kvalitetssäkrat, långsiktigt och förutsägbart utbud av kompetensutveckling som kan tas i anspråk när huvudmän identifierat behov i verksamheterna ger ökade möjligheter till utveckling och ger bättre förutsättningar för huvudmannen att ta ansvaret för att möjliggöra kompetensutveckling. Tydligare förutsättningar för deltagande i kompetensutvecklingsinsatser underlättar också huvudmännens långsiktiga planering.

Förslaget om meriteringsnivåer har också koppling till systemet med statsbidrag för karriärstegen förstelärare eller lektor om huvudmannen söker statsbidrag för detta enligt förordningen (2019:1288) om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Enligt nuvarande statsbidragsreglering ska huvudmannen för att utse en förstelärare bl.a.

bedöma om läraren har visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och i övrigt om lärare bedöms särskilt kvalificerad för undervisning. Förslaget att på sikt koppla systemet med statsbidrag för inrättande av karriärsteg till meriteringssystemet innebär att det kommer att krävas att en lärare har fått ett beslut av Skolverket om meriteringsnivån meriterad lärare för att huvudmannen ska kunna få statsbidrag för att utse läraren till förstelärare samt att en lärare har fått ett beslut av Skolverket om meriteringsnivån särskilt meriterad lärare för att huvudmannen ska kunna få statsbidrag för att utse läraren till lektor. Förslaget kommer att medföra att systemet med statsbidrag för inrättande av karriärsteg blir tydligare och mer transparent och att det därmed får större legitimitet, vilket bedöms vara till fördel för huvudmännen, se avsnitt 3.3.2 och 6.4. Eftersom det är frivilligt för huvudmännen att söka statsbidrag bedöms dock sistnämnda förslag inte utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen i form av en utökad skyldighet att se till att legitimerade lärare respektive förskollärare får tillgång till viss kompetensutveckling ska vägas mot syftena med regleringen. Dessa är att utveckla undervisningens kvalitet, öka läraryrkenas attraktionskraft och stärka skolprofessionerna samt att i förlängningen öka likvärdigheten. Flera insatser har gjorts över tid för att nå dessa syften, t.ex. Nationella skolutvecklingsprogram och Karriärstegsreformen för att nämna några. Dessa insatser har inte fått önskvärd effekt. OECD påpekar i rapporten *Improving schools in Sweden* (2015) behovet av en övergripande struktur och strategi som kan samla och utveckla de olika insatserna och ta fram nya. OECD:s rapport var en av utgångspunkterna i Skolkommissionens uppdrag. I slutbetänkandet *Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35) föreslår Skolkommissionen inrättandet av professionsprogram som den struktur som strategiskt kan stärka och utveckla skolprofessionerna och därmed utveckla undervisningens och ledarskapets kvalitet, öka skolprofessionernas attraktionskraft och i förlängningen öka likvärdigheten. Regeringen gör bedömningen att nu aktuellt förslag är viktigt och behövligt och att det inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till dessa ändamål och att förslaget och därmed inskränkningen är befogad och proportionerlig.

Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet

Förslaget om inrättandet av rådet för professioner i skolväsendet innebär inte någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

9.3 Konsekvenser för enskilda huvudmän, även ekonomiska

Förslagen i denna promemoria om inrättandet av ett professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare omfattar såväl offentliga som enskilda huvudmän. De bedömningar som görs i fråga om konsekvenser för kommunerna inom dessa områden gäller också enskilda huvudmän för fristående skolor respektive förskolor. Även inrättandet av Rådet för

professioner i skolväsendet får samma konsekvenser för enskilda huvudmän som för kommunala huvudmän.

9.4 Konsekvenser för företag

Utöver de konsekvenser för enskilda huvudmän som redogörs för ovan, bedöms förslagen om inrättandet av ett nationellt professionsprogram inte medföra att tidsåtgång eller administrativa kostnader ökar för företag. Förslagen bedöms inte medföra andra kostnader eller förändringar för företag. Förslagen bedöms inte heller ha någon påverkan på konkurrensförhållandena för företag.

