

Lagrådsremiss

Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 juni 2022

Lina Axelsson Kihlblom

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen 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 dels av 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. 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 juli 2024.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	5
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Professionsutveckling för rektorer, lärare och förskollärare behövs för att stärka yrkenas attraktivitet och utbildningens kvalitet	9
5	Nuvarande reglering.....	14
5.1	Kort om skollagen	14
5.2	Huvudmannen har ansvar för utbildningen och utbildningens kvalitet	15
5.3	Det finns behörighetskrav och befattningsutbildning för rektorer	17
5.4	Det finns krav på legitimation för lärare och förskollärare	18
5.5	Introduktion, kompetensutveckling och karriärsteg	20
6	Ett nationellt professionsprogram ska inrättas för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet.....	21
6.1	Ett nationellt professionsprogram ska inrättas och bestå av två delar	21
6.2	Ett nationellt meriteringssystem ska möjliggöra för legitimerade lärare respektive förskollärare att få sin yrkesskicklighet erkänd.....	38
6.2.1	Det nationella meriteringssystemet ska ha olika meriteringsnivåer.....	38
6.2.2	Karriärstegsreformen bör kopplas till det nationella meriteringssystemet	41
6.2.3	Ett särskilt ansökningsförfarande för beslut om meriteringsnivå införs	46
6.2.4	Beslut om meriteringsnivå ska vara möjligt att överklaga.....	49
6.3	En nationell struktur för kompetensutveckling ska utveckla rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet.....	55
6.3.1	Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla olika insatser med olika syften	55
6.3.2	Huvudmannens ansvar för kompetensutveckling ska till viss del preciseras	61
7	Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning.....	68
7.1	Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling	69
7.2	Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras	73

8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	78
9	Konsekvenser	81
9.1	Vilka berörs av förslagen?	81
9.2	Ekonomiska konsekvenser för staten	81
9.3	Ekonomiska konsekvenser för kommunala huvudmän	85
9.4	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	86
9.5	Konsekvenser för enskilda huvudmän	88
9.6	Konsekvenser för företag	89
9.7	Konsekvenser för barn och elever	89
9.8	Konsekvenser för rektorer, lärare, förskollärare och annan personal	89
9.9	Konsekvenser för jämställdheten	90
9.10	Konsekvenser för det integrationspolitiska målet och målet för regeringens politik mot segregation	90
9.11	Konsekvenser för miljön	91
9.12	EU-rätten	91
10	Författningskommentar	92
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17)	97
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	102
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	106
Bilaga 4	Sammanfattning av promemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (U2021/03373)	107
Bilaga 5	Departementspromemorians lagförslag	110
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna	114

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

2 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
- lokaler och utrustning och tillgång till skolbibliotek (35 och 36 §§).

– nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet och annan kompetensutveckling (34–34 d §§), och

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

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.

legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

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,

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 Lärarnas ansvarsnämnd beslutar att återkalla en lärares eller förskollärares legitimation enligt 23 §, 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 prövning av 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 förskollärlärolegitimation 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 förskollärlärolegitimation 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 juli 2024.

3 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, som antog namnet Utredningen om en 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 bland annat förslag om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. En sammanfattning av betänkandet i relevanta delar finns i *bilaga 1*. Betänkandets lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*. Utredningens förslag har remitterats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2018/01224/S).

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. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 4*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 5*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Utbildningsdepartementet (U2021/03373).

I denna lagrådsremiss behandlas de förslag som lämnas i promemorian.

4 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 (2010:800). Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas. 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 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. Det finns olika vägar att nå de fastställda målen. Hänsyn ska tas till barnens och elevernas olika förutsättningar och behov. 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. Statens skolverks lägesbedömningar 2015, 2017 och 2020, Institutets för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) rapport 2020:7 och Långtidsutredningens bilaga 7 Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan (SOU 2019:40). Långtidsutredningen finner också att skolor har blivit betydligt mer socialt segregerade och att de kompensatoriska inslagen i skolan har ökat när det gäller resursfördelning inom skolor. Skolor där elever har svårare förutsättningar har till exempel högre personaltäthet jämfört med skolor som har elever med bättre förutsättningar. Fördelningen av lärares kompetens tycks dock förstärka initiala skillnader i skolors elevförutsättningar, så att skolor där eleverna har svårare förutsättningar har lärare med något lägre kompetens än skolor som har elever med bättre förutsättningar. Huvudmännen använder inte lönesättningen för att styra kompetens till skolor efter elevers behov.

Statens skolinspektion (Skolinspektionen) konstaterar ofta, t.ex. i Inspektionens årsrapporter för 2019 och 2020, att det finns brister i huvudmännens förmåga att säkerställa en likvärdig utbildning för alla barn och elever i sina utbildningsverksamheter.

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. en sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän, otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena samt bristande förutsättningar för professionsutveckling. Skolkommisionen lyfter den stora betydelse som lärarkompetens har för elevers kunskapsresultat. Även förskollärares och rektorers 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 bedömde att det finns ett behov av att staten tar ett större ansvar för ett yrkesutvecklande kompetensutvecklingsutbud på nationell nivå bl.a. i syfte att nå ökad likvärdighet för lärare och i förlängningen för elever.

Legitimationsreformen har tydliggjort behörigheter men möjligheterna till fortsatt utveckling i yrket behöver förbättras

Den 1 juli 2011 infördes ett legitimationssystem för lärare och förskollärare. I och med legitimationsreformen har strukturen för behörighet inom läraryrkena tydliggjorts. Det är numera tydligt vem som är behörig att undervisa vilka elever i vilka ämnen (se förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare, den s.k. behörighetsförordningen). Introduktionsperioden är en viktig insats för att nya lärare och förskollärare ska ges möjlighet att komma in i yrket på ett positivt sätt. Därefter krävs strukturerad och kontinuerlig kompetensutveckling som utvecklar olika områden inom lärarkompetensen. I skollagen finns bestämmelser om huvudmannens ansvar att se till att nyanställ-

da lärare och förskollärare med behörighetsgivande examen genomför en introduktionsperiod samt att lärare och förskolelärare ges möjlighet till kompetensutveckling (2 kap. 22 a och 34 §§).

Skolverkets undersökning Attityder till skolan 2018 (Skolverkets rapport nr 479) visar att knappt hälften av lärarna anser att deras möjligheter till kompetensutveckling är ganska eller mycket bra. Drygt 25 procent upplever att möjligheterna är ganska eller mycket dåliga. Av samma undersökning framgår också att lärare som har undervisat i mindre än 25 år är mer nöjda med möjligheterna till kompetensutveckling jämfört med lärare som har undervisat längre tid. Att relativt många lärare upplever brister i kompetensutvecklingen framgår också av OECD:s internationella undersökning om lärares och rektorers arbete i grund- och gymnasieskolan (TALIS 2018 – The Teaching and Learning International Survey). Svenska lärare som deltog i undersökningen ansåg att den kompetensutveckling som var mest givande var sådan som byggde vidare på deras tidigare kunskaper samt gav dem möjlighet att förnya sin undervisning. Däremot ansåg lärarna i mindre utsträckning att den kompetensutveckling de fått varit inriktad på undervisningsuppdraget. Tjugoåtta procent av lärarna i Sverige ansåg även att den kompetensutveckling de fått under det senaste året inte hade medfört någon positiv effekt. OECD konstaterar i rapporten Improving Schools in Sweden att ett utbildningssystem behöver kunna hantera föränderliga samhälleliga, ekonomiska och individuella behov, och att de verksamma behöver ha tillräcklig kapacitet för att möta de utmaningar detta medför. Under en lärares, förskollärares och rektors yrkesliv sker förändringar i yttre faktorer såsom t.ex. ny eller ändrad reglering på skolområdet, skolforskning och i samhället. Sådana förändringar innebär att lärares, förskollärare och rektorer behöver ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och kompetenser.

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

Läraryrket är stort och läraryrkenas attraktivitet behöver stärkas

Skolverkets lärarprognos 2021 visar på en läraryrkesbrist på 12 000 lärare till år 2035. Det är en minskning från den lärarprognos som Skolverket presenterade 2019 och som angav en prognostiserad brist på 45 000 lärare till år 2033. Av budgetpropositionen för 2022 framgår att Skolverkets statistik visar att antalet anställda i svensk skola har ökat de senaste åren. Totalt sett har personalen i de olika skolformerna ökat med drygt 35 200 heltidstjänster sedan läsåret 2014/15. Men den prognostiserade bristen är ändå stor trots ett ökat antal platser på lärarutbildningarna och att fler lärare examinerats de senaste åren. Huvudorsaken är att antalet barn och elever ökar i högre takt än antalet lärare. Det är därför viktigt att förskolläraryrket och läraryrket är attraktiva så att fler väljer läraryrket. Enligt TALIS 2018 upplever lärare också att yrkets status i samhället är låg. Endast ca 10–12 procent av lärarna i grundskolan, och något fler i gymnasieskolan, anser att läraryrket har hög status i samhället. Som jämförelse är andelen i Norge 35 procent och i Finland är andelen 58 procent.

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

Utredningen om skolans kommunalisering berörde i sitt betänkande Staten får inte abdikera (SOU 2014:5) läraryrkets attraktivitet och att attraktiviteten är kopplad till yrkets professionella status. I betänkandet framkommer att yrkets status har sjunkit sedan början på 1990-talet. Utredningen konstaterar att det är en viktig del i arbetet för att lösa de problem som skolan står inför i dag att stärka lärarprofessionen och att statens främsta uppgift är att varligt understödja lärarnas professionella utveckling. Ett sätt att nå ökad professionalisering är att säkerställa möjligheten till kontinuerlig utveckling i yrket. Enligt Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner går det inte att styra en ökad professionalisering enbart genom lagstiftning, men staten kan stödja en professionsutveckling genom att skapa varaktiga strukturer för en sådan, t.ex. genom att säkerställa professionernas inflytande över statliga insatser för att utveckla yrkena (SOU 2018:17).

Huvudmannen ansvarar enligt skollagen för att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjlighet till kompetensutveckling och för att förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet (2 kap. 34 §). De sjunkande resultaten i PISA-undersökningarna under åren 2006–2012 ledde till att staten tog ett större ansvar för lärarnas kompetensutveckling. År 2012 inleddes kompetensutvecklingsinsatsen Matematiklyftet och hösten 2015 startade Läslyftet som en åtgärd för att motverka sjunkande kunskapsresultat. I och med uppdraget till Skolverket om nationella skolutvecklingsprogram (U2015/03844/S) har myndigheten haft möjlighet att på ett mer strukturerat sätt utveckla utbudet av kompetensutveckling. Det saknas dock fortfarande tydliga strukturer för hur professionerna på ett långsiktigt och systematiskt sätt involveras i arbetet med att identifiera behov av kompetensutveckling (SOU 2018:17).

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

Den s.k. karriärstegsreformen infördes 2013 genom dels en ändring i skollagen, dels en statsbidragsförordning. Genom lagändringen kompletterades den då befintliga bestämmelsen om att varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Kompletteringen bestod dels i en bestämmelse om att huvudmännen också ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare, dels i en upplysningsbestämmelse om att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag till huvudmän i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor (2 kap. 22 § skollagen). Villkoren för att utses till ett karriärsteg med statsbidrag anges i förord-

ningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. För att kunna utses till t.ex. förstelärare ska läraren ha fyra års väl vitsordat arbete med undervisning, visat särskilt god förmåga att förbättra elevers studieresultat och ett starkt intresse för att utveckla undervisningen samt även i övrigt av huvudmannen bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen.

Statskontoret har haft i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen har implementerats och hur den fungerar (U2014/4127/S). Statskontorets huvudslutsats är att genomförandet av reformen endast till viss del skapat förutsättningar för att nå målet om ett mer attraktivt läraryrke (Statskontorets uppföljning av karriärstegsreformen, delrapporterna 1, 2015:12, delrapport 2, 2016:1, delrapport 3, 2017:1). Statskontorets uppföljningar visar vidare att karriärstegsreformen är spridd till många huvudmän och skolenheter, men att reformen inte helt har funnit sin form och inte är förankrad i lärarkåren. Det är bl.a. tydligt att det saknas en gemensam bild av vad som ska krävas för att kunna utses till förstelärare eller lektor. Det är också oklart vad en lärare ska utveckla eller hur en lärare ska göra för att kvalificera sig till ett karriärsteg. I någon mån är det tydligare när det gäller lektorer, då ett bärande krav för det karriärsteget är en examen på forskarnivå.

Statskontorets uppföljning visar att lärarna är skeptiska till reformen delvis på grund av brister i genomförandet när det gäller såväl tillsättningen av karriärtjänster som hur tjänsterna ska användas i verksamheten. Många lärare känner inte till vad som krävs för att få en karriärtjänst och saknar förtroende för rekryteringsprocessen. Reformen fungerar bäst där rekryteringsprocesserna är transparenta och där det finns konkreta uppdrag kopplade till karriärtjänsten som upplevs väsentliga av kollegorna. Otydlighet och bristande insyn skapar en grogrund för misstro och missnöje (Statskontorets delrapport 1) som i sin tur riskerar att skapa splittring mellan karriärtjänstlärare och övriga lärare (Statskontorets delrapport 3).

För att karriärstegsreformen ska nå önskad effekt är det alltså viktigt med tydliga villkor för vem som kan utses till ett karriärsteg som bygger på en gemensam bild av vägen för att kvalificera sig till detta.

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

OECD lyfter i sin rapport från 2015 (Improving Schools in Sweden) att det svenska skolväsendet behöver stärkas på systemnivå, bland annat när det gäller ledning av skolor. Lärare och förskollärare är beroende av en god arbetsledning. Skolkommissionen framhåller i sitt betänkande (SOU 2017:35) att rektorer behöver systematik i sin professionsutveckling för att kunna möta de utmaningar som yrket innebär. Det finns i dag en rekryteringsutbildning för blivande rektorer som ett sätt att förbereda legitimerade lärare eller förskollärare för uppdraget som rektor. Det finns även en befattningsutbildning som det är obligatoriskt för rektorer att genomgå. Utbildningen är uppskattad av deltagarna. Det finns även ett utbud av fortbildningsinsatser för rektorer som redan genomgått befattningsutbildningen. Enligt Skolkommissionen behöver befattningsutbildningen stärkas för att bättre svara upp mot skolans utmaningar. Vidare behövs enligt

kommissionen ett system för fortsatt kompetensutveckling för rektorer. Trots att vissa delar i ett sådant system finns saknas det en sammanhållen struktur som omfattar både förberedande och fortsatt kompetensutveckling för rektorer.

5 Nuvarande reglering

5.1 Kort om skollagen

I skollagen regleras dels skolväsendet, dels viss annan verksamhet. I skolväsendet ingår skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. Fritidshem ingår i skolväsendet men är inte en skolform (1 kap. 1 § skollagen). Förskolan, gymnasieskolan, gymnasiesärskolan och kommunal vuxenutbildning är frivilliga skolformer. De övriga skolformerna är obligatoriska.

Förskoleklassen var tidigare en frivillig skolform, men omfattas sedan höstterminen 2018 av skolplikt. Grundsärskolan och gymnasiesärskolan är skolformer som är anpassade för elever med utvecklingsstörning (11 kap. 2 § och 18 kap. 2 § skollagen). Riksdagen har dock, efter förslag i propositionen Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (prop. 2021/22:162) beslutat att dessa skolformer i stället ska benämnas anpassad grundskola och anpassad gymnasieskola och att uttrycket utvecklingsstörning ska bytas ut mot intellektuell funktionsnedsättning. Dessa ändringar träder i kraft den 2 juli 2023. Specialskolan är en skolform för barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan och som har vissa i skollagen angivna funktionsnedsättningar (7 kap. 6 § och 12 kap. 2 § skollagen). Sameskolan ger en utbildning med samisk inriktning som i övrigt motsvarar utbildningen i årskurserna 1–6 i grundskolan (13 kap. 2 § skollagen). Elever från sameskolan läser årskurs 7–9 i grundskolan.

Staten är huvudman för specialskolan och sameskolan samt förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola. Övriga obligatoriska skolformer samt gymnasieskola eller gymnasiesärskola kan antingen ha en kommunal eller enskild huvudman. En enskild kan bara vara huvudman om denne efter ansökan har godkänts som sådan (2 kap. 5 § skollagen).

Skollagen inleds med skolformsövergripande kapitel (1–7 kap.). Därefter följer de s.k. skolformskapitlen med specialreglering för respektive skolform (8–20 kap.). Skollagen innehåller vidare bland annat bestämmelser om överklagande av olika beslut (28 kap.). I 2 kap. skollagen, som har rubriken Huvudmän och ansvarsfördelning, finns bland annat bestämmelser om ledningen av utbildningen (9–12 §§), lärare och förskollärare (13–24 §§), samt kompetensutveckling (34 §).

5.2 Huvudmannen har ansvar för utbildningen och utbildningens kvalitet

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skolregleringen

För varje skolform och för fritidshemmet ska gälla en läroplan som utgår från bestämmelserna i skollagen. Läroplanen ska ange utbildningens värdegrund och uppdrag. Den ska också ange mål och riktlinjer för utbildningen (1 kap. 11 § skollagen). Läroplanerna regleras på förordningsnivå. Skollagen kompletteras också av s.k. skolformsförordningar, som innehåller kompletterande bestämmelser om respektive skolform.

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 tillse att de föreskrifter som gäller för utbildningen följs i huvudmannens verksamhet inom skolväsendet. Huvudmannen kan utse en skolchef för hela verksamheten eller flera skolchefer för delar av verksamheten (2 kap. 8 a § skollagen). Om skolchefen finner att verksamheten inte lever upp till vissa författningskrav, ska denne försöka åtgärda bristerna inom ramen för sina befogenheter. Om skolchefens befogenheter inte är tillräckliga för att åtgärda bristerna, t.ex. för att tillräckliga medel saknas för att adekvata åtgärder ska kunna genomföras, har skolchefen ansvar att informera den del av huvudmannen som är ytterst ansvarig. Ansvaret för att utbildningen inom skolväsendet verkligen genomförs i enlighet med gällande regelverk ligger dock alltid på huvudmannen själv (prop. 2017/18:182 s. 90).

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

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

Läraren respektive förskolläraren har ett särskilt ansvar för kvaliteten i undervisningen och att den kontinuerligt utvecklas. Att lärare och förskollärare systematiskt verkar för att utveckla undervisningen i syfte att därigenom förbättra måluppfyllelsen är centralt för att höja kvaliteten i förskolan och skolan. Ett sådant systematiskt arbete bör vara den drivande kraften bakom kvalitetsarbetet. Det är därför en självklarhet att läraren och

förskolläraren enskilt och tillsammans med sina kollegor har en aktiv roll i kvalitetsarbetet. För att verksamheten ska kunna utvecklas är det viktigt att det finns ett system där förskolan, fritidshemmet och skolan kontinuerligt rapporterar till huvudmannen vilka resultat och förslag till förbättringar det lokala kvalitetsarbetet har lett fram till. Vid utbildning på entreprenad är det viktigt att huvudmannen försäkras sig om att kvalitetsarbetet bedrivs och utvecklas utifrån de avtalslösningar som överenskommit mellan huvudmannen och utföraren (prop. 2009/10:165 s. 308 f.).

Riksdagen har, efter förslag i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160), beslutat dels vissa tydliggöranden i regleringen av det systematiska kvalitetsarbetet, dels att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur det systematiska kvalitetsarbetet ska bedrivas. Ändringarna träder i kraft den 1 augusti 2022.

5.3 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 tillträdet. När det gäller rektorer för förskoleenheter ska utbildningen vara genomförd inom fem år från tillträdet (2 kap. 12 § första stycket skollagen).

Det finns undantag från huvudmannens skyldighet att se till att rektorer genomgår befattningsutbildning eller motsvarande. Detta gäller bland annat då 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 jämföras 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 verk-

samheten 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 (1 kap. 1 § samt 3 kap. 2 och 3 §§ befattningsutbildningsförordningen).

5.4 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 för-

skollärare 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). Regeringen bedömde att det inom skollagens ram bara är lämpligt att reglera det som rör skolväsendet (prop. 2010/11:20 s. 33).

Skolverket ska föra ett register över legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare i enlighet med förordningen (2011:268) om lärar- och förskolläraryrkenregister. Skolverket är vidare behörig myndighet för lärar- och förskolläraryrkena 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). Av förarbetena framgår att det bör finnas en rätt att överklaga då ett beslut att neka legitimation eller en komplettering av legitimation påverkar den enskilde läraren eller förskolläraren på ett ingripande sätt. Detta eftersom legitimationen i praktiken kommer att utgöra en förutsättning för den enskilde att få en fast anställning som lärare eller förskollärare (prop. 2010/11:20 s. 30).

Återkallelse av legitimation och varning

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

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

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

Skolinspektionen kan överklaga ett sådant beslut för att tillvarata allmänna intressen (28 kap. 4 § andra stycket 1 skollagen).

5.5 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 bland annat de lärare och förskollärare som enligt skollagen kan anställas utan att uppfylla kraven på legitimation och behörighet för viss undervisning. Om läraren eller förskolläraren inom samma anställning övergår till att bedriva undervisning som han eller hon är behörig för, ska dock huvudmannen se till att läraren eller förskolläraren genomför en introduktionsperiod (2 kap. 22 a § andra stycket skollagen). Skolverket har utfärdat föreskrifter om introduktionsperiod för lärare och förskollärare (SKOLFS 2014:44).

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, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling. Det är främst en fråga för de professionella i förskolan och skolan att besluta om det närmare innehållet i kompetensutvecklingen. Kompetensutveckling ska bygga på en kontinuerlig analys av behoven i förskolan och skolan och hos den enskilde förskolläraren eller läraren (prop. 2009/10:165 s. 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 till exempel när det gäller nyanlända elever, digitala verktyg inom undervisningen, arbetsplatsförlagd utbildning, kurser som riktar sig till personal inom förskola och fritidshem och kurser för studie- och yrkesvägledare.

Skolverket har vidare i uppdrag att anordna utbildning inom det s.k. Lärarlyftet för att fler lärare ska bli behöriga att undervisa i fler skolformer, ämnen, årskurser och i särskilt stöd. Skolverket ger universitet och högskolor i uppdrag att erbjuda kurser som kan ingå i Lärarlyftet.

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

Karriärsstegsreformen

Som nämnts i avsnitt 4 ska huvudmännen 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 §). Vilka krav som gäller för att utses till förstelärare med statsbidrag har redovisats i avsnitt 4 och regleras i 5 §. En lärare får utses till lektor om han eller hon har legitimation, har avlagt viss angiven examen på forskarnivå och har under minst fyra års tjänstgöring som lärare inom skolväsendet visat pedagogisk skicklighet. Om en lärare har undervisat på universitet eller högskola behöver dock sistnämnda villkor inte vara uppfyllt (6 §). Lärare ska ha utsetts till förstelärare eller lektor efter ett öppet ansökningsförfarande (3 §).

6 Ett nationellt professionsprogram ska inrättas för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet

6.1 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 förskol-

lärare. 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att vissa lärare inom ramen för professionsprogrammet ska likställas med legitimerade lärare. Det gäller bl.a. lärare utan legitimation som bedriver annan undervisning på ett visst främmande språk än språkundervisning eller undervisning i fristående skolor med viss särskild pedagogisk inriktning samt förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning i fristående förskolor med viss särskild pedagogisk inriktning. I promemorian föreslås inte att kompetensutvecklingsinsatser för rektorer även ska 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. Vidare har vissa språkliga ändringar gjorts.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget, däribland *Arbetsgivarverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Statens Skolverk; Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sametinget, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Malmö universitet, Gymnastik- och idrotts-högskolan, Konstfack, Kungliga Tekniska högskolan, Mälardalens högskola, Södertörns högskola, Kungliga vetenskapsakademien, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Waldorflärrarhögskolan, Göteborgs, Karlstads och Stenungsunds kommuner.*

Flera remissinstanser, bl.a. *Göteborgs universitet, Linköpings universitet* och *Stockholms kommun*, ser positivt på att det införs en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare som regleras på nationell nivå. Linköpings universitet anser att det skapar en tydlighet och likvärdiga förutsättningar för kompetensutveckling oavsett var i landet de verkar. *Friskolornas riksförbund* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att det är till fördel att viss kompetensutveckling finns tillgänglig nationellt i ett sådant program. SKR tillstyrker därför ett ökat nationellt utbud av kompetensutveckling som huvudmän i hela landet kan använda. Friskolornas riksförbund anser att förslaget underlättar särskilt för mindre skolhuvudmän som i dag har svårt att erbjuda kompetensutveckling i samarbete med lärosätena, något som även *Bromölla kommun* ser som en vinst. *Läraryrket* välkomnar väsentligen regeringens förslag till professionsprogram. Förbundet anser att det är en viktig investering både i professionen och i skolväsendet att bygga ett gediget system för professionell utveckling med adekvata kompetensutvecklingsinsatser och meriteringsmöjligheter och påpekar att professionen genom en sådan struktur äntligen kan mötas av ett brett utbud av kompetensutveckling med fokus på sådant som stärker förutsättningarna för kärnuppdraget. Både *Läraryrket* och *Lärarnas Riksförbund* lyfter

också vikten av professionernas inflytande över professionsprogrammet. Göteborgs universitet framhåller att en sådan formaliserad struktur kan förväntas bidra till att både stärka attraktiviteten för skolans professioner och lärarkårens undervisningsskicklighet. Universitetet anser även att den föreslagna strukturen kan antas skapa bättre förutsättningar för ett skolväsende förankrat på vetenskaplig grund.

Flera kommuner, bl.a. *Göteborgs, Högsbys och Malmö kommuner*, är positiva till förslaget men framför att de ser en risk för att förslaget försvårar möjligheten för huvudmannen att besluta om kompetensutveckling utifrån det systematiska kvalitetsarbetet eller lokala behov. Även *Statens skolverk* poängterar vikten av att rektorn utgår från det systematiska kvalitetsarbetet. *Ronneby kommun* ställer sig i stort positiv till förslaget om att inrätta ett professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare, men anser att det framgår tydligt att de fackliga representanterna i kommunen inte ser detta professionsprogram som den enda lösningen på insatser som skapar höjd kvalitet eller ökad attraktionskraft i skolan. För detta krävs insatser i skolornas arbetsmiljö.

Arbetsgivarverket anför att inrättandet av ett nationellt meriterings-system troligen ökar läraryrkets status och attraktionskraft och *Delegationen mot segregation* anser att förslaget på sikt kan stärka skolprofessionerna. *Köpings kommun* anför att inrättandet av ett nationellt meriteringssystem som bygger på nationella strukturer har potential att bidra till en ökad likvärdighet för legitimerade lärare respektive förskollärare. *Mälardalens högskola* anser att förslaget om meriteringssystemet på ett tydligt sätt adresserar de svagheter som finns i dag. *SPSM* anför att förslaget förbättrar möjligheten för skolans olika professioner till utveckling i sin profession och att kunna göra en karriär inom förskola och skola.

Läraryrket och *Lärarnas Riksförbund* avstyrker förslaget att vissa lärare inom ramen för professionsprogrammet ska likställas med legitimerade lärare. *Lärarnas Riksförbund* anför t.ex. att det är mycket viktigt att just professionsprogrammet bygger på en gemensam grund i form av en erkänd svensk lärarexamen och lärarlegitimation så att kvaliteten och progressionen i systemet säkerställs. *Läraryrket* å sin sida anser att professionsprogrammet bör ge incitament för lärare utan legitimation att göra sig behöriga. *Statens skolinspektion* påpekar att det finns en risk för oavsiktliga konsekvenser gällande lärare som är undantagna från kravet på legitimation och anför att det är viktigt att beakta att lärare och förskollärare som inte har någon legitimation inte kan bli aktuella för prövning av återkallelse.

Enligt *Internationella Engelska Skolan i Sverige* skulle det innebära negativa konsekvenser för de utländska lärare som inte innehar svensk lärarlegitimation om inte dessa skulle omfattas av meriteringssystemet, då de därmed inte heller kan utses till förstelärare trots att de genom utbildning är kvalificerade att genomföra uppdraget.

Sveriges Skolledarförbund förordar att det i stället beslutas om ett program för lärare och ett program för rektorer och andra skolledare. Förbundet påtalar vidare att endast yrkestiteln rektor används i förslaget. Förbundet förstår att denna avgränsning grundar sig i skollagen men ser med oro på att den kan leda till att exempelvis biträdande rektorer och andra personer med skolledande funktioner inte får tillgång till fortbild-

ning eller kompetensutveckling inom professionsprogrammet. Förbundet föreslår att det tydliggörs att även skolledare med andra titlar än rektor ska erbjudas att delta i professionsprogrammet för rektorer på lika villkor som för övriga professionsföreträdare. Även *Statens skolverk* framhåller vikten av att övriga skolledare behöver möjligheter till kompetensutveckling.

Såväl *Sveriges Skolledarförbund* som *Läraryrkesförbundet* lyfter vikten av att skapa incitament för rektorer att vidareutvecklas i sitt skolledarskap. Förbunden anför att det på sikt finns anledning att införa nivån meriterad rektor, något som även lyfts av *Statens skolverk*, *Umeå universitet* och *Mittuniversitetet*.

Växjö kommun undrar i vilken utsträckning övrig personal med högskoleutbildning är inkluderad, t.ex. personal inom elevhälsan. *Helsingborgs barn- och utbildningsnämnd* betonar vikten av att även studie- och yrkesvägledare omfattas av skolans professionsutveckling och karriärmöjligheter. *Lärarnas Riksförbund* anser att ett professionsprogram för studie- och yrkesvägledare ska utredas och inrättas.

Statens institutionsstyrelse (SiS) anför att det inte framgår av förslaget om det nationella professionsprogrammet även omfattar skolverksamheten vid SiS:s särskilda ungdomshem. SiS anser att det behöver tydliggöras att regleringen även berör skolverksamheten vid SiS:s särskilda ungdomshem, samt att myndigheten bereds möjlighet att ta del av tilldelade resurser. *Folkbildningsrådet* konstaterar att förslagen i promemorian inte innefattar rektor och lärare på folkhögskola. Folkbildningsrådet understryker behovet av satsningar på kompetensutveckling även för folkhögskolan.

Många universitet och högskolor, bl.a. *Lunds universitet* och *Stockholms universitet* och *Högskolan i Kristianstad*, påpekar vikten av att programmet växer fram i nära samverkan med universitet och högskolor. Flera universitet och högskolor, bl.a. *Högskolan Kristianstad*, *Uppsala universitet* och *Luleå tekniska universitet*, lyfter farhågan att ett nationellt professionsprogram med en nationell struktur för kompetensutveckling kommer att ställa stora krav på lärosätenas kapacitet i form av personella resurser. *Högskolan i Borås* anser att förslagen eventuellt kan komma att ytterligare underminera lärarutbildningens vetenskapliga kvalitet och innehåll. *Karlstads universitet* anser att för att den föreslagna satsningen på lärares kompetensutveckling ska kunna bli en hållbar verklighet i ett långsiktigt perspektiv behöver lärosätena tillföras medel för fler helårsstudenter (HST) alternativt behöver satsningen med god framförhållning hanteras inom ramen för lärosätenas uppdragsutbildningar. *Högskolan i Jönköping* anser att finansieringsmodellen är oklar i promemorian. Med tanke på de utmaningar som det innebär att säkerställa personella resurser för att bedriva dessa utbildningar, måste en hållbar och långsiktig finansiering följa med satsningen på en nationell struktur. Flera universitet och högskolor, bl.a. *Högskolan Kristianstad*, *Högskolan Väst*, *Södertörns högskola* och *Umeå Universitet*, poängterar att professionsprogrammet också måste kopplas samman med andra satsningar för att stärka professionen, t.ex. satsningen Utveckling, lärande, forskning, även benämnt ULF-avtalen och satsningar på forskarskolor för verksamma lärare. *Luleå tekniska universitet* efterfrågar koppling mellan förslaget om professionsprogram och Skolforskningsinstitutet. *Högskolan Dalarna*

påpekar att professionsprogrammet kommer att kräva koordineringsarbete för lärosätena på ett flertal nivåer.

SKR, Friskolornas riksförbund och Idéburna skolors riksförbund, nedan kallade huvudmannaaorganisationerna, avstyrker förslaget om meriterings-system, då de anser att det inte är tillräckligt genomtänkt och tydligt för att kunna ligga till grund för en omfattande skolreform. SKR föreslår i stället en försöksverksamhet, något som även *Skolforskningsinstitutet* och *Högskolan i Gävle* förespråkar.

Idéburna skolors riksförbund anför att det vore ett misstag att inte låta professionsprogrammet i sin helhet bli en del av det akademiska systemet och koppla ihop akademiska meriter med kvalificering för mer avancerade uppgifter i arbetslivet. Även *Sveriges universitets- och högskoleförbund* vill understryka vikten av att utbildningsutbud och meriteringsnivåer knyts till den akademiska karriär- och examensstrukturen med nivåerna kandidat, magister, master, licentiat och doktor.

Högskolan Dalarna anser att förslaget om ett nationellt meriterings-system förstärker de hierarkier som skapats av karriärstegsreformen. Högskolan påpekar att det saknas vetenskaplig grund för antagandet att inbördes hierarkier skulle utgöra en drivkraft för fortbildning och utveckling av professionerna. Enligt *Högskolan i Borås* riskerar förslagen att bidra till en fastlåsnings av professionella i utbildningar som leder till en vertikal differentiering genom karriärstrukturen, snarare än till en stärkt profession med legitima karriärvägar som leder till utökat professionellt ansvar inom olika utbildningsinstitutioner.

Statskontoret ställer sig positiv till att rektorer, lärare och förskollärare ges möjligheter till kontinuerlig professionell utveckling då det ökar kvaliteten i undervisningen och på sikt stärker elevernas resultat. Statskontoret avstyrker dock förslaget om ett nationellt professionsprogram eftersom man är tveksam till att professionsprogrammet kommer att uppnå syftena att stärka skolprofessionerna, höja kvaliteten på utbildningen och öka skolprofessionernas attraktionskraft. Även *Örebro universitet*, *Högskolan i Borås*, *Högskolan Dalarna* och *Föreningen för undervisningsutvecklande ämnesdidaktisk forskning (FUUF)* lyfter liknande tveksamheter.

Skälen för regeringens förslag

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

Som framgår av avsnitt 4 har läraryrkets status sjunkit sedan början av 1990-talet. Regeringen bedömer i likhet med Utredningen om skolans kommunalisering (U 2012:09) att lärar- och förskolläraryrkenas attraktionskraft relaterar till yrkenas professionella status. Skolor har vidare blivit mer socialt segregerade och skillnader i resultat inom och mellan skolor har ökat. De kompensatoriska inslagen i skolan har visserligen ökat när det gäller resursfördelning, så att t.ex. skolor med elever med svårare förutsättningar har högre personaltäthet än skolor som har elever med bättre förutsättningar. Men fördelningen av lärarnas kompetens tycks förstärka initiala skillnader i skolors förutsättningar genom att skolor som har elever med svårare förutsättningar generellt har lärare med lägre kompetens än skolor som har elever med bättre förutsättningar. Skol-

kommissionen har lyft 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. Även förskollärares och rektorers yrkeskunnande har stor betydelse för elevernas resultat och måluppfyllelse. Som framgår av avsnitt 4 finner Statens skolinspektion ofta att det finns brister i huvudmännens förmåga när det gäller arbetet med att säkerställa en likvärdig utbildning för alla barn och elever i sina utbildningsverksamheter. Regeringen anser, liksom Utredningen om skolans kommunalisering att insatser för att stärka lärarprofessionen är en viktig del i arbetet för att lösa de problem som skolan står inför i dag. Regeringen delar också Skolkommisionens bedömning att även rektorer behöver systematik i sin professionsutveckling för att kunna möta de utmaningar som yrket innebär.

Ansvar för det svenska skolväsendet är delat mellan staten och skolhuvudmännen. Staten anger de ramar inom vilken utbildning och undervisning ska ske, och huvudmän ansvarar för kvaliteten i utbildningen på skol- och förskoleenheterna inom huvudmannens ansvarsområde. 2015 års skolkommision identifierade dock ett antal systemsvagheter, bl.a. sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän, otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling. Huvudmannen har i dag ansvar enligt 2 kap 34 § skollagen för att den personal som har hand om utbildningen i den egna verksamheten ges möjlighet till kompetensutveckling. En huvudman kan dock inte ta ett nationellt ansvar för professionens utveckling som sådan som bl.a. syftar till att möta skolväsendets behov av utveckling. Det är inte heller troligt att rektorsyrket och lärar- och förskolläraryrkena stärks i sin professionsutveckling, som yrken betraktade, om insatser för t.ex. kompetensutveckling enbart lämnas till de individuella huvudmännen att hantera. Regeringen noterar vidare, i likhet med *Fri-skolornas riksförbund*, att mindre skolhuvudmän inte heller alltid har de ekonomiska möjligheter som krävs för att erbjuda de verksamma i skolväsendet tillräcklig kompetensutveckling. Som nämnts i avsnitt 4 framgår också av TALIS 2018 att svenska lärare som deltog i undersökningen ansåg att den kompetensutveckling som var mest givande var sådan som byggde vidare på deras tidigare kunskaper och gav dem möjlighet att förnya sin undervisning, men att de i mindre utsträckning ansåg att den kompetensutveckling de fått hade varit inriktad på undervisningsuppdraget. Nästan en tredjedel av lärarna i Sverige ansåg dessutom att den kompetensutveckling de fått under det senaste året inte hade medfört någon positiv effekt.

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. Av skollagen framgår att utbildningen i skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (1 kap. 5 §). Under en rektors, lärares eller förskollärares yrkesliv sker det förändringar i styrdokumenten och i samhället. Dessutom producerar skolforskningen fortlöpande nya resultat, vilket innebär att lärare och förskollärare behöver ges tillfälle att ta del av 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 kompetens-

utvecklingsutbud på nationell nivå bedöms ytterligare stärka yrkenas attraktionskraft. Regeringen delar således Skolkommisionens 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 kärnuppgragen, nämligen undervisning och ledning.

Statskontoret uttrycker tveksamhet till att ett nationellt professionsprogram kommer att uppnå syftena att stärka skolprofessionerna, höja kvaliteten på utbildningen och öka skolprofessionernas attraktionskraft. Även *Örebro universitet*, *Högskolan i Borås*, *Högskolan Dalarna* och *Föreningen för undervisningsutvecklande ämnesdidaktisk forskning (FUUF)* lyfter liknande tveksamheter. *Högskolan i Borås* anser att det i promemorian saknas en realistisk analys av vilka problem i utbildningssystemets organisation och struktur som enskilda lärare har möjlighet att lösa. *Örebro universitet* ställer sig frågan om de föreslagna åtgärderna är de bästa för att åtgärda de beskrivna problemen. Det finns enligt universitet en risk med att professionsprogrammet mer kan komma att underlätta för enskilda lärare att göra karriär, än att stärka lärarprofessionens samlade kompetens. *Högskolan Dalarna* anser att den centralstatliga överbyggnad och långtgående politiska styrning av professionerna som föreslås i promemorian riskerar att, paradoxalt nog, underminera den professionella autonomin, trots att intentionen är den motsatta. *FUUF* ifrågasätter starkt att förslagen i promemorian bidrar till att uppnå de angivna målen och anser att vissa av förslagen kan komma att få motsatta effekter. Regeringen konstaterar dock att majoriteten av remissinstanserna, inklusive *Lärarförbundet* och *Lärarnas riksförbund*, är positivt inställda till ett nationellt professionsprogram. Regeringen anser i likhet med *Göteborgs universitet* att en formaliserad, gemensam och hållbar struktur för kompetensutveckling och meritering på ett konstruktivt sätt kan förväntas bidra till att både stärka attraktiviteten för skolans professioner samt lärarkårens undervisningsskicklighet och därmed bidra till att kvaliteten i hela skolväsendet höjs. Regeringen anser också, i linje med universitet, att den föreslagna strukturen kan antas skapa bättre förutsättningar för att skollagens krav på ett skolväsende förankrat på vetenskaplig grund kan uppfyllas. Regeringen delar även *Stockholms universitets* synpunkter att ett nationellt och sammanhållet professionsprogram bl.a. kommer att stärka evidensbaserad fortbildning, lärosätenas roll i professionsutvecklingen och samarbete mellan akademi och skola samt ha möjlighet att bidra till en förbättring av både skolans kvalitet och professionernas arbetsvillkor. Att staten tar ett större ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling är ett led i att samhället tar tillbaka den demokratiska kontrollen över skolan. Regeringen inser dock, i likhet med *Ronneby kommun*, att ett professionsprogram inte ensamt kan lösa alla problem i skolväsendet. Regeringen har därför denna vår lämnat ett stort antal propositioner med förslag på skolområdet som syftar till att åtgärda olika problem i skolväsendet.

Flera remissinstanser poängterar vikten av att programmet utvärderas, bl.a. *Högskolan i Gävle, IFAU, Skolverket, Universitetskanslersämbetet* och *Göteborgs kommun*. Regeringen har för avsikt att nära följa professionsprogrammