

Utbildningsutskottets betänkande 2022/23:UbU13

Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Sammanfattning

Utskottet ställer sig bakom regeringens förslag till ändringar i skollagen.

Lagändringarna som utskottet tillstyrker innebär att det införs ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Syftet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna. Det föreslås bl.a. att det nationella professionsprogrammet ska bestå av 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 meriteringsnivåer. En av dessa nivåer ska förutsätta en examen på forskarnivå. Huvudmannens befintliga skyldighet enligt skollagen att se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling ska till viss del preciseras. Skolverket ska efter ansökan besluta att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare har uppnått en viss meriteringsnivå om läraren eller förskolläraren uppfyller villkoren för nivån. Ett beslut om meriteringsnivå ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

I betänkandet finns fyra särskilda yttranden (S, V, C, MP).

Behandlat förslag

Proposition 2022/23:54 Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	5
Utskottets överväganden.....	6
Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare	6
Utskottets ställningstagande.....	23
Särskilda yttranden	24
1. Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (S).....	24
2. Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (V)	25
3. Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (C)	25
4. Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (MP)	26
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	27
Propositionen	27
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag	28

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

Därmed bifaller riksdagen proposition 2022/23:54.

Stockholm den 25 maj 2023

På utbildningsutskottets vägnar

Fredrik Malm

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Malm (L), Åsa Westlund (S), Patrick Reslow (SD), Josefin Malmqvist (M), Linus Sköld (S), Robert Stenkvist (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Noria Manouchi (M), Mats Wiking (S), Jörgen Grubb (SD), Aylin Fazelian (S), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Mathias Bengtsson (KD), Niels Paarup-Petersen (C), Anders Alftberg (SD), Camilla Hansén (MP) och Lorena Delgado Varas (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 15 september 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag. Utredningen, med namnet Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, skulle bl.a. se över hur lärare och förskollärare kan stärkas i sin profession och se över den s.k. karriärvägsreformen (dir. 2016:76). Utredningen överlämnade den 12 mars 2018 betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17). Förslagen i betänkandet byggde vidare på förslag som lämnats av 2015 års skolkommision (U 2015:03). Betänkandet innehöll bl.a. förslag om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Utredningens förslag har remitterats.

En departementspromemoria som utarbetats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (U2021/03373), remitterades den 29 juli 2021. Förslagen i promemorian baseras på förslaget i betänkandet men har delvis en annan riktning och ett annat innehåll. I propositionen behandlas de förslag som lämnas i promemorian.

En förteckning över de behandlade förslagen finns i bilaga 1 och regeringens lagförslag finns i bilaga 2.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 att begära in Lagrådets yttrande över lagförslagen. Lagtexten har utformats på det sätt Lagrådet har förordat. I förhållande till lagrådsremissens lagförslag har tidpunkten för ikraftträdande ändrats från den 1 juli 2024 till den 1 januari 2025. Ändringen är författningsteknisk och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte begärt in Lagrådets yttrande över ändringen. I förhållande till lagrådsremissen har också vissa språkliga och redaktionella ändringar gjorts.

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800) som innebär att det införs ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Syftet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna. Det föreslås att det nationella professionsprogrammet ska bestå av dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriterings-system för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Det nationella meriteringssystemet ska innehålla meriteringsnivåer. En av dessa nivåer ska förutsätta en examen på forskarnivå. Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla dels kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för meriteringsnivåer, dels andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer. Huvudmannens befintliga skyldighet enligt skollagen att se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling ska till viss del preciseras. Skolverket ska efter ansökan besluta att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare har uppnått en viss meriteringsnivå om läraren eller förskolläraren uppfyller villkoren för nivån. Ett beslut om meriteringsnivå ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om en lärare eller förskollärare får sin legitimation återkallad ska ett beslut om att han eller hon har uppnått en meriteringsnivå upphöra att gälla när beslutet om återkallelse av legitimationen har fått laga kraft. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

Utskottets överväganden

Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen antar regeringens förslag till ändringar i skollagen som innebär att det införs ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet.

Därmed bifaller riksdagen propositionen.

Jämför särskilt yttrande 1 (S), 2 (V), 3 (C) och 4 (MP).

Propositionen

Bakgrund

Professionsutveckling för rektorer, lärare och förskollärare behövs för att stärka yrkenas attraktivitet och utbildningens kvalitet

Utbildningens kvalitet varierar inom och mellan förskolor och skolor

Likvärdighet är ett centralt begrepp i skollagen. Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. Det finns utrymme för anpassningar av undervisningen och organisationen av utbildningen till behoven hos olika barn och elever, så länge de tillförsäkras lika tillgång till likvärdig utbildning (prop. 2009/10:165 s. 638).

Flera olika utredningar och rapporter visar att resultatskillnader mellan och inom skolor har ökat, bl.a. Skolverkets lägesbedömningar 2015, 2017 och 2020, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärderingsrapport 2020:7 (IFAU) och Långtidsutredningens bilaga 7 Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan (SOU 2019:40).