9.5 Konsekvenser för barn och elever

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har alla barn samma rättigheter och lika värde (artikel 2). Konventionen slår också fast att vad som bedöms vara barnets bästa ska beaktas i första hand vid alla åtgärder som rör barn samt att alla barn har rätt att uttrycka sin mening (artiklarna 3 och 12). Barn har enligt konventionen också rätt till utbildning (artikel 28).

Förslaget om inrättandet av ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare syftar till ökad kvalitet i skolväsendet vilket är positivt för barn och elever. I förlängningen innebär ökad kvalitet och likvärdighet i skolväsendet positiva konsekvenser för barns och elevers rätt till lika tillgång till utbildning. Professionernas kunskapsbas och undervisningens vetenskapliga grund stärks genom professionsprogrammet. Kvalificerad kompetensutveckling och en nationell bedömning av lärares och förskollärares undervisningsskicklighet bedöms leda till en ökad attraktionskraft för professionerna i skolväsendet vilket inverkar på rekryteringen till, och kvarvaron i, lärar- och förskolläraryrkena. På så sätt ökar undervisningens kvalitet i alla delar i skolväsendet och därmed underlättas en ökad kunskapsutveckling hos barn och elever i skolväsendet.

Särskilt elever på skolor med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av elevernas socioekonomiska bakgrund kan påverkas positivt av förslagen. Av avsnitt 3.5.1 framgår att andelen legitimerade och erfarna lärare är lägre i dessa skolor. Ett av kriterierna för meriteringsnivån meriterad föreslås vara fyra års erfarenhet av undervisning i dessa skolor istället för åtta år som gäller för andra skolor. Förslaget förväntas innebära att fler legitimerade lärare söker sig till dessa skolor. Förändringarna i förordning (2019:1288) om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare som trädde i kraft i januari 2020 gör att fler förstelärare kan utses i dessa skolor och med ett högre lönetillägg. Förslaget att endast en meriterad lärare ska kunna utses till förstelärare och endast en särskilt meriterad lärare ska kunna utses till lektor bedöms innebära att likvärdigheten ökar i utnämningarna till karriärsteg. Sammantaget bedöms förslagen leda till att elever i dessa skolor ges bättre förutsättningar att nå bra kunskapsresultat.

9.6 Konsekvenser för rektorer, lärare, förskollärare och annan personal

Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling

Förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling innebär att relevansen i, och omfattningen av, kompetensutvecklingsutbudet för rektorer, lärare och förskollärare ökar, professionernas kunskapsbas höjs och blir mer enhetlig och att attraktionskraften i professionerna därmed ökar. Detta bedöms medföra ökad kvalitet i skolväsendet och därmed ökad måluppfyllelse för eleverna. Vidare bedöms förslagen medföra att rekryteringen till och kvarvaron i yrkena ökar. Med en lägre personalomsättning och större andel legitimerade och behöriga lärare och förskollärare i verksamheterna minskar arbetsbelastningen och samarbetet kommer att hålla en högre kvalitet.

En nationell struktur för kompetensutveckling innebär att det blir tydligare hur rektorer, lärare och förskollärare kan ta steg för att utveckla sin undervisning eller sitt ledarskap i en riktning som av professionerna bedöms vara av hög kvalitet. Det innebär också att utbudet blir mer relevant. För lärare blir det också tydligare vad som krävs för att kunna utses till förstelärare eller lektor, och hur man kan göra för att uppfylla dessa krav.

Inrättandet av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare

Förslaget om att inrätta ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare innebär en möjlighet för erfarna och yrkeskickliga lärare och förskollärare att få ett erkännande som kan användas vid ansökningar till olika anställningar eller som en faktor när olika ansvarsuppgifter ska fördelas på en skola eller förskola. Meriteringssystemet i sig kommer också att innebära att kompetensutvecklingsutbudet i professionsprogrammet når en högre relevans.

Sammankopplingen av det nationella meriteringssystemet med systemet med statsbidrag för inrättandet av karriärsteg

Förslaget att koppla systemet med statsbidrag för inrättande av karriärsteg till meriteringssystemet innebär att det kommer att krävas att en lärare har fått ett beslut av Skolverket om meriteringsnivån meriterad lärare för att huvudmannen ska kunna få statsbidrag för att utse läraren till förstelärare samt att en lärare har fått ett beslut av Skolverket om meriteringsnivån särskilt meriterad lärare för att huvudmannen ska kunna få statsbidrag för att utse läraren till lektor. Förslaget kommer att medföra att systemet med statsbidrag för inrättande av karriärsteg blir tydligare och mer transparent och därmed får större legitimitet. För lärare innebär detta i sin tur att de som utses till förstelärare och lektorer får större legitimitet i sin yrkesroll och ändringarna kan i förlängningen leda till bättre samarbete inom lärarkollektivet.

Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet

Förslaget om att inrätta Rådet för professioner i skolväsendet innebär att rektorer, lärare och förskollärare får ett inflytande över det nationella professionsprogrammet då företrädare för professionerna ingår i och är i majoritet i rådet och då även ordföranden ska utses bland dessa företrädare. Eftersom rådet ska bistå Skolverket i arbetet med professionsprogrammet får professionerna ett reellt inflytande över såväl den nationella strukturen för kompetensutveckling som det nationella meriteringssystemet. Rådet för professioner i skolväsendet har också möjlighet att kontinuerligt undersöka om, och i så fall på vilket sätt, meriteringssystemet skulle kunna utvecklas samt att, om rådet finner det lämpligt, lämna sådana förslag.

9.7 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Fördelningen mellan kvinnor och män är mycket ojämn i skolväsendet och en majoritet av rektorer och lärare är kvinnor, speciellt i förskolan och i grundskolans tidigare år. Inrättandet av en struktur för kompetensutveckling och ett nationellt meriteringssystem syftar bl.a. till att öka skolprofessionernas attraktionskraft, vilket kan medföra att fler kvinnor och män väljer läraryrket. Förslaget skulle därmed kunna stärka förutsättningarna för en jämnare könsfördelning bland rektorer, lärare och förskollärare.

Statistiskt är kvinnor föräldralediga i större utsträckning än män. Att ett av villkoren för meritering är ett visst antal års undervisning kan därför leda till att det tar längre tid för kvinnliga lärare eller förskollärare att uppnå en viss meriteringsnivå än vad det gör för en manlig lärare eller förskollärare. Det föreslagna kravet på erfarenhet av undervisning är dock sakligt motiverat.

9.8 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling

Förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling kan inverka positivt på de integrationspolitiska målen eftersom förslaget syftar till att utveckla undervisning och ledning. En generell utveckling av undervisningens kvalitet innebär bl.a. förmågan att möta variationen som finns i en barngrupp eller i klassrummet. På så sätt bör sådan generell utveckling ha positiva konsekvenser för de integrationspolitiska målen.

Inrättandet av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare

Ett av kriterierna för meriteringsnivån meriterad i det nationella meriteringssystemet föreslås vara fyra års erfarenhet av undervisning i skolor med särskilt svåra förutsättningar med beaktande av elevernas socioeko-

nomiska bakgrund, i stället för åtta år som gäller för andra skolor. Förslaget förväntas därmed medföra att fler legitimerade lärare respektive förskollärare söker sig till skolor med särskilt svåra förutsättningar. Av avsnitt 3.5.1 framgår att andelen legitimerade och erfarna lärare är lägre i dessa skolor. Förslaget bör därför medföra att elever i dessa skolor ges bättre förutsättningar att nå bra kunskapsresultat och att likvärdigheten skolor emellan ökar.

Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet

Förslaget om att inrätta Rådet för professioner i skolväsendet innebär att Skolverket får ytterligare stöd av rådet att allsidigt belysa behov av kompetensutveckling i skolväsendet. Eftersom många skolor och förskolor har en stor andel nyanlända elever samt barn och elever med annat modersmål än svenska är de integrationspolitiska målen frågor som berör skolväsendet. Därmed kommer det att vara frågor som också berör Rådet för professioner i skolväsendet, där företrädare för professionerna, huvudmännen och lärosäten ingår. Rådets roll är att stödja Skolverket i framtandet av insatser. Om insatser generellt når en högre relevans och nyttjandegrad, bedöms det även vara positivt för de integrationspolitiska målen.

9.9 Konsekvenser för miljön

Förslaget om inrättandet av ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare kan komma att innebära en viss mindre ökning av resande då utbudet av kompetensutveckling ökar och då meriteringsprocessen eventuellt kan innebära fysiska möten. Omfattningen av resandet beror på hur kompetensutvecklingen och meriteringsprocessen organiseras. I och med utvecklingen av digital teknik och kommunikation bedöms denna typ av miljöpåverkan bli av relativt liten omfattning. Sammantaget bedöms förslaget om inrättandet av ett nationellt professionsprogram inte få några större konsekvenser för miljön.

9.10 EU-rätten

Förslagen berör inte frågor som är reglerade i EU-rätten.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

2 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- huvudmän inom skolväsendet (2–8 a §§),
- kommuners resursfördelning (8 b §),
- ledningen av utbildningen (9–12 §§),
- lärare och förskollärare (13–24 §§),
- elevhälsa (25–28 §§),
- studie- och yrkesvägledning (29 och 30 §§),
- registerkontroll av personal (31–33 §§),
- *nationellt professionsprogram och annan kompetensutveckling* (34–34 f §§), och
- lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

Paragrafen innehåller en förteckning över kapitlets innehåll.

Till följd av att det i kapitlet införs nya bestämmelser om ett nationellt professionsprogram (34 a–34 f §§) ändras den åttonde strecksatsen i förteckningen. Strecksatsen anger nu kompetensutveckling, men ändras till att ange nationellt professionsprogram och annan kompetensutveckling.

34 § *Det ska inom skolväsendet finnas ett nationellt professionsprogram. Programmet ska innehålla dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringsystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.*

Det nationella meriteringsystemet ska innehålla två meriteringsnivåer:

1. *meriterad lärare eller förskollärare, och*
2. *särskilt meriterad lärare eller förskollärare.*

Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla

1. *kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för att uppnå meriteringsnivån meriterad lärare eller förskollärare, och*
2. *andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer.*

Paragrafen i dess gällande lydelse reglerar huvudmannens ansvar att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling samt huvudmannens ansvar att se till att förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet. Dessa bestämmelser flyttas till en ny paragraf, 34 a §.

Av paragrafens *första stycke*, som är nytt, framgår att det inom skolväsendet ska inrättas ett nationellt professionsprogram. Det nationella professionsprogrammet innehåller två inriktningar, en för rektorer och en för lärare och förskollärare. Inriktningen för rektorer innehåller en nationell struktur för kompetensutveckling. Inriktningen för lärare och förskollärare innehåller såväl en nationell struktur för kompetensutveckling som ett meriteringsystem för legitimerade lärare respektive förskollärare.

I det nya *andra stycket* anges att det nationella meriteringsystemet för legitimerade lärare och förskollärare ska innehålla två meriteringsnivåer, meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare.

Av det *tredje stycket*, som också är nytt, framgår vad den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla. Strukturen ska inom den inriktning av det nationella professionsprogrammet som avser lärare och förskollärare innehålla dels sådana kompetensutvecklingsinsatser för legitimerade lärare respektive förskollärare som kan ligga till grund för att uppnå meriteringsnivån meriterad lärare eller förskollärare, dels andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare. När det gäller den inriktning inom det nationella professionsprogrammet som avser

rektorer anges endast att den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla kompetensutvecklingsinsatser för rektorer. Vilka de olika kompetensutvecklingsinsatserna är kommer att preciseras i föreskrifter som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen, se upplysning om detta i 34 f §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1, 6.2 och 6.3.

34 a § Huvudmannen ska se till att

1. *förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet,*
2. *personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling,*
3. *legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad.*

Paragrafen är ny. *Punkterna 1 och 2* motsvarar nuvarande 34 §.

Punkt 3 regleras en skyldighet för huvudmannen att se till att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad. Att det nationella professionsprogrammet, förutom en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, innehåller ett nationellt meriteringsystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare framgår av 34 § första stycket. Att det nationella meriteringssystemet innehåller två meriteringsnivåer, meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare framgår av 34 § andra stycket. Att den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla bl.a. kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för den förstnämnda meriteringsnivån framgår av 34 § tredje stycket 1. Skyldigheten för huvudmannen i förevarande punkt avser således sådana kompetensutvecklingsinsatser.

I 34 f § upplyses att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen kan meddela föreskrifter om vad som krävs för bl.a. meriteringsnivån meriterad lärare eller förskollärare. Det kommer således att framgå av sådana föreskrifter vilka kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad. I 34 f § andra meningen upplyses att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att med stöd av den s.k. restkompetensen meddela ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutvecklingsinsatser för rektorer, lärare och förskollärare.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

34 b § Statens skolverk ska efter ansökan pröva frågan om en legitimerad lärare eller förskollärare uppfyller villkoren för meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad.

Av paragrafen, som är ny, framgår att det är Statens skolverk som ska pröva ansökningar från legitimerade lärare eller förskollärare om att få ett beslut om meriteringsnivån. Statens skolverk ska bedöma om den legiti-

merade läraren eller legitimerade förskolläraren uppfyller de villkor som uppställs för meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad. I 34 f § upplyses att föreskrifter om vad som krävs för meriteringsnivåerna meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen enligt 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen. Detsamma gäller i fråga om avgifter i samband med en ansökan om prövning av meriteringsnivå. I 34 f § upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av restkompetensen även kan meddela ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.5.

34 c § Vid tillämpning av 34–34 b §§ ska lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 17 § jämföras med legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare.

Paragrafen, som är ny, anger att lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § ska jämföras med legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare vid tillämpning av bestämmelserna i 34–34 b §§. De lärare som avses är t.ex. lärare som bedriver annan undervisning på ett främmande språk än språkundervisning och som har en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen och kompetens att undervisa på det främmande språket, se vidare 2 kap. 17 §.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1.

34 d § Beteckningarna meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare får i skolväsendet bara användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå.

Av paragrafen, som är ny, framgår att endast den som har fått ett beslut om meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad får använda beteckningen meriterad lärare eller meriterad förskollärare respektive särskilt meriterad lärare eller särskilt meriterad förskollärare. Liksom motsvarande bestämmelse som gäller för beteckningen legitimerad lärare eller förskollärare i 16 a §, gäller skyddet av beteckningarna endast inom skolväsendet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.3.

34 e § Om Lärarnas ansvarsnämnd beslutar att återkalla en lärares eller förskollärares legitimation enligt 23 § ska beslutet om lärares eller förskollärares meriteringsnivå upphöra att gälla när återkallelsen fått laga kraft.

Paragrafen är ny och reglerar vad som händer med ett beslut om meriteringsnivå om en legitimerad lärare eller förskollärare får sin legitimation återkallad.

För att som lärare och förskollärare ha möjlighet att ansöka och få beslut om meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad krävs att man är legitimerad, se 34 § första och andra stycket. Om Lärarnas ansvarsnämnd fattar ett beslut om att återkalla en lärares eller förskollärares legitimation enligt 2 kap. 23 § och läraren har ett beslut om viss meriteringsnivå, ska

lärarens eller förskollärarens beslut om sådan meriteringsnivå upphöra att gälla när beslutet om återkallelse av legitimation har fått laga kraft.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.9.

34 f § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela föreskrifter dels om vad som krävs för meriteringsnivåerna meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare enligt 34 §, dels om avgifter i samband med en ansökan om prövning av meriteringsnivå enligt 34 b §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen meddela ytterligare föreskrifter dels om den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels om meriteringsförfarandet.

Paragrafen är ny.

Av *första stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av den s.k. restkompetensen i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen kan meddela föreskrifter om vad som krävs för att en legitimerad lärare eller förskollärare ska uppfylla meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad. Att det ska finnas ett nationellt professionsprogram som bl.a. ska innehålla ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare samt att detta system ska innehålla två meriteringsnivåer, meriterad lärare respektive förskollärare samt särskilt meriterad lärare respektive förskollärare, framgår av 34 § första och andra styckena. Av första stycket förevarande paragraf framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av restkompetensen kan meddela föreskrifter om avgifter i samband med en ansökan om meriteringsnivå. Att det är Statens skolverk som ska pröva en sådan ansökan framgår av 34 b §.

Av *andra stycket* framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av restkompetensen kan meddela ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutveckling. Att det ska finnas ett nationellt professionsprogram och att det bl.a. ska innehålla en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt vad den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla på en övergripande nivå framgår av 34 § första och tredje styckena. Med stöd av den s.k. restkompetensen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutveckling, bl.a. om vilka kompetensinsatser som ska erbjudas. Av andra stycket förevarande paragraf framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av restkompetensen även kan meddela ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.1, 6.3, 6.5 och 6.9.

27 kap.

2 § Nämnden ska bestå av en ordförande, en eller två vice ordförande och sex andra ledamöter. Ordföranden och vice ordförandena ska vara eller ha varit ordinarie domare. *Av övriga ledamöter ska fyra ledamöter ha särskild sakkunskap både om barns och elevers förhållanden och behov och om skolverksamheten i övrigt och två ledamöter ha särskild sakkunskap om lärares och förskollärares yrkesskicklighet utifrån lärares och förskollärares uppdrag. Det ska finnas en personlig ersättare för var och en av de övriga ledamöterna.*

Paragrafen reglerar vilken sammansättning Skolväsendets överklagandenämnd ska ha.

Paragrafen ändras med anledning av att det i 28 kap. 17 a § införs en bestämmelse om att ett beslut av Statens skolverk om avslag på en ansökan om meriteringsnivå enligt 2 kap. 34 b § kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd. Ändringen i förevarande paragraf innebär att antalet ledamöter i nämnden, utöver ordförande och en eller två vice ordförande, utökas från fyra till sex. I bestämmelsen anges vilken sakkunskap de övriga ledamöterna ska ha. De två nya ledamöterna ska ha särskild sakkunskap om lärares och förskollärares yrkesskicklighet utifrån lärares och förskollärares uppdrag. Vidare ersätts en bestämmelse i paragrafens sista mening om att det ska finnas högst två ersättare för de övriga ledamöterna med en bestämmelse om att det ska finnas en personlig ersättare för var och en av de övriga ledamöterna.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.9.

28 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

- överklagande hos allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§),
- överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd (11 a–17 §§), och
- överklagandeförbud (18 §).

Paragrafen innehåller en förteckning över kapitlets innehåll.

Till följd av att det i kapitlet införs en ny bestämmelse om rätten att överklaga ett beslut av Statens skolverk om meriteringsnivå hos Skolväsendets överklagandenämnd (28 kap. 11 a §) ändras paragrafhänvisningarna i den andra strecksatsen i förteckningen.

11 a § Beslut av Statens skolverk om meriteringsnivå enligt 2 kap. 34 b § får överklagas hos Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om att beslut av Statens skolverk om en ansökan om meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad kan överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.9.