

Regeringen
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över promemorian om professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Dnr U2021/03373

Skolverket har ombetts att yttra sig över promemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.

Sammanfattning

Skolverket tillstyrker förslaget om att det i skollagen ska fastslås att det ska finnas ett nationellt professionsprogram. Staten tar därigenom ett tydligare och mer långtgående ansvar vad gäller rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling, där Skolverket blir den myndighet som ska ha ett övergripande ansvar för det nationella professionsprogrammets implementering och förvaltning. Att staten med detta förslag tar ett större och övergripande ansvar för rektorer, lärares och förskollärares kompetensutveckling är, enligt Skolverket, ett steg i riktning mot ett ökat statligt ansvarstagande för skolväsendet. Detta kan ses som ett sätt att möta de brister lärare och förskollärare identifierat vad gäller såväl kvaliteten som tillgången på relevant kompetensutveckling.¹

Skolverket tillstyrker att karriärstegsreformen knyts till det nationella meriteringssystemets nivåer. Myndigheten tycker också att det är rimligt att endast meriterade lärare kan utses till förstelärare respektive särskilt meriterade till lektorer. Sätillvida utgör professionsprogrammet en välbehövlig reformvård av tidigare reformer, där bristen på likvärdighet och transparens i systemet kritiserats av professionen.

Skolverket avstyrker kriterierna för meriteringsnivåerna och menar att dessa behöver utredas och analyseras ytterligare, så att de kriterier som så småningom fastställs blir praktiskt tillämpliga och rättssäkra. Däremot ställer sig myndigheten positiv till de två nivåerna meriterad respektive särskild meriterad. I det sammanhanget ställer sig myndigheten frågande till den avgränsning av forskningsämnen som görs i promemorian,

¹ Attityder till Skolan 2018. Skolverkets rapport 479, TALIS 2018 – The Teaching and Learning International Survey

där endast avhandlingar i ämnesdidaktik eller i ämnen som kan hänföras till skolämnen anges. Det finns åtskilliga andra relevanta forskningsämnen i utbildningsvetenskap som berör undervisning, exempelvis i allmändidaktik och pedagogik. Särskilt bekymmersamt är det enligt Skolverket att denna avgränsning utesluter förskollärare och lärare i fritidshem som disputerar i förskoledidaktik eller barn- och ungdomsvetenskap.

Myndigheten menar att det är rimligt och ändamålsenligt att Skolverket som myndighet ges ett övergripande ansvar för professionsprogrammet. Skolverket konstaterar att uppdraget såsom det beskrivs är komplext och mycket omfattande, vilket kräver tid och resurser. Därför skulle Skolverket behöva få uppdraget att planera och genomföra professionsprogrammet så snart möjligt.

Delar av förslaget behöver stöd i en förordning för att kunna genomföras. Det rör till exempel om hur genomförd kompetensutveckling ska registreras.

Övergripande synpunkter

Skolverket tillstyrker i stort promemorians förslag, men vill samtidigt betona det som myndigheten har anfört i tidigare remissyttranden. I samband med Skolverkets remissyttrande (dnr 2018: 00709) till utredningen *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling* (SOU 2018:17) betonade myndigheten att en central utgångspunkt är att kompetensutvecklingen bör kopplas till den lokala verksamhetens behov. Frågan om kompetensutveckling är således inte enbart en fråga för individen eller professionen, menade Skolverket i det tidigare remissyttrandet. Skolverket konstaterar att förslagen i den nu remitterade promemorian innebär en förskjutning från ett verksamhetsnära skolutvecklingsperspektiv på kompetensutveckling, till en mer individuell och meriterande form av fortbildnings- och kompetensutveckling.²

Ett utmärkande drag för professionsyrken är att den professionelle själv ska kunna styra utvecklingen av yrkets kunskapsbas och därmed behovet av fortbildning. Enligt den tidigare nämnda utredningen har lärares egna prioriteringar fått stå tillbaka för skolutveckling i mer generella termer. Det är en slutsats i den utredningen som ligger till grund för den nu remitterade promemorian. Detta kan ha bidragit till läraryrkets minskade status och attraktionskraft, något som också lyfts fram i promemorian. I det tidigare remissyttrandet framhöll Skolverket, att förslagen innebär en risk för målkonflikter mellan individens önskemål och verksamhetens behov.³ Denna motsättning kan balanseras genom att betona professionens, rektorernas och huvudmannens gemensamma ansvar för barnens och elevernas lärande, välmående och utveckling. Därför är det positivt att företrädare för professionen, skolhuvudmän, universitet och högskolor samt Skolverket är representerade i det nationella rådet för professioner i skolväsendet, vilket

² I utredningen SOU 2018:17 görs en distinktion mellan de två begreppen fortbildning och kompetensutveckling, varav den senare "sätter fokus på resultatet av de åtgärder som utgörs av fort- och vidareutbildning." Sid 136. I promemorian används dock genomgående begreppet kompetensutveckling.

³ Dnr 2018:00709

ger goda förutsättningar för att de kommande förslagen på kompetensutveckling vilar på en bred samsyn.

Skolverket delar bedömningen att förslagen i promemorian om att systematisk och kontinuerlig fortbildning och kompetensutveckling, liksom stärkta former för professionell yrkesutveckling och karriär, kan bidra till att göra skolprofessionerna mer attraktiva. Detta framförde myndigheten även i det tidigare nämnda remissyttrandet om utredningen *Med undervisningsskicklighet i centrum*.⁴

I den skrivelse⁵ som Skolverket, tillsammans med Sveriges högskolor och universitetsförbund (SUHF), tidigare har överlämnat till regeringen föreslås att ett partssammansatt nationellt råd bör tillsättas. Anledningen är att det inte ska uppstå alltför olika bedömningspraktiker vad gäller erkännande av kompetens för de olika meriteringsnivåerna. Detta föreslås också i denna promemoria. I skrivelsen föreslås också att regionala råd bör tillsättas, som ska ha i uppdrag att ansvara för bedömning och erkännande av kompetens i regionerna. Skälet till förslaget är att synliggöra och möta lokala och regionala behov och förutsättningar. Skolverket och SUHF framhåller i skrivelsen att de regionala bedömningsråden bör verka under överinseende av det nationella rådet. Det skulle enligt Skolverket underlätta om uppdraget att genomföra professionsprogrammet kopplas samman med myndighetens uppdrag att planera för en regional närvaro.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att utveckla ett nationellt kvalitetssystem med nationella målsättningar för effektiv skolutveckling, liksom att genomföra kvalitetsdialoger med huvudmän. I det sammanhanget ska delmål, indikatorer och framgångsfaktorer tas fram, vilka har bäring på frågor som rör kompetens, kapacitetsbyggande och systematiskt kvalitetsarbete. Enligt den skrivelse som har nämnts tidigare, bör dessa – tillsammans med inriktningen på undervisningsskicklighet – ligga till grund för utformningen av innehållet i professionsprogrammet. Vidare föreslås i skrivelsen att det nationella rådet bör bidra med riktlinjer och underlag för de analyser som görs på lokal och regional nivå av vilka fortbildnings- och kompetensutvecklingsbehov som finns. Det nationella rådet bör också lämna förslag på relevanta kompetensutvecklingsinsatser baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Skolverkets synpunkter