Regeringen tillsatte i april 2015 en skolkommision i syfte att skapa förutsättningar för att höja kunskapsresultaten, stärka kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i skolan. Kommissionen identifierade ett antal systemsvagheter i det svenska skolväsendet som lett till försämrade förutsättningar för en hög kvalitet i undervisningen, bl.a. sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän, otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolläraryrkena samt bristande förutsättningar för professionsutveckling. Skolkommisionen framhåller den stora betydelse som lärarkompetens har för elevers kunskapsresultat. Även förskollärares och rektors yrkeskunnande har stor betydelse för elevernas resultat och måluppfyllelse. Skolkommisionen poängterar vidare att en av de faktorer som har störst påverkan på elevernas kunskapsutveckling är lärarens

undervisningsskicklighet. Skolkommisionen bedömer att det finns ett behov av att staten tar ett större ansvar för ett yrkesutvecklande kompetensutvecklingsutbud på nationell nivå bl.a. för att nå ökad likvärdighet för lärare och i förlängningen för elever.

Vidare framför regeringen bl.a. att legitimationsreformen har tydliggjort behörigheter men möjligheterna till fortsatt utveckling i yrket behöver förbättras. Lärarbristen är stor och det är därför viktigt att förskolläraryrken och läraryrken är attraktiva så att fler väljer läraryrken. Regeringen framhåller också att lärare och förskollärare är beroende av att även rektorer får en systematik i sin professionsutveckling.

Nuvarande reglering

Huvudmannen har ansvar för utbildningen och utbildningens kvalitet

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skolregleringen

Det är huvudmannen som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i skollagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar (2 kap. 8 § skollagen).

Huvudmannen ska utse en skolchef som ska biträda huvudmannen med att se till 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).

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. Rektorn ska benämnas på detta sätt och benämningen ska förbehållas den som har en anställning som rektor. En ställföreträdare får utses för en rektor (2 kap. 9 § skollagen).

Rektorn beslutar vidare om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. Rektorn fattar i övrigt de beslut och har det ansvar som framgår av särskilda föreskrifter i skollagen eller andra författningar (2 kap. 10 § första stycket).

Rektorn får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i frågor som avses i 10 § första stycket, om inte annat anges (2 kap. 10 § andra stycket).

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 utbildningen ska hänsyn tas 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).

Systematiskt kvalitetsarbete ska genomföras på både huvudmanna- och enhetsnivå

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).

Sådan planering, uppföljning och utveckling av utbildningen som ska utföras 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 förskollärare systematiskt verkar för att utveckla undervisningen för 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 (prop. 2009/10:165 s. 306–309).

Det finns behörighetskrav och befattningsutbildning för rektorer

Det är bara den som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt som 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 tillträddandet. När det gäller rektorer för förskoleenheter ska utbildningen vara genomförd inom fem år från tillträddandet (2 kap. 12 § första stycket skollagen). Det finns undantag från huvudmannens skyldighet att se till att rektorer genomgår befattningsutbildning eller motsvarande. Detta gäller bl.a. när den rektor som anställs 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, när det gäller rektorer för förskoleenheter, de som den 1 juli 2019 var verksamma som sådana rektorer (2 kap. 12 § andra stycket skollagen).

Skolverket har ansvar för befattningsutbildningen och viss fortbildning

Befattningsutbildningen 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).

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.

Det finns krav på legitimation för lärare och förskollärare

Krav för att få undervisa inom skolväsendet och för att få anställning

Huvudregeln är 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). Det finns även undantag för det fall det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven enligt 13 § eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen (2 kap. 18 och 19 §§ skollagen). Det är vidare som huvudregel bara de som har legitimation som får anställas som lärare eller förskollärare i skolväsendet utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § första stycket skollagen). Det finns vissa undantag även från denna huvudregel (2 kap. 20 § andra–fjärde styckena).

Krav för att få legitimation

En lärare eller förskollärare kan, efter ansökan till Skolverket, få 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). 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 finns 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).

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.

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).

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 §§).

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 beslut av Lärarnas ansvarsnämnd för att tillvarata allmänna intressen (28 kap. 4 § andra stycket 1 skollagen).

Introduktion, kompetensutveckling och karriärsteg

Huvudmannen har ansvar för introduktionsperiod, att personalen har nödvändiga insikter i regleringen och kompetensutveckling

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 bl.a. 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).

Huvudmannen har ett ansvar att se till att den personal som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen ges möjligheter till kompetensutveckling (2 kap. 34 § första stycket skollagen). Bestämmelsen avser att tydliggöra att huvudmannen ska ge förutsättningar, bl.a. 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. 282 och s. 661). Huvudmannen ska också se till att all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet (2 kap. 34 § andra stycket skollagen). Genom förtydligande i 2 kap. 34 § skollagen framgår numera att skyldigheten för den som är huvudman inom skolväsendet att se till att personal ges möjligheter till kompetensutveckling och har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet, gäller all den verksamhet som huvudmannen är ansvarig för enligt skollagen, dvs. även sådan verksamhet som en huvudman lagt ut på entreprenad (prop. 2020/21:152 s. 16 och 17).

Skolverket har ett visst ansvar att erbjuda 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 t.ex. 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.

Karriärsstegsreformen

Huvudmännen ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare (2 kap. 22 § skollagen). Enligt förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare lämnas statsbidrag till den huvudman som inrättar karriärsteg som förstelärare eller lektor för särskilt yrkesskickliga lärare (1 §).

Regeringens förslag

Ett nationellt professionsprogram ska inrättas och bestå av två delar

Regeringens förslag

Det ska regleras i skollagen att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare som består av dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling ska insatser för rektorer även få erbjudas ställföreträdande rektorer och sådana anställda eller uppdragstagare som en rektor med stöd av skollagen har gett i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

Skälen för regeringens förslag

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

Skolkommissionen har lyft fram den stora betydelse som lärarkompetens har för elevers kunskapsresultat och att en av de faktorer som har störst påverkan på elevernas kunskapsutveckling är lärarens undervisningsskicklighet.

Rektorers, lärares och förskollärares möjligheter till kompetensutveckling behöver vara likvärdig och av hög kvalitet för att barns och elevers utbildning ska kunna bli likvärdig och av hög kvalitet. Det framgår av skollagen att

utbildningen i skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 §). Under en rektors, lärares eller förskollärares yrkesliv genomförs förändringar i styrdokumentet och i samhället. Dessutom producerar skolforskningen fortlöpande nya resultat, vilket innebär att lärare och förskollärare behöver ges tillfälle att ta del av de kunskaper som kan bidra till att utveckla t.ex. deras undervisningsmetoder. Möjligheten till kompetensutveckling av god kvalitet är även viktig för lärar- och förskolläraryrkenas attraktionskraft. Ett strukturerat kompetensutvecklingsutbud på nationell nivå bedöms ytterligare stärka yrkenas attraktionskraft. Regeringen delar således Skolkommissionens slutsats att staten behöver ta ett tydligare ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling. Ett sätt att nå ökad professionalisering är att säkerställa möjligheten till kontinuerlig utveckling i yrket. Regeringen anser därför att det finns starka skäl för att det i enlighet med vad som föreslagits av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, bör inrättas ett nationellt professionsprogram som syftar till att stärka rektorers, lärares och förskollärares professionella utveckling med fokus på kärnuppgiften, nämligen undervisning och ledning.

Ett nationellt professionsprogram ska omfatta skolväsendet

Regeringen anser att det nationella professionsprogrammet bör ansluta till dels regleringen i 2 kap. skollagen om vilka som får undervisa i skolväsendet, dels till regleringen om rektorer, som avser ledningen av förskole- eller skolenheter, dvs. det nationella professionsprogrammet bör avse skolväsendet.

Det bör bara finnas ett nationellt professionsprogram för skolväsendet och det bör omfatta rektorer, personer som ersätter rektorer, lärare och förskollärare

Regeringen anser att det bör räcka med ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Däremot ligger det i sakens natur att olika insatser inom programmet kommer att ha olika målgrupper. Vissa kommer att rikta sig mot rektorer, vissa mot lärare och vissa mot förskollärare. Vidare anser regeringen att det nationella professionsprogrammet också ska omfatta ställföreträdande rektorer och sådana anställda eller uppdragstagare som en rektor, med stöd av skollagen har gett i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

Det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet bör innehålla en nationell struktur för kompetensutveckling

Regeringen anser att en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare ökar förutsättningarna för att skapa ett skolväsende som i större utsträckning vilar på vetenskaplig grund. Lärar- och förskolläraryrkesutbildning, kompetensutveckling och forskning behöver struktureras på ett sammanhängande sätt. Det kan inledningsvis konstateras att såväl innehållet i lärar- och förskolläraryrkesutbildningarna och befattningsutbildningen för rektorer som Skolverkets arbete med att ansvara för att erbjuda kompetensutveckling regleras på förordningsnivå, se för lärosätenas del bl.a.

högskoleförordningen (1993:100), förordningen (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare och förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen, och för Skolverkets del bl.a. förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare och den ovan nämnda förordningen om befattningsutbildningen. Det finns således redan byggstenar till en nationell struktur för kompetensutveckling och förutsättningar att vidareutveckla den genom reglering på förordningsnivå. Som regeringen återkommer till nedan har dock den nationella strukturen för kompetensutveckling kopplingar till meriteringssystemet, vilket i sin tur till viss del behöver regleras på lagnivå.

Regeringen har genom en ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk beslutat att inrätta Rådet för professioner i skolväsendet med företrädare för förskollärare, lärare, rektorer, huvudmän, universitet och högskolor samt företrädare för myndigheten (se 32 a och 32 b §§). Ändringen trädde i kraft den 1 oktober 2022. Regeringen bedömer att rådet kommer att kunna vara ett sådant forum för nära samverkan som är en förutsättning för att relevanta kompetensutvecklingsinsatser av hög vetenskaplig kvalitet kan tas fram och ha ett sådant format som gör dem möjliga att nyttja för förskollärare, lärare och rektorer utifrån deras respektive förutsättningar.

I samband med ändringen i Skolverkets instruktion gav regeringen även Skolverket i uppdrag att, med stöd av rådet, ta fram innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare för att stegvis och med god framförhållning bygga upp en struktur som kan vara en del av ett nationellt professionsprogram för dessa yrkeskategorier (U2022:02319).

Regeringen gav vidare Skolverket i uppdrag att ta fram en struktur för ett samarbete mellan myndigheten, universitet och högskolor samt yrkeshögskolan som syftar till att utveckla insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling. Av uppdraget framgår att det i arbetet med att ta fram sådana insatser också ska tas hänsyn till arbetet i befintliga strukturer som t.ex. de s.k. övningsskolorna och övningsförskolorna för en verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet för lärar- och förskollärlärostudenter. Hänsyn ska även tas till regeringens satsning på Utveckling, lärande, forskning – praktknära forskning i samverkan mellan skola och högskola, s.k. ULF-avtal. På så vis kan sådana befintliga strukturer och den nationella strukturen för kompetensutveckling förstärka varandra på ett ändamålsenligt sätt. Sammantaget visar uppdraget på den centrala roll som universitet och högskolor har i detta arbete.

Ett nationellt professionsprogram bör även innehålla ett nationellt meriteringssystem för lärare och förskollärare

Regeringen anser att det finns starka skäl att inrätta ett nationellt meriteringssystem för lärare och förskollärare där de kan få sin kompetens erkänd. Detta system bör delvis kopplas ihop med den nationella strukturen

delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare.

Det ska också anges i lagtexten att inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling får insatser för rektorer även erbjudas ställföreträdande rektorer och anställda eller uppdragstagare som med stöd av 10 § andra stycket har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektor annars beslutar om.

Det nationella meriteringssystemet ska ha olika meriteringsnivåer

Regeringens förslag

Det ska anges i skollagen att det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare respektive förskollärare ska innehålla olika meriteringsnivåer och att en av meriteringsnivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå. Det ska tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av regeringsformen kan meddela föreskrifter om antal meriteringsnivåer, benämningen på dessa nivåer och om villkoren för de olika meriteringsnivåerna.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen har föreslagit att det ska regleras i skollagen att det ska finnas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare i skolväsendet, som ska bestå av två delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Frågan är hur många meriteringsnivåer ett sådant system ska bestå av.

Av skollagen framgår att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap 5 §). Det anges också att varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning (2 kap. 22 §). För att det nationella meriteringssystemet ska innebära ett incitament och stödja denna strävan bör en av meriteringsnivåerna förutsätta en examen på forskarnivå. På motsvarande sätt bör det för andra lärare och förskollärare finnas en eller flera meriteringsnivåer med andra villkor som ger incitament för dem att utveckla sin yrkesskicklighet.

Då regeringen kan meddela föreskrifter om ett nationellt meriteringssystem för lärare och förskollärare med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen anser regeringen att det saknas skäl att i skollagen ange hur många meriteringsnivåer ett nationellt meriteringssystem bör innehålla och hur de bör benämnas. Det är i stället något som regeringen bör ta ställning till efter att Skolverket, med stöd av Rådet för professioner i skolväsendet har utrett frågan närmare. Det behöver vidare fastställas vad som ska krävas för att uppnå respektive meriteringsnivå. Sådana bestämmelser bör meddelas på förordningsnivå eller i myndighetsföreskrifter. Regeringen föreslår därför att det ska anges i skollagen att det

nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare respektive förskollärare ska innehålla olika meriteringsnivåer och att en av meriteringsnivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå. Regeringen föreslår vidare att det ska tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av regeringsformen kan meddela föreskrifter om antal meriteringsnivåer, benämningen på dessa nivåer och villkoren för de olika meriteringsnivåerna. Regeringens normgivningskompetens i detta avseende grundar sig alltså på bestämmelsen i 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen medan delegationsrätten grundar sig på 8 kap. 11 § samma lag.

Karriärstegsreformen bör kopplas till det nationella meriteringssystemet

Regeringens bedömning

Förordningen om statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg för lärare bör kopplas till det nationella meriteringssystemet. Kopplingen bör innebära att ett krav för att få statsbidrag enligt förordningen är att de lärare som huvudmannen utser till förstelärare är lärare som har fått ett beslut om meriteringsnivå, och att de lärare som huvudmannen utser till lektorer är lärare som har fått ett beslut om en meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå.

Skälen för regeringens bedömning

Ett beslut om meriteringsnivå i det nationella meriteringssystemet ska vara ett objektivt erkännande av yrkesskicklighet och kompetens. Beslutet att en lärare eller förskollärare uppnått en meriteringsnivå ska fattas av en statlig myndighet och ett sådant beslut ska kunna överklagas för att systemet ska vara såväl transparent som rättssäkert. Regeringen är av uppfattningen att om karriärstegsreformen kopplas till meriteringssystemet så att endast en lärare med en viss meriteringsnivå kan utses till ett visst karriärsteg kommer huvudmannens arbete med att utse lärare till förstelärare eller lektorer att vila på en mer stabil och objektiv grund.

När det gäller förhållandet mellan ett beslut om meriteringsnivå och karriärstegen förstelärare och lektor kan det 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.

Kopplingen mellan karriärstegsreformen och meriteringssystemet gäller de statliga insatserna.

Ett särskilt ansökningsförfarande för beslut om meriteringsnivå införs

Regeringens förslag

Skolverket ska efter ansökan besluta att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare har uppnått en viss meriteringsnivå, om läraren eller

förskolläraren uppfyller villkoren för nivån. Det ska i skollagen tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av regeringsformen kan meddela dels föreskrifter om avgifter i samband med ansökan om meriteringsnivå, dels ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet.

Skälen för regeringens förslag

Det bör vara Skolverket som efter ansökan beslutar om meriteringsnivå

Regeringen bedömer att Rådet för professioner i skolväsendet kommer att vara en viktig part i arbetet med professionsprogrammet, såväl när det gäller att utforma innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling som när det gäller att utforma det nationella meriteringssystemet.

Uppgiften att pröva om en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare uppfyller villkoren för en viss meriteringsnivå utifrån föreskrifter om vad som krävs för respektive nivå är dock myndighetsutövning och regeringen bedömer att Skolverket är en lämplig myndighet för denna uppgift. Skolverket har redan i dag ansvar för att besluta i frågor om legitimation för lärare och förskollärare, det som kan anses vara första steget in i professionen. Vidare ansvarar Skolverket – inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen – för majoriteten av de statliga kompetensutvecklingsinsatserna med inriktning mot ämnesdidaktik. Att ansvara för prövningar av meriteringsnivåer skulle därmed passa väl ihop med myndighetens nuvarande uppdrag och verksamhet.

Det bör införas en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen kan meddela ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarande och avgifter

Det föreslås ovan att det bör tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om antalet meriteringsnivåer, benämningar på dessa nivåer och villkoren för respektive meriteringsnivå. Det är utifrån dessa föreskrifter som Skolverket kommer att pröva ansökningar om beslut om meriteringsnivå. För att såväl ansöknings- som prövningsförfarandet ska kunna göras transparent, smidigt och utan onödig administrativ börda behöver det tas fram ytterligare föreskrifter även om själva meriteringsförfarandet. Det bör därför tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet.

Regeringen bedömer att det är rimligt att en ansökan om meriteringsnivå är avgiftsbelagd i likhet med den avgift som tas ut i samband med en ansökan från lärare som önskar få sin legitimation kompletterad med ytterligare behörighet eller titeln lektor. Regeringen konstaterar att det inte kommer 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 avgift i samband med ansökan om

meriteringsnivå kan meddelas av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. En upplysningsbestämmelse i skollagen om detta bör införas.

Beslut om meriteringsnivå ska vara möjligt att överklaga

Regeringens förslag

Ett beslut av Skolverket om meriteringsnivå ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om en lärares eller förskollärares legitimation återkallas, ska beslutet om lärarens eller förskollärarens meriteringsnivå upphöra att gälla när beslutet om återkallelsen har fått laga kraft.

Skälen för regeringens förslag

Skolverkets beslut i fråga om huruvida meriteringsnivå bör få överklagas

Ett beslut om meriteringsnivå kommer att ha betydelse för lärare och förskollärare i deras yrkeskarriär. Beslutet får anses påverka den enskilde lärarens eller förskollärarens personliga eller ekonomiska situation på ett inte obetydligt sätt. För lärare kommer beslut om meriteringsnivå framöver att utgöra krav för att en huvudman ska kunna få statsbidrag för att utse en viss lärare till förstelärare eller lektor. Det kan inte anses finnas några bärande sakliga eller funktionella motiv för avvikelse 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 meriteringsnivå.

Beslut av Skolverket om legitimation för lärare och förskollärare får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller beslut av Lärarnas ansvarsnämnd i fråga om återkallelse av legitimation eller meddelande av varning inom legitimationssystemet. Även Skolinspektionens beslut inom ramen för tillsynen över skolväsendet får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om besluten är förenade med sanktioner som t.ex. vitesföreläggande, återkallelse och statliga åtgärder för rättelse. Regeringen anser därför sammantaget att även beslut om meriteringsnivå bör överklagas till och prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Beslut om meriteringsnivå ska upphöra att gälla när beslut om återkallelse av legitimation har fått laga kraft

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 om lärarens eller förskollärarens legitimation återkallas.

Regeringen anser att beslutet om meriteringsnivå inte ska upphöra att gälla vid tidpunkten för Lärarnas ansvarsnämnds beslut att återkalla en legitimation utan bedömer att det bör ske först när beslutet om återkallelse har fått laga kraft. Detta beror på att upphörandet av beslut om meriteringsnivå blir en

direkt följd av återkallelsen av legitimationen och att beslutet om återkallelse av legitimationen därför, av rättssäkerhetsskäl, bör ha fått laga kraft.

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

Regeringens förslag

Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla dels kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för att uppnå olika meriteringsnivåer för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare, dels andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt för rektorer. Inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling ska insatser för rektorer även få erbjudas ställföreträdande rektorer. Detsamma ska gälla för sådana anställda eller uppdragstagare som en rektor med stöd av skollagen har gett i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

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

Skälen för regeringens förslag

Regeringen anser att det är viktigt att det i en nationell struktur för kompetensutveckling tydligt framgår vilka insatser som kan komma i fråga som villkor för ett beslut om meriteringsnivå och från när i tid dessa kan tillgodoräknas samt vilka övriga insatser som finns tillgängliga. Det är vidare viktigt att den konkreta utformningen av de olika insatserna växer fram i nära samverkan med professionerna, universitet och högskolor samt huvudmän. Här har Rådet för professioner i skolväsendet en viktig roll att fylla.

Huvudmannens ansvar för kompetensutveckling ska till viss del preciseras

Regeringens förslag

Regleringen i skollagen om att huvudmannen ska se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för ges möjligheter till kompetensutveckling, ska till viss del preciseras genom att det anges att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare som en del av denna kompetensutveckling ska ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå.

Skälen för regeringens förslag

Huvudmannens ansvar för kompetensutveckling enligt skollagen innebär att se till att personalen som har hand om utbildningen ges möjligheter till

kompetensutveckling (2 kap. 34 § skollagen). Det framgår av förarbetena till skollagen att kompetensutveckling främst är en fråga för de professionella i förskolan och skolan att besluta om och att kompetensutvecklingen ska bygga på en analys i två spår, en analys av dels behoven i förskolan och skolan, dels hos den enskilde förskolläraren eller läraren (prop. 2009/10:165 s. 281 och s. 660). Med nuvarande reglering i skollagen om huvudmannens ansvar för kompetensutveckling säkerställer staten bl.a. att alla förskollärare och lärare, såväl legitimerade som icke legitimerade, ska ges möjligheter till kompetensutveckling.

Som framgår ovan syftar det nya meriteringssystemet till att göra det möjligt för lärare och förskollärare att få sin kompetens erkänd utifrån vissa villkor. För att legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna använda sig av det nationella meriteringssystemet är det viktigt att huvudmannen ger dessa lärare respektive förskollärare möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för beslut om meriteringsnivå. Sådan kompetensutveckling ska vara nationellt kvalitetssäkrad och framtagen i nära samverkan med rektorer, lärare, förskollärare, universitet och högskolor och huvudmännen. Det övergripande syftet med detta är att stärka professionen som sådan och därmed öka kvaliteten i utbildningen som helhet. På så vis blir den nationella strukturen för kompetensutveckling tillsammans med det nationella meriteringssystemet starka verktyg för professionell utveckling. Som framgår ovan föreslår regeringen även att karriärstegsreformen ska kopplas till meriteringssystemet för att skapa ökad tydlighet och transparens och större legitimitet vid tillsättning av förstelärare och lektorer. Regeringen anser således att starka skäl talar för att huvudmannens befintliga skyldighet, att se till att den personal som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen enligt skollagen har ansvar för ges möjligheter till kompetensutveckling, till viss del ska preciseras. Det bör anges i skollagen att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare, som en del av denna kompetensutveckling, ska ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå.

Eftersom rektorer för närvarande inte föreslås ingå i det nationella meriteringssystemet bedömer regeringen att det inte är behövligt att nu i lag reglera ett mer preciserat ansvar för huvudmannen när det gäller rektorers och andra skolledares kompetensutveckling.

Preciseringen av huvudmännens skyldighet att erbjuda kompetensutveckling bör dock inte omfatta den meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå. Regeringen bedömer att den tid det tar och de kostnader som skulle uppkomma för utbildningen utgör skäl för att huvudmannen inte ska ha en i skollagen reglerad skyldighet att se till att lärare och förskollärare ska ges möjlighet att delta i en utbildning som leder till en examen på forskarnivå. En huvudman kan dock naturligtvis frivilligt ge en

lärare eller förskollärare möjlighet till sådan kompetensutveckling och det är mycket positivt när så sker.

Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

Regeringens bedömning

EU:s dataskyddsförordning, lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning 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 regeringens bedömning

Sammantaget bedöms det inte finnas något behov av ytterligare dataskyddsreglering med anledning av den i propositionen föreslagna övergripande regleringen i skollagen om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare i skolväsendet. Den behandling av personuppgifter som bedöms följa av förslagen till reglering anses också stå i proportion till de legitima mål som eftersträvas. Inför att mer preciserade bestämmelser ska införas på förordningsnivå och i myndighetsföreskrifter kommer en kompletterande dataskyddsanalys att behöva göras. I det uppdrag som regeringen har gett Skolverket, att utreda och lämna förslag i vissa frågor om det nationella professionsprogrammet, ingår att göra en sådan kompletterande dataskyddsanalys.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Ändringarna i skollagen om nationellt professionsprogram ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen anser att 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.

Som framgår ovan har regeringen beslutat om ett uppdrag till Skolverket, att med stöd av Rådet för professioner i skolväsendet ta fram innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling för att stegvis och med god framförhållning bygga upp en struktur som kan vara en del av ett nationellt professionsprogram (U2022/02319). I samma uppdrag anges även att Skolverket med stöd av rådet ska utreda vissa frågor när det gäller ett nationellt meriteringssystem, bl.a. hur ytterligare en meriteringsnivå, ”erfaren”, för

lärare och förskollärare skulle kunna konstrueras och hur undervisning av hög kvalitet kan bedömas.

Efter det att Skolverkets redovisning av uppdraget har inkommit till departementet behöver förslagen beredas och föreskrifter beslutas på förordnings- och myndighetsnivå. Dessutom behöver skolhuvudmän och andra aktörer ges tid att förbereda sig inför att föreskrifterna träder i kraft. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Utskottets ställningstagande

Propositionen innehåller förslag på ändringar i skollagen som innebär att det införs ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Syftet är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna.

Utskottet vill understryka den stora betydelse som lärarkompetens har för elevers kunskapsresultat och att en av de faktorer som har störst påverkan på elevernas kunskapsutveckling är lärarens undervisningsskicklighet. Utskottet anser att två av de viktigaste framtidsfrågorna är att få fler kunniga och kompetenta lärare och att öka likvärdigheten i det svenska skolväsendet. Utskottet instämmer i regeringens uppfattning att rektorers, lärares och förskollärares möjligheter till kompetensutveckling behöver vara likvärdig och av hög kvalitet för att barns och elevers utbildning ska kunna bli likvärdig och av hög kvalitet.

Utskottet ser därför mycket positivt på regeringens förslag att införa ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Utskottet tillstyrker därmed propositionen.

Särskilda yttranden

1. Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (S)

Åsa Westlund (S), Linus Sköld (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Mats Wiking (S) och Aylin Fazelian (S) anför:

Vi ställer oss bakom regeringens förslag i proposition 2022/23:54 Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Vi vill i sammanhanget peka på några aspekter som vi framöver ser som väsentliga för ytterligare stärkande av det nationella professionsprogrammet.

Inrättandet av professionsprogram är ett viktigt steg för att skapa tydligare karriärvägar och bättre fortbildning för de som jobbar inom skolan. Att stärka professionerna och öka yrkenas attraktionskraft är också ett centralt arbete för att kunna utveckla undervisningens kvalitet och likvärdigheten i skolan.

Vi ser positivt på att regeringen inte föreslagit några väsentliga förändringar i det förslag på det professionsprogram som utarbetades av den socialdemokratiska ledda regeringen under förra mandatperioden. Det är emellertid av stor vikt att en rad frågor som är relaterade till professionsprogrammets införande nu inte glöms bort utan fortsätter att beredas i syfte att ytterligare kunna förbättra kompetensförsörjningen och fortbildningen av de som jobbar inom skolan.

I propositionen föreslås att det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare respektive förskollärare ska innehålla meriteringsnivåer. En av dessa nivåer ska förutsätta en examen på forskarnivå. Regeringen föreslår vidare att det ska tas in en upplysningsbestämmelse i skollagen om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av regeringsformen kan meddela föreskrifter om antal meriteringsnivåer, benämningen på dessa nivåer och villkoren för de olika meriteringsnivåerna. Detta kan jämföras med SOU 2018:17 Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling, som föreslog ett meriteringssystem bestående av tre meriteringssteg för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare: erfaren, meriterad och särskilt meriterad lärare eller förskollärare.

Propositionen som nu ligger till beslut anger ramlagstiftning som sedan ska kompletteras med föreskrifter på förordningsnivå och myndighetsföreskrifter. Vi socialdemokrater förutsätter att utbildningsutskottet bereds möjlighet att löpande följa och driva på det fortsatta arbetet med att utveckla meriteringsnivåer.

Såväl Sveriges Skolledarförbund som Lärarförbundet har framhållit vikten av att även skapa förutsättningar för rektorer att vidareutvecklas i sitt skolledarskap. Förbunden anför att det på sikt finns anledning att införa nivån meriterad rektor. Detta är en bild som även lyfts fram av en rad andra remissinstanser.

Av propositionen framgår att regeringen med stöd av Skolverket och Rådet för professioner i skolväsendet avser att forma och vidareutveckla systemet under beaktande av synpunkter från de olika professionerna, huvudmän och lärosätena: ”Frågan om att på sikt införa nivån meriterad rektor får övervägas i det sammanhanget.” Regeringen bör löpande återkomma till utskottet för avrapportering av hur arbetet fortskrider.

2. Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (V)

Lorena Delgado Varas (V) anför:

Jag ställer mig bakom regeringens förslag i proposition 2022/23:54 Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, men vill lyfta fram en bakgrundsbeskrivning och ett antal områden som behöver ses över i framtiden.

Jag har varit emot försteläraryrket i karriärstegsreformen sedan dag ett. Jag har likt en rad organisationer sett hur godtyckliga bedömningar lett till att lärarkåren dragits isär och lönegapet ökat markant. Därför har jag från början krävt ett program för lärare som utgår från faktiska meriter och inte godtyckliga bedömningar. Med anledning av det ser jag inrättandet av ett professionsprogram för lärare som ett avgörande steg i rätt riktning.

När nu denna reform införs måste förstelärsystemet avskaffas till förmån för professionsprogrammet. Utöver detta måste lärdomar dras av legitimeringsreformen som var alldeles för tidsoptimistisk och som försvårades av att privata aktörer involverades i utgivningen av lärarlegitimation. Ett sådant misstag får inte begås med professionsprogrammet.

3. Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (C)

Niels Paarup-Petersen (C) anför:

Jag ställer mig bakom regeringens förslag i proposition 2022/23:54 Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Jag vill i sammanhanget peka på några aspekter som jag framöver ser som väsentliga för ytterligare stärkande av det nationella professionsprogrammet.

Avgörande för en framgångsrik skolgång är en bra lärare. Lärarbristen är stor och den höga personalomsättningen av både lärare och rektorer är ett hinder för en likvärdig skola av god kvalitet. Det drabbar främst eleverna. Svenska lärare får enligt OECD mindre kompetensutveckling än lärare i andra länder. Det är hög tid att det ändras. Förslaget om ett professionsprogram, som vi arbetade med inom ramen för Januariavtalet, är en viktig pusselbit för att stärka professionen.

Legitimeringsreformen har tydliggjort behörigheter och karriärreformen har förtydligat karriärvägar i förskola och skola, men den fortsatta utvecklingen inom yrket behöver stärkas upp för att ge likvärdiga förutsättningar för kompetensutveckling. Genom en nationell struktur som ger

förskollärare, lärare och rektorer ett starkare mandat och möjlighet till kompetensutveckling genom hela yrkeslivet, stärks professionen och därigenom också utbildningen för våra barn och elever. Det är därför oerhört angeläget och välkommet att professionsprogrammet nu kommer på plats.

Jag anser att det är viktigt att även obehörig personal inom förskola och skola får ta del av kompetensutveckling och att satsningar görs för att fler ska bli behöriga. Vi behöver också säkerställa att de som arbetar inom förskola och skola trivs och vill stanna kvar i yrket. En förutsättning för det är att arbetsmiljön kraftigt förbättras.

Inrättandet av Rådet för professioner inom skolväsendet, kommer att ha en central del i den nationella strukturen för professionsprogrammet. Ledamöterna i rådet har utsetts i samråd med Sveriges Lärare, Sveriges Skolledare, Sveriges Kommuner och Regioner, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund, Sveriges universitets- och högskoleförbund samt Skolverket. Men utan samråd med organisationerna som representerar de elever vars utveckling är hela syftet med skolan. Det är anmärkningsvärt.

Jag vill betona att det är viktigt att elevinflytandet stärks. Jag anser därför att det är olyckligt att elevernas röster inte beaktas i större utsträckning i den nationella strukturen.

4. Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (MP)

Camilla Hansén (MP) anför:

Jag ställer mig bakom regeringens förslag i proposition 2022/23:54 Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Jag ser positivt på regeringens förslag, men vill lyfta fram ett antal områden som behöver utvecklas framöver.

Det behövs en tydlig struktur för elevinflytande i systemet som kan vara kopplad till Skolverket och Rådet för professioner inom skolväsendet.

Jag ser även framför mig en utveckling när det gäller att införa nivån meriterad rektor och att huvudmännens ansvar för rektorers och andra skolledares kompetensutveckling preciseras, samt starkare incitament och möjligheter för förskollärare, lärare och rektorer att skaffa en master-, licentiat-, eller forskarexamen.

Jag understryker vikten av att det finns flera vägar till meritering, både poänggivande akademiska studier och andra typer av utbildningar. Hur systemet utformas i detalj kommer att vara helt avgörande för legitimiteten hos professionsprogrammet. Det behöver vara en angelägenhet för alla lärare och skolledare. Därför är det nödvändigt att också erfarenhet är meriterande.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2022/23:54 Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)

dels att 2 kap. 1 och 34 §§, 28 kap. 3 § och rubriken närmast före 2 kap. 34 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 34 a–34 d §§, 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 för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och

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

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

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.

Det nationella meriteringssystemet ska innehålla meriteringsnivåer. En av meriteringsnivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla

1. kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för meriteringsnivå, och

2. andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer.

Inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling får insatser för rektorer även erbjudas ställföreträdande rektorer och anställda eller uppdragstagare som med stöd av 10 § andra stycket har fått i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

34 a §

Huvudmannen ska se till att

1. all personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt denna lag har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet, och

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

Som en del av kompetensutvecklingen enligt första stycket 2 ska 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 sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå.

34 b §

Statens skolverk ska efter ansökan besluta att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare har uppnått en viss meriteringsnivå, om läraren eller förskolläraren uppfyller villkoren för nivån.

34 c §

Om en lärares eller förskollärares legitimation återkallas, ska ett beslut om att läraren eller förskolläraren har uppnått en viss meriteringsnivå upphöra att gälla när återkallelsen fått laga kraft.

34 d §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter dels om antal meriteringsnivåer, benämning på dessa och om villkoren för de olika meriteringsnivåerna, dels om avgifter i samband med en ansökan om meriteringsnivå.

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

28 kap.**3 §³**

Beslut av Statens skolverk får överklagas *hos* allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller

Beslut av Statens skolverk får överklagas *till* allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller

1. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,

2. *avslag på en* ansökan om lärar- eller förskollärlärligitation enligt 2 kap. 16 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket, *eller*

3. *avslag på en* ansökan om komplettering av legitimation enligt 2 kap. 16 §.

2. ansökan om lärar- eller förskollärlärligitation enligt 2 kap. 16 § eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 16 b § första stycket,

3. ansökan om komplettering av legitimation enligt 2 kap. 16 §, *eller*

4. *ansökan om meriteringsnivå enligt 2 kap. 34 b §.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

³ Senaste lydelse 2014:417.