1. Författningsförslag

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

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

⁴ Dnr 2018: 709

⁵ Samarbete kring professionsprogrammet Dnr 2021:176

Av den föreslagna lydelsen av 2 kap. 34 c § skollagen framgår det att vid tillämpning av 34–34 b §§ ska lärare och förskollärare utan legitimation som dels bedriver annan undervisning på ett visst främmande språk än språkundervisning, dels undervisning i fristående förskolor, skolor och fritidshem med särskild pedagogisk inriktning, jämföras med legitimerade lärare eller förskollärare. Detta kommer enligt Skolverket bland annat medföra att personal utan lärarlegitimation kan bli meriterade eller särskilt meriterade. De föreslagna ändringarna hindrar inte en sådan lärare att därefter byta skola och då bibehålla sin meritering i en skola som exempelvis *inte* bedriver annan undervisning på ett visst främmande språk än språkundervisning. Skolverket ser en risk i att detta kan skada förtroendet för meriteringssystemet och motverka syftet med professionsprogrammet. För att tydliggöra distinktionen till legitimerade förskollärare och lärare föreslår Skolverket att denna grupp benämns som ”annan undervisande personal”.

Av den föreslagna ändringen av 2 kap. 34 e § skollagen framgår att i de fall Lärarnas ansvarsnämnd beslutar om att återkalla en lärares eller förskollärares legitimation enligt 23 §, ska beslutet om lärarens eller förskollärares meriteringsnivå upphöra att gälla när återkallelsen har vunnit laga kraft. Skolverket bedömer att den föreslagna ändringen medför svårigheter i tillämpningen. Lärarnas ansvarsnämnds beslut gäller direkt. Det innebär att om Lärarnas ansvarsnämnd beslutar att återkalla en legitimation som lärare eller förskollärare ska återkallelsen gälla direkt. Ifall beslutet om återkallelse överklagas av den berörda läraren eller förskolläraren kommer inte meriteringen att upphöra att gälla innan domstolen har överprövat nämndens beslut och beslutet har vunnit laga kraft, om inte domstolen beslutar om inhibition av beslutet enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). En lärare eller förskollärare som får sin legitimation återkallad av Lärarnas ansvarsnämnd kan därmed fortsatt vara meriterad eller särskilt meriterad under en kortare eller längre period. Enligt Skolverket bör meriteringen upphöra vid samma tidpunkt som legitimationen återkallas.

Skolverket vill vidare uppmärksamma regeringen på att Lärarnas ansvarsnämnd även kan besluta om att meddela en lärare eller förskollärare en varning. I dessa fall kan grunden för varning vara att läraren är oskicklig i sin yrkesutövning, i eller i samband med yrkesutövning gjort sig skyldig till brott som gör att hans eller hennes lämplighet att verka som lärare eller förskollärare kan sättas i fråga eller på annat sätt visat sig mindre lämplig att bedriva undervisning. I de föreslagna ändringarna i skollagen saknar Skolverket reglering som avser de lärare eller förskollärare som meddelas en varning. Utan en sådan reglering kan till exempel en meriterad lärare som av nämnden bedöms vara mindre lämplig att bedriva undervisning fortsatt vara meriterad, det vill säga ha förmåga till undervisning av hög kvalitet. Skolverket bedömer att det är önskvärt med en bestämmelse som reglerar konsekvensen av att Lärarnas ansvarsnämnd meddelar en varning. Avsaknaden av en sådan bestämmelse riskerar, enligt myndigheten, att undergräva förtroendet för meriteringssystemet.

1.2 Förslag till förordning om nationellt professions-program för rektorer, lärare och förskollärare

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

I förslaget till förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare hänvisas det i 3 § till 2 kap. 34 a § tredje stycket 2 skollagen (2010:800). Skolverket noterar att det i de föreslagna ändringarna i skollagen inte återfinns ett tredje stycke i den föreslagna 2 kap. 34 a §. Skolverket ställer sig därför frågande till om detta är en korrekt hänvisning.

I 4 § 1 förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare anges 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. Skolverket konstaterar att kravet på minst åtta år innefattar att undervisningen ska ha skett i skolväsendet. Men kravet på fyra år innefattar endast skolor med särskilt svåra förutsättningar. Det är således en skillnad mellan kraven.

Vad som utgör skolväsendet är tydligt reglerat i skollagen, se 1 kap. 1 § skollagen. Av punkten 9 b i ikraft- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, framgår det bland annat att en lärare eller förskollärare som har undervisat som lärare eller förskollärare i skolväsendet under minst åtta år kan meddelas behörighet i det ämne som han eller hon har undervisat i.

En konsekvens av att skolväsendet inte finns med som krav för att fyra års erfarenhet kan ligga till grund för meritering, blir att undervisning i till exempel Svenska utlandsskolor och folkhögskolor kan vara meriterande. Det skulle inte vara i linje med syftet med legitimationsreformen, då legitimationsreformen endast omfattar legitimerade lärare och förskollärare i skolväsendet. Det är i dessa skolformer som en lärare eller förskollärare kan bli legitimerad i. Skolverket anser således att den undervisning som kan ligga till grund för meritering, bör vara enhetlig med den undervisning som kan ligga till grund för behörighet i ämnen. Skolverket efterfrågar därför ett förtydligande som klargör huruvida även undervisning i skolor med särskilt svåra förutsättningar behöver vara bedriven i skolväsendet.

Av 5 § första stycket 1 förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare framgår att en motsvarande utländsk examen kan ligga till grund för meriteringsnivån särskilt meriterad lärare. Eftersom det är Universitets- och högskolerådet (UHR) som är expertmyndighet för bedömningar av utländska gymnasiala eller postgymnasiala utbildningar, anser Skolverket att en hänvisning behövs i den föreslagna förordningen som innebär att Skolverket ska tillfråga UHR avseende utländska examina. I 4 kap. 2 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare finns det en hänvisning till att Skolverket ska inhämta ett yttrande från UHR om ett bevis över utländsk utbildning ligger till grund för ansökan.

Skolverket bedömer att en motsvarande bestämmelse behövs i den nu föreslagna förordningen.

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

Skolverket tillstyrker förslaget.

3. Några av skolväsendets utmaningar – elevresultat, kompetensförsörjning och ledarskap

3.4. Rektorsuppdraget är komplext och kräver god förberedelse.

I skollagen anges att den som anställs som rektor ska ha förvärvat pedagogisk insikt genom utbildning och erfarenhet. I promemorian hänvisas till TALIS 2018, som visar att 90 procent av rektorerna har "lärarbakgrund". Hur stor andel av dessa rektorer som har lärarlegitimation framgår dock inte. Dessa siffror överensstämmer med deltagare med lärarbakgrund som genomfört den statliga befattningsutbildningen för rektorer. Av de 10 procent rektorer utan lärarexamen har sex av tio en annan högskoleexamen. Resterande (fyra av tio) anger att de enbart har en gymnasieutbildning, några har läst någon eller några fristående kurser, och andra har en oavslutad högskoleutbildning. Även om de flesta rektorer har en lärarexamen finns det således verksamma rektorer och biträdande rektorer som helt saknar erfarenhet av högskolestudier alternativt har de ringa erfarenhet av studier på högskolenivå.

För att kunna fastställa en väl definierad grund för ett professionsprogram riktat till rektorer, ser Skolverket behov av ett förtydligande av skollagens krav på förvärvat pedagogisk insikt för att kunna anställas som rektor. Begreppsparet "pedagogisk insikt", är enligt Skolverket förhållandevis vagt och ger utrymme för olika tolkningar. Ett förtydligande av skollagens krav på denna punkt är därför önskvärt och en viktig förutsättning för att ett professionsprogram för rektorer i realiteten också kunna vara påbyggbart. Det handlar också om att säkerställa en ändamålsenlig kompetens hos verksamma rektorer. Skolverket instämmer i promemorians slutsats att det saknas en sammanhållen struktur som omfattar både förberedande och fortsatt fortbildning och kompetensutveckling för rektorer. Myndigheten vill samtidigt uppmärksamma regeringen på skolchefens uppdrag och roll i styrkedjan samt vikten av att även skolchefers behov av kompetensutveckling uppmärksammas och tillgodoses av huvudmannen.

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

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

I promemorian understrykas att det finns ett behov av ett nationellt transparent och likvärdigt system för professionsutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, vilket Skolverket instämmer i. Enligt myndigheten är det även positivt att skollagen förstärks med att huvudmannens ansvarar för att se till att personalen vid förskole- och skolenheter ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som dels bidrar till att öka yrkesskickligheten, dels kan ligga till grund för beslut om meriteringsnivån meriterad. Vidare instämmer myndigheten i förslaget om att två meriteringsnivåer för lärare och förskollärare i dagsläget är tillräckligt. För rektorer saknas dock meriteringsnivåer i promemorian. Trots att Skolverket tidigare har avstyrkt ett förslag om meriteringsnivåer för rektorer anser Skolverket nu att Rådet för professioner i skolväsendet bör ges i uppdrag att överväga hur en incitamentsstruktur för rektorer kan se ut. Enligt Skolverket är det viktigt att huvudmännens ansvar även omfattar relevant kompetensutveckling för rektorer inom professionsprogrammet, även om rektorerna inte omfattas av meriteringsnivåerna. Av uppföljningar och utvärderingar av befattningsutbildningen för rektorer, framgår det att många rektorer saknar stöd från huvudmannen vid genomförandet av utbildningen. Kompetensutveckling för rektorer kan med fördel bygga vidare på den infrastruktur som redan finns på plats i form av rektorsprogrammet och dess fortsättning i olika specialiseringar inom den befintliga fortbildning för rektorer som staten via Skolverket erbjuder.⁶ Promemorian förbiser dock utbudet av de olika inriktningar som i dag erbjuds inom ramen för dagens fortbildning för rektorer. Tack vare den öppna skrivningen i regleringsbrevet för 2020 och 2021 är det möjligt med en variation av utbud av kompetensutvecklingsinsatser, och inte enbart högskolekurser om 7,5 hp, vilket myndigheten har framlagt som önskemål i en hemställan.⁷

Skolverket vill också betona vikten av att ett professionsprogram bygger på såväl vetenskaplig grund som beprövad erfarenhet när det gäller skolutveckling och kompetensutveckling. Sedan länge råder konsensus om att skolförbättring för skolväsendet i sin helhet bör ta sin utgångspunkt i lokala förutsättningar. Det innebär att ett systematiskt kvalitetsarbete, med en analys av behoven i verksamheten föregriper erbjudande om kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare. Skolverket erfar att en struktur för kompetensutveckling på generell och individuell nivå kan ha sämre

⁶ Skolverket har sedan 2020 inom ramen för Fortbildning för rektorer i pedagogiskt ledarskap initierat en rad tematiska specialiseringar och inriktningar inom fortbildningen, exempelvis med fokus på att leda elevhälsa och hälsofrämjande arbete, systematiskt kvalitetsarbete, och i att leda vuxenutbildning.

⁷ Hemställan om ändring i förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem (dnr 2021:148).

förutsättningar att ge till långsiktigt hållbara effekter för verksamheten och undervisningens kvalitet.⁸ Som tidigare har nämnts är det samtidigt ett utmärkande drag för professionsyrken att den professionelle själv kan styra utvecklingen av yrkets kunskapsbas och därmed behovet av fortbildning. Skolverket instämmer i att det kan göra läraryrket mer attraktivt.

Samstämmig forskning pekar på betydelsen av kollegiala eller kollektiva strukturer för lärande och utveckling. Det innebär att arbetsgrupper, ledningsgrupper eller team genomgår fortbildning och genomför kompetensutvecklande insatser tillsammans för att utforska och förbättra sin praktik. Skolverket anser därför att detta bör uppmuntras och erkännas som meriterande kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare. I detta sammanhang vill Skolverket återigen framhålla rektorns roll. Som chef och pedagogisk ledare för verksamheten har rektorn ansvar för det systematiska kvalitetsarbetet på lokal nivå. Med utgångspunkt i analysen av verksamhetens behov, är det enligt Skolverket avgörande att rektorn har möjlighet att påverka förskollärarnas och lärarnas kompetensutveckling.

Skolverket instämmer i förslaget om att professionsprogrammet ska utvärderas. Precis som beskrivs i promemorian är ett nationellt professionsprogram en ny företeelse i svenskt skolväsende. Myndigheten vill särskilt understryka vikten av att utvärderingen av reformen inte genomförs innan den har hunnit få genomslag i skolväsendet. Detta för att det fullt ut ska vara möjligt att utvärdera professionsprogrammets effekter. Där- emot bör en plan för vad som ska utvärderas, och hur, finnas på plats i ett tidigt skede för att möjliggöra identifieringen av ingångsvärden inom de områden som utvärderingen ska fokusera på.

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

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

Skolverket delar promemorians breda synsätt på kompetensutveckling som ett helhetsperspektiv på fortbildning, med såväl fördjupning som breddning. Den akademiska strukturen med kurser på olika nivåer, inklusive magister- och masterprogram, kan utgöra en lämplig grund. Enligt Skolverket är det viktigt att dessa examina, liksom andra former av kompetensutveckling, kan kopplas samman med såväl kollegiala eller kollektiva strukturer för lärande och utveckling, som med praktikhärla kompetens- och verksamhetsutveckling, exempelvis lärares medverkan i aktionsforskning.

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att utveckla ett nationellt kvalitetssystem för att uppnå hög kvalitet och likvärdighet i skolväsendet genom att utforma nationella målsättningar, delmål och indikatorer samt framgångsfaktorer för effektiv skolutveckling. Dessa har bäring på frågor som rör kompetens, kapacitetsbyggande och systematiskt kvalitetsarbete. Myndigheten menar att dessa bör, tillsammans med inriktningen

⁸ Håkansson, J. & Sundberg, D. (2016). Utmärkt skolutveckling. Stockholm: Natur och kultur. Timperley, H. (2013, 2019) Det professionella lärandets inneboende kraft. Lund: Studentlitteratur AB.

på undervisningsskicklighet, ligga till grund för utformningen av innehållet i professionsprogrammet.

Inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen erbjuder Skolverket goda möjligheter till kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, vilket också påtalas i promemorian. I detta sammanhang vill Skolverket belysa vikten av den behörighetsgivande fortbildning som lärare erbjuds via Lärarlyftet. Denna utbildningsinsats förstärker både behörigheten och kvaliteten i undervisningen och bör därför enligt Skolverket ingå i professionsprogrammet. Skolverket anser att det bör framgå i professionsprogrammet att både breddning och fördjupning av lärares kompetens ska vara meriterande.

I promemorian nämns även andra kompetensutvecklingsinsatser, exempelvis specialisering inom specialpedagogik, som ett möjligt inslag i den nationella strukturen för kompetensutveckling, vilket Skolverket ser som angeläget. En annat område där det råder stor brist på behöriga lärare och där det finns stora behov av generell kompetens i verksamheten är i svenska som andra språk. En specialisering i andraspråksutveckling, flerspråkighet och språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt skulle också kunna vara en relevant och angelägen specialisering, enligt Skolverket.

Skolverket vill också uppmärksamma Erasmus+ som ger förskollärare, lärare och rektorer möjlighet till kvalitativ och mångsidig kompetensutveckling i ett europeiskt eller internationellt sammanhang, med skolutveckling i fokus. Enligt myndigheten är det är viktigt att även Erasmus+ integreras med professionsprogrammet, så att dessa kompetensutvecklingsinsatser blir en del av den nationella strategin.

Som har nämnts tidigare saknar Skolverket både en analys av och konkreta förslag på om exempelvis befintlig fortbildning för rektorer kan ingå i ett framtida professionsprogram. I dag finns en rad olika inriktningar inom ramen för Fortbildning för rektorer i pedagogiskt ledarskap, (FFR) som bedrivs i enlighet med förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

En central fråga är om det ska vara möjligt att retroaktivt kunna tillgodoräkna sig kompetensutvecklande insatser som en lärare eller förskollärare tidigare har deltagit i. Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2021⁹ har Skolverket i uppdrag att genomföra tre insatser för fortsatta förberedelser av de framtida professionsprogrammen. Det gäller dels två högskolekurser, en rekryteringsutbildning för blivande rektorer och en mentorsutbildning för en kvalitativ introduktionsperiod, dels en kurs i praktisk organisation och arbetsmiljö, som tas fram av Skolverket. Dessa tre beskrevs i utredningen (SOU 2018:17) som särskilt angelägna att få till stånd innan själva professionsprogrammet genomförs.

Myndigheten utgår från att dessa tre insatser kommer vara möjliga att tillgodoräkna inom ramen för professionsprogrammet. Andra kompetens-utvecklingsinsatser som

⁹ U2018/01224 (delvis) U2020/05328 U2020/06608 (delvis) m.fl. Se bilaga 1.

nämns i promemorian är Läslýftet och Matematiklýftet, som tusentals lärare har deltagit i. Myndigheten ser samtidigt betydande utmaningar med att dokumentera och verifiera deltagande i kollegialt lärande. Självrapportering av medverkan i kollegialt lärande kan medföra verifieringsutmaningar. En möjlig lösning är att endast den som kan styrka sin medverkan genom kursintyg, exempelvis från handledarutbildning, får tillgodoräknas kursen.

För att inte oklarhet ska råda när det gäller möjligheten att tillgodoräkna tidigare genomgången kompetensutveckling, är det enligt Skolverket viktigt att de föreskrifter som utarbetas tydligt reglerar vilka fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser som kan ingå och från när i tid dessa kan tillgodoräknas. Det är också angeläget att det nationella rådet för skolväsendet tidigt tydliggör på vilket sätt dessa utbildningar är meriterande inom ramen för professionsprogrammet.

Skolverket ser positivt på att utöka möjligheterna för rektorer, lärare och förskollärare att genom professionsprogrammet på sikt kunna nå en magister- eller masterexamen och därmed blir behöriga till forskarutbildningen. Sedan den utbildningsvetenskapliga kommittén bildades år 2001 vid Vetenskapsrådet har forskarskolor för lärare utvecklats, vilket är positivt. För rektorer saknas dock alljämt forskarskolor. Bristen på forskarutbildade rektorer, lärare och förskollärare är ett problem, såväl i skolan som i lärarutbildningen. Skolverket menar att det är viktigt att riktlinjer tas fram för hur skolhuvudmännen ska ta tillvara på den kompetens som forskarutbildade lärare och förskollärare har för att utveckla undervisningen. Möjligheten till tjänster som kombinerar tjänstgöring i skola eller förskola med tjänstgöring inom högskolan, skulle kunna fungera som fruktbara bryggor mellan centrala kunskap- och bildningsinstitutioner i vårt samhälle. Detta skulle enligt Skolverket gynna såväl skolväsendet som universitets- och högskoleväsendet.

6.3 Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer för legitimerade lärare

Skolverket tillstyrker delar av förslaget, men avstyrker kriterierna för meriteringsnivåerna. Myndigheten menar att dessa behöver utredas och analyseras ytterligare, så att de kriterier som så småningom fastställs blir praktiskt tillämpliga och rättssäkra.

Skolverket tillstyrker införandet av två meriteringsnivåer för legitimerade förskollärare och lärare. Samtidigt avstyrker myndigheten förslaget att förskollärare och lärare som i vissa sammanhang jämföras med legitimerade lärare, ska ges möjlighet till meritering. Det kan enligt Skolverket få orimliga konsekvenser. Huvudmannens skyldighet att se till att all personal får del av kompetensutveckling bör dock framhållas.

Skolverket avstyrker förslaget att minst åtta års erfarenhet av undervisning i skolväsendet eller fyra års erfarenhet av undervisning i skolor med särskilt svåra förutsättningar ska kunna ligga till grund för att bli en meriterad lärare eller förskollärare. Myndigheten menar att det svårligen går att genomföra och dessutom rättssäkert och objektivt bedöma. Det är diskutabelt utifrån flera olika perspektiv. Skolverket ställer sig tveksam

till att åtta års erfarenhet av undervisning i skolväsendet ska ligga till grund för meriteringsnivån meriterad lärare respektive förskollärare. Oaktat att staten tidigare fastlagt att åtta års erfarenhet av undervisning kan ligga till grund för behörighet av olika slag, menar myndigheten att för en legitimerad lärare och förskollärare kan åtta år förefalla vara en lång tid. Myndigheten menar att det beror på kontextuella faktorer lokalt, som kan gynna eller missgynna utvecklingen av en lärares eller förskollärares förmåga till undervisning och omsorg av hög kvalitet.

Skolverket ställer sig också frågande varför en åtskillnad görs mellan undervisning i ”skolväsendet”, för den som arbetat i åtta år och undervisning i ”skolor” med särskilt svåra förutsättningar, för den som undervisat i fyra år, vilket har nämnts tidigare. I promemorian hänvisas till Skolverkets kunskap om skolenheter med särskilt svåra förutsättningar, eftersom dessa får ett högre bidragsbelopp för förstelärare och lektorer med hänsyn till elevernas socioekonomiska förhållanden. Vilka skolor det rör sig om varierar årligen, då det bygger på specifika beräkningar. Det kan skapa gränsdragningsproblem vid bedömningar av meriter. Det händer också att skolor med svåra förutsättningar läggs ner; vad händer då med lärare som exempelvis har tre års undervisningserfarenhet på en sådan skola? Ett annat scenario är att lärare av karriärskäl väljer en skola med särskilda utmaningar och sedan lämnar den efter att ha gjort sina fyra år. Det skulle innebära negativa konsekvenser för kontinuiteten vid dessa skolor. En annan risk är att främst nyutexaminerade lärare söker tjänst vid dessa skolor, medan det i själva verket är mer önskvärt med erfarna lärare. Att göra historiska bedömningar av lärares erfarenheter är vanskligt menar myndigheten, då situationen på en skola kan variera över tid. Skolverket instämmer förvisso i att förslaget skulle kunna utgöra ett incitament för behöriga lärare att söka sig till skolor med särskilda utmaningar, vilket i sin tur skulle kunna ha en gynnsam effekt på utbildningens kvalitet och bidra till en stärkt likvärdighet.

Myndigheten vill också understryka att det är viktigt att meriteringssystemet, liksom förutsättningarna för den bedömning som ska göras, utformas på ett sådant sätt att det inte riskerar leda till negativa konsekvenser ur meriteringsperspektiv för lärare som byter anställning mellan olika skolor och huvudmän.

Andra svårigheter som Skolverket ser med de föreslagna meriteringsnivåerna handlar om hur förmågan till undervisning av hög kvalitet ska bedömas och av vem. I promemorian framhålls kollegial bedömning från exempelvis en annan huvudman som en möjlighet. Med tanke på den stora bristen på lärare och förskollärare ställer sig Skolverket tveksamt till hur detta är praktiskt genomförbart, inte minst i delar av landet där avstånden mellan olika huvudmän kan vara betydande och det inte alltid är lätt att hitta lärare med relevant kompetens som kan bedöma undervisningsskickligheten. Det är en resurskrävande modell för bedömning. Även andra frågor infinner sig kopplat till detta kriterium, nämligen huruvida det ska vara en meriterande uppgift att göra en sådan bedömning eller en uppgift endast för redan meriterade lärare och förskollärare. Skolverket vill i detta sammanhang peka på rektorns roll och uppdrag som chef och ledare för lärare eller förskollärare och övrig personal. Rektorn har generellt sett god kunskap

om lärares och förskollärares yrkesskicklighet och för samtal om detta i samband med medarbetarsamtal, lönesamtal och vid verksamhetsbesök. Det innebär att rektorn bör vara den som får i uppgift att bedöma lärares och förskollärares undervisningsskicklighet. Av det skälet är det särskilt viktigt att förtydliga kraven på rektorernas kompetens (se avsnitt 3.4) för att säkerställa en likvärdig bedömning av hög kvalitet av lärares undervisningsskicklighet.

Skolverket noterar en betydande slagsida i promemorian åt undervisningsämnen, och därmed åt ämneslärare i skolan, när det gäller den kompetensutveckling som föreslås kunna ingå det nationella professionsprogrammet. Detta framgår i flera av de kriterier som föreslås för meritering. Få exempel är utformade för att passa förskollärare respektive lärare i fritidshem. Enligt myndigheten är det viktigt att alla lärarkategorier erbjuds relevant fortbildning och kompetensutveckling och att detta tydligt framgår i ramverket för professionsprogrammet.

Skolverket ställer sig positivt till kriteriet att en särskilt kvalificerad arbetsuppgift ska vara meriterande, men anser att det är tveksamt att enbart en utbildning särskilt avsedd för en sådan arbetsuppgift kan likställas med att ha haft en sådan arbetsuppgift. Dessa två kriterier bör i så fall kombineras. Det innebär att förskolläraren eller läraren erbjuds att gå en utbildning för att i sedan kunna ta på sig en mer kvalificerad arbetsuppgift av ledningskaraktär. Myndigheten finner att det är utmärkt om fler motiveras att ta på sig kvalificerade arbetsuppgifter, exempelvis VFU-handledare, arbets- eller ämneslagsledare. Skolverket vill samtidigt påpeka att det inte bör ske på bekostnad av att de mest kvalificerade lärarna och förskollärarna förvinner från verksamhet och undervisning. Myndigheten finner alltså att det är tveksamt att jämställa en kvalificerad arbets- eller ansvarsuppgift med att enbart ha gått en kurs eller motsvarande kompetensutveckling, vilket svårligen kan jämföras med den praktiska erfarenheten. Att inte alla skolor och förskolor kan ta emot VFU-studenter, betyder inte att det inte finns andra kvalificerade arbetsuppgifter inom verksamheten som en rektor kan delegera.

Vad gäller kriterierna för nivån särskilt meriterad är Skolverket i grunden positivt till att fler lärare och förskollärare uppmuntras till forskarstudier. En forskarutbildad lärare respektive förskollärare kan bidra till att utveckla verksamhetens kvalitet, genom exempelvis lokalt utvecklingsarbete. Även den specifika kunskap som en forskarutbildning ger, det vill säga att kunna se på praktiken med ett skolat forskaröga, kunna ställa relevanta frågor och söka svar utifrån ett systematiskt undersökande kvalitetsarbete, är värdefull kompetens i skolväsendet.

Myndigheten ställer sig dock frågande till den avgränsning av forskningsämnena som görs i promemorian till i huvudsak skolans område. Särskilt bekymmersamt är det enligt Skolverket att denna avgränsning utesluter förskollärare och lärare i fritidshem som disputerar i förskoledidaktik eller barn- och ungdomsvetenskap. Det finns enligt Skolverket en rad ämnesområden som är relevanta för skolväsendet inom det utbildningsvetenskapliga området. Exempelvis kan såväl allmäntdidaktik som pedagogik vara synnerligen relevanta; inom dessa områden ryms frågor om bedömning, skolutveckling, värdegrundsfrågor, organisation och ledarskap, sociala relationer, språk- och kunskaps-

utvecklande arbetssätt, elevhälsa, vuxenpedagogik, yrkeskunnande och lärande med mera. Forskning om vad som utvecklar undervisningen finns inom en rad andra forskningsämnen. Skolverket anser att det därutöver också är det specifika kunnandet som en forskarutbildning kan bidra med, som kan vara till gagn för verksamhetens utveckling.

Vidare ställer sig Skolverket frågande till varför inte samma krav ställs på undervisningserfarenhet på särskilt meriterade lärare och förskollärare som har avlagt en licentiat- eller doktorsexamen, som på meriterade lärare och förskollärare. För personer som har undervisat på ett universitet eller på en högskola ställs inte heller några krav på pedagogisk skicklighet. Att undervisa på en högskola eller ett universitet är i sig inte en garanti för pedagogisk skicklighet. Skolverket menar att samma krav bör ställas på meriterade som särskilt meriterade lärare och förskollärare vad gäller undervisningsskicklighet. För övrigt anser myndigheten att det i så fall bör vara särskilt förtjänstfullt att ha undervisat i lärarutbildningen.

Sammanfattningsvis anser Skolverket att kriterierna för de olika meriteringsnivåerna behöver tydliggöras och utredas ytterligare i syfte att säkerställa att dessa uppfattas som legitima och rättssäkra av professionen.

6.4 Karriärstegsreformen kopplas till det nationella meriteringssystemets meriteringsnivåer

Skolverket tillstyrker förslaget.

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

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

Skolverket ställer sig bakom förslaget om att myndigheten får i uppdrag att utarbeta ett system för registrering av genomförd kompetensutveckling. Samtidigt vill Skolverket betona att utvecklingen ett sådant system innebär ett omfattande utvecklingsarbete, vilket kommer att ta betydande tid och resurser i anspråk. Myndigheten vill i det sammanhanget påminna om de förtroendesador som uppstod i samband med lärarlegitimationens genomförande och den negativa uppmärksamheten i media, då såväl system som organisation för utfärdandet av lärarlegitimationer försenades. För att undvika en sådan situation behöver arbetet med att utveckla ett system för registrering av meriter nogt förberedas och resurser tillföras.

För att lärares samlade meriter och kompetenser ska kunna dokumenteras, krävs en form av portfolio, exempelvis Europass-CV¹⁰ (den europeiska standarden som EU:s ministerråd rekommenderar), vilket Skolverket tillsammans med SUHF föreslår i den tidigare nämnda skrivelsen. En så kallad pedagogisk meritportfölj är i dag vanligt förekommande inom högskole- och universitetsväsendet. Portfoliosystemet kan också

¹⁰ <https://europa.eu/europass/se>

bygga på högskolesektorns erfarenheter av att bedöma och beforska undervisnings-skicklighet. Det krävs även en reglering av vad portfolion kan innehålla.

Skolverket vill också påpeka att för att myndigheten ska kunna tillhandahålla ett system för registrering av genomförd kompetensutveckling behöver Skolverket stöd i en författning. I nuvarande förslag saknas detaljerade uppgifter om hur detta kommer att regleras. Därför har Skolverket svårt att göra en bedömning av förslaget i sin helhet. För närvarande saknas det en dataskyddsanalys i förslaget, vilket ska ske i samband med regleringen enligt promemorian.

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

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

Skolverket är positivt till förslaget att skolprofessionen ska utgöra en majoritet i rådet för professioner i skolväsendet. Vad gäller ordförandeposten i rådet anser myndigheten att denna bör ligga hos Skolverket, dels med tanke på att det är Skolverket som ska ansvara för professionsprogrammet, dels därför att ordförandeskap i särskilda organ med rådgivande funktioner i normalfallet brukar läggas på den ansvariga myndighetens chef. Skolverket föreslår därför professionens företrädare ska utses till vice ordförande i rådet. Skolverket har erfarenhet av rådsarbete exempelvis i de nationella programråden. Myndigheten ställer sig också frågande till att endast en representant för Skolverket föreslås som ledamot av rådet, med tanke på det omfattande uppdraget som ges till myndigheten för det nationella professionsprogrammet i sin helhet. Myndigheten föreslår minst två ytterligare representanter utöver ordförandeposten, precis om i andra nationella råd vid Skolverket. Om antalet ledamöter utökas i enlighet med Skolverkets förslag, bör det totala antalet ledamöter anpassas för att säkerställa att professionen utgör en majoritet såsom föreslås i promemorian.

Skolverket vill också betona vikten av att samtliga lärarkategorier som omfattas av professionsprogrammet omhändertas. Vid tillsättandet av ledamöter behöver hänsyn tas även till lärare som ofta förbises, exempelvis yrkeslärare, lärare i fritidshem och lärare i praktisktestetiska ämnen, lärare i grundsärskolan respektive gymnasiesärskolan. Eftersom antalet ledamöter i det nationella rådet av praktiska skäl måste begränsas, kan regionala råd enligt Skolverket vara ett sätt att ge flera lärarkategorier möjlighet att komma till tals. Regionala råd kan med fördel inrättas vid Skolverkets kommande regionala kontor. För att möjliggöra en bredare representation av lärarkategorier och tillgodose regionala perspektiv, hänvisar Skolverket till den tidigare nämnda skrivelsen till departementet om inrättande av regionala partsammansatta råd (dnr 2021:176).

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

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

Det nationella rådet, som ska bistå Skolverket, kommer att få betydande inflytande över professionsprogrammets innehåll och form. En utmaning är att samstämmig forskning och beprövad erfarenhet visar att framgångsrik och effektiv skolutveckling eller verksamhetsutveckling bör utgå från det systematiska kvalitetsarbetet på enheten. Det innebär att ett lokalt perspektiv behöver prioriteras. Det finns numera omfattande forskning om vad som utmärker yrkesskickliga lärare och förskollärare, vilket myndigheten menar bör vara en utgångspunkt för rådets arbete. Skolverket har tidigare påpekat att det kan uppstå en intressekonflikt i styrkedjan mellan å ena sidan huvudmän och rektorer, å andra sidan och lärare och förskollärare. Därför menar Skolverket att det är viktigt att det finns en balans mellan verksamheternas behov och individernas, när rådet ska identifiera olika former av kompetensutveckling. Syfte med professionsprogrammet bör vara att utveckla såväl yrkeskompetenser, exempelvis undervisningsskicklighet, som att utveckla verksamheten mot högre måluppfyllelse. Detta särskilt mot bakgrund av det stora antalet lärarkategorier som sinsemellan verkar i skilda kontexter.

Skolverket ser betydande utmaningar i att identifiera vad som kan vara relevant och ändamålsenlig kompetensutveckling för att ingå i professionsprogrammet. Myndigheten ser att det finns ett par sammanhang, centrala för skolväsendet, som skulle kunna utgöra en möjlig utgångspunkt. Enligt Skolverket skulle de examensmål som anges för lärarutbildningen i högskoleförordningen (1993:100) kunna bilda utgångspunkt för den fortbildning eller kompetensutveckling som erbjuds inom ramen för professionsprogrammet. Examensmålen visar vilken kunskapsbas de olika lärarkategoriernas yrkeskunnande vilar på. Lärarutbildningen är dessutom den utbildning som har flest examensmål av alla högskoleutbildningar.¹¹ Några examensmål för lärarutbildningen skulle i stället kunna ligga till grund för poänggivande högskolekurser och fungera som en naturlig påbyggnadsutbildning på lärarutbildningen inom professionsprogrammet. Ett ytterligare centralt sammanhang för skolväsendet är dess läroplaner samt kurs- och ämnesplaner, vilka också bör kunna kopplas till fortbildning och kompetensutveckling inom ramen för professionsprogrammet.

Skolverket anser att rådet behöver tillsättas i god tid, förslagsvis ett år innan ikraftträdandet, med tanke på det omfattande uppdrag rådet ska ha enligt promemorian. Det är också viktigt att tidigt formulera en arbetsordning för rådet respektive Skolverket.

För övrigt instämmer Skolverket i förslaget att rådet för professioner i skolväsendet ges i uppdrag att identifiera såväl fortbildning som stärker professionen, som fortbildning som kommer att vara meriterande. I det sammanhanget är det givetvis

¹¹ På sikt skulle det vara möjligt att minska antalet examensmål och detaljstyrningen av lärarutbildningen, något som flera myndigheter och organisationer efterfrågat i flera sammanhang. I skrivelsen som SUHF och Skolverket överlämnade till regeringen nämns även detta som ett förslag.

angeläget att följa upp och utvärdera kvaliteten av utbudet, för att säkerställa programmets legitimitet.

Vidare ställer sig Skolverket positivt till att det nya yrkesutvecklande kursutbud som tas fram kan leda till att fler rektorer, lärare och förskollärare når behörighet att söka forskarutbildning. Därför menar Skolverket är det samtidigt angeläget att se över de behörighetskrav som ställs för att anställas som rektor enligt skollagen.¹² Rektorsprogrammet erbjuds på avancerad nivå. Trots att inte alla deltagare är behöriga antas de på grundval av skollagens formulering, eftersom rektorsprogrammet är en befattningsutbildning. För att Skolverket ska kunna bidra till att fler rektorer blir behöriga till forskarutbildning är det enligt myndigheten önskvärt med ett tydliggörande av skollagen, vilket har föreslagits tidigare i remissyttrandet. Deltagarna i rektorsprogrammet har, enligt överenskommelserna med de lärosäten som genomför utbildningen, rätt att tillgodoräkna sig utbildningen i en magisterexamen alternativt masterexamen. Förutsatt att de är behöriga att läsa på avancerad nivå möjliggörs således att en rektor med hjälp av kursutbudet i fortbildning för rektorer kan nå en magister- eller en masterexamen och därmed bli behöriga att söka forskarutbildning. Därför menar Skolverket att det är angeläget att inkludera fortbildning för rektorer¹³ i kursutbudet för professionsprogram för rektorer.

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

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

I det presenterade förslagen saknas det förslag i författning hur rådet ska regleras. Det är därför inte möjligt för Skolverket att lämna fullständiga synpunkter avseende rådets funktion och arbetsuppgifter.

Skolverket vill understryka utmaningen med att ta fram konkreta kriterier. Kontextuella faktorer skiljer sig väsentligt åt i skolväsendet, beroende på skolform, barn- och elevgrupper, resurser och behov hos huvudmannen. Samtliga kriterier behöver vara ändamålsenliga och likvärdiga för att systemet ska uppfattas som legitimt av professionen. Särskilt angeläget är att kriterierna vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Enligt Skolverket kommer detta att kräva ett mycket omfattande arbete och myndigheten ställer sig därför tveksam till om det är möjligt att både hinna utarbeta och förankra kriterierna till den 1 juli 2023.

Skolverket ser betydande praktiska svårigheter att genomföra kollegial bedömning, vilket har nämnts tidigare. Det är en resurskrävande modell för bedömning av undervisningsskicklighet, särskilt för mindre huvudmän. Skolverket anser att rådet bör överväga om inte uppdraget att bedöma lärares yrkesskicklighet borde åvila rektorn, som chef och ledare för verksamheten.

¹² "Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt." Kap 2. 11 §

¹³ Förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem.

Om förslaget med kollegial bedömning genomförs vill Skolverket betona vikten av att rådet skyndsamt utreder vilka kunskaper och kompetenser sådana kollegiala bedömare behöver ha, vilket är viktigt för systemets legitimitet. Är det en merit som kan ligga till grund för meriteringsnivån meriterad lärare eller är det en uppgift för redan meriterade lärare och förstelärare.

Skolverket anser att även i detta sammanhang skulle regionala råd kunna bidra med värdefulla regionala perspektiv på meriteringsförfarandet och inrättandet av karriär-
lärartjänster.

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

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

I promemorian görs bedömningen att Lärarnas ansvarsnämnd inte behöver fatta ett särskilt beslut om att en meriteringsnivå ska upphöra att gälla. Skolverket anser att ett upphävande av en meriteringsnivå behöver ske genom ett beslut. Skolverket delar därmed inte den bedömning som görs i promemorians

Regeringen konstaterar att ett beslut om meriteringsnivå kommer att ha betydelse för lärare och förskollärare i deras yrkeskarriär och att beslutet får anses påverka den enskildes personliga eller ekonomiska situation på ett inte obetydligt sätt. Skolverket anser därmed att ett upphävande av meritering är betrakta som myndighetsutövning som påverkar den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden. Av 43 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, ska innehålla en klagörande motivering om det inte är uppenbart obehövt. Således behöver upphävandet av meritering enligt Skolverket följas av ett beslut med en klagörande motivering.

Skolverket avstyrker förslaget om att beslutet om meriteringsnivå ska upphöra att gälla när beslutet om återkallelse av legitimationen har fått laga kraft.

Skolverket anser att en sådan ordning innebär att det blir otydligt när en lärare eller förskollärare är meriterad. Detta eftersom en återkallelse av legitimationen och upphörande av meriteringen ska ske vid olika tidpunkter enligt förslaget. Lärarnas ansvarsnämnds beslut gäller direkt. Det vill säga om Lärarnas ansvarsnämnd beslutar om att återkalla en legitimation som lärare eller förskollärare ska återkallelsen gälla direkt. Om beslutet om återkallelse överklagas av den berörda läraren, kommer inte meriteringen att upphöra att gälla förrän domstolen har överprövat nämndens beslut och beslutet har vunnit laga kraft, om inte domstolen beslutar om inhibition av beslutet enligt 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). En lärare som har fått sin legitimation återkallad av Lärarnas ansvarsnämnd, kan därmed fortsatt vara meriterad eller särskilt meriterad under en längre eller kortare period. Om upphörandet av meriteringen ska vara en följd av att en legitimation som lärare eller förskollärare återkallas bör det enligt Skolverkets mening ske vid samma tidpunkt.

7. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på vissa delar av det.

Skolverket tillstyrker förslaget om att myndigheten ska bemyndigas att meddela ytterligare föreskrifter om kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, liksom för de villkor som ska vara uppfyllda för meriteringsnivåerna meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare, samt om meriteringsförfarandet.

Regeringen anger att om de föreslagna ändringarna i skollagen och den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare träder i kraft den 1 juli 2023, så ger det Skolverket god tid för att arbeta fram nödvändiga föreskrifter om bland annat meritering och meriteringsförfarandet. Skolverket konstaterar att uppdraget såsom det beskrivs är komplext och mycket omfattande, vilket kräver såväl tid som resurser. Därför skulle Skolverket behöva få uppdraget att planera och genomföra professionsprogrammet så snart möjligt.

Trots att intresset är stort, och många i skolväsendet ser fram mot denna reform, innebär förslaget såväl för Skolverket som för skolhuvudmännen en betydande utmaning. Skolsverige står inför en intensiv reformperiod, vilket kan påverka mottagarkapaciteten lokalt.

Skolverket har inga synpunkter på förslaget om den 1 juli 2028 som datum för ikraftträdandet för de föreslagna ändringarna i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Detta ikraftträdande ger Skolverket god tid att utreda vilka behov som kan finnas av att revidera föreskrifterna (SKOLFS 2013:147) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

8. Behandling av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

8.2 Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras

Skolverket delar inte den bedömning som görs i promemorian och har följande synpunkter.

Då dessa förslag inte utvecklas vidare och inte återfinns som en föreslagen förordning kan Skolverket inte ta ställning till om dessa kommer ge Skolverket den rättsliga grund som behövs för att behandla personuppgifter inom en nationell struktur för kompetensutveckling.

Skolverket önskar en tydligare rättslig grund för att behandla personuppgifter, utöver att specifikt handlägga ansökningar om meritering. I promemorian görs bedömningen att Skolverket har rättslig grund för att behandla personuppgifter i samband med

ansökan och prövning av ansökan eftersom det framgår av lag och förordning att Skolverket ska pröva sådana ansökningar om meritering. Behandlingen av personuppgifter är endast begränsad till att pröva ansökningar och fatta beslut i ärenden. Utifrån den föreslagna regleringen saknar Skolverket bland annat stöd för att registrera information om vilka lärare som är meriterade eller särskilt meriterade. Vidare framgår inte hur Skolverket får behandla personuppgifterna utöver själva handläggningen av ärenden om meritering. Skolverket kan därför exempelvis inte tillhandahålla information om vilka som är meriterade eller särskilt meriterade liksom myndigheten gör avseende vilka som är legitimerade lärare- eller förskollärare, se förordningen (2011:268) om lärar- och förskolläraryregister. Skolverket önskar därför ett tydligare stöd för hur myndigheten får behandla personuppgifterna.

Enligt Skolverket kommer de föreslagna ändringarna i skollagen och den föreslagna förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inte ge Skolverket en rättslig grund för att hantera personuppgifter inom en nationell struktur för kompetensutveckling. Den föreslagna 2 § förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare är en upplysningsbestämmelse. Bestämmelsen ger inte Skolverket stöd för att behandla personuppgifter inom ramen för en nationell struktur för kompetensutveckling. Vidare är den föreslagna 2 kap. 34 § skollagen en upplysning om att den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla kompetensutvecklingsinsatser. Utifrån den föreslagna regleringen saknar Skolverket rättslig grund för att behandla personuppgifter i en nationell struktur för kompetensutveckling. I promemorian anges vidare att den nationella strukturen för kompetensutveckling föreslås regleras i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk och att ett uppdrag till Skolverket om att införa ett system för registrering kommer att regleras på förordningsnivån. Då dessa förslag inte utvecklas vidare och inte återfinns som en föreslagen förordning, kan Skolverket inte ta ställning till om dessa kommer ge Skolverket den rättsliga grund som behövs för att behandla personuppgifter inom en nationell struktur för kompetensutveckling.

9.1 Ekonomiska och andra konsekvenser för staten

9.1.1 Inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling

Skolverket tillstyrker förslaget men har synpunkter på delar av det.

System för registrering av genomförd kompetensutveckling kräver investeringar i IT-system. Beroende på om det går att använda ett redan befintligt system och göra anpassningar i detta eller om ett helt nytt system krävs påverkar kostnadsbilden. Skolverket kommer att behöva kostnadstäckning och en utökad låneram för ett sådant stöd. Innan ett utredningsarbete har gjorts är det dock svårt att uppskatta hur mycket detta kommer att kosta.

9.1.2 Inrättandet av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare

Skolverket tillstyrker förslaget, men har synpunkter på delar av det.

Enligt Skolverket kommer hanteringen av meritering kräva mer resurser för myndigheten de första åren vid införandet av ett meriteringssystem. Kalkylen i promemorian bygger på 5 500 ärenden per år. Myndigheten behöver dock ha en beredskap för fler ärenden de första åren vid införandet av meriteringssystemet. Det innebär att det kommer behövas högre kostnadstäckning. Efter några år minskar sannolikt arbetsbelastningen.

Det är svårt att bedöma om medlen är tillräckliga, eftersom det i stor utsträckning påverkas av hur bedömningen ska gå till. Bedömning av yrkesskicklighet föreslås ske genom kollegial bedömning, vilket har diskuterats tidigare. Skolverket konstaterar att det kräver mycket resurser. I promemorian föreslås att myndigheten årligen ska tilldelas 32 mnkr för dessa insatser. Om rektorn får i uppdrag att utföra bedömningen skulle det sannolikt kräva mindre resurser och ett eventuellt bidragssystem skulle bli enklare. Även detta belopp antas vara beräknat på 5 500 ärenden per år, men med fler ärenden i uppstartsskedet kommer de initiala kostnaderna troligtvis vara högre. Detta gäller även för de 13 mnkr som avsatts för Skolverkets handläggning. Om ärendetillströmningen blir väsentligt större än de beräknade 5 500 kommer medlen inte att räcka till. De 32 mnkr skulle kunna användas för att ersätta de lärare som utför kollegial bedömning, vilket förutsätter att dessa medel ska lämnas som sakanslag till Skolverket.

Att ta fram underlag för kriterier för att bedöma yrkesskicklighet kommer att kräva större insatser från Skolverkets, forskares och rådets sida. I nuläget är det oklart hur omfattande det arbetet kommer att vara och vad det kommer att kosta.

Om Skolverket ska ansvara för meriteringssystemet behöver det finnas en e-tjänst för ansökan om meritering och ett register. Systemet för ansökan lär vara likt det som används för ansökan om lärarlegitimationer eller dansarutbildningen. Förutsatt att det går att återanvända formulär och andra tekniska komponenter från befintlig handläggning uppskattas utvecklingskostnaden till 2 mnkr, men kostnaderna kan också bli betydligt högre om större investeringar krävs. Skolverket kommer att behöva kostnadstäckning och en utökad låneram för e-tjänst och register. Innan ett utredningsarbete har gjorts är det dock svårt att uppskatta hur mycket detta kommer att kosta.

9.1.3 Inrättandet av Rådet för professioner i skolväsendet

Skolverket tillstyrker förslaget.

9.10 EU-rätten

Skolverket delar inte den bedömning som görs i promemorian.

I promemorian föreslås att det genom den föreslagna 2 kap. 34 d § skollagen inrättas två skyddade yrkestitlar, meriterad lärare och särskilt meriterad lärare. Med beaktande

av att detta, och att det för respektive titel krävs angivna yrkeskvalifikationer, vill Skolverket uppmärksamma regeringen på att inrättandet kan medföra att det skapas två nya reglerade yrken i enlighet med definitionen i 5 § punkten 2 lagen (2016:145) om erkännande av yrkeskvalifikationer. I sådana fall berör förslagen frågor som är reglerade i EU-rätten.

På Skolverkets vägnar

Peter Fredriksson

Generaldirektör

Anna Forssell

Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har även avdelningschefen Kjell Hedwall, enhetschefen Anders Duvkär, chefsjuristen Eva Westberg samt undervisningsrådet Andrei Lindblom deltagit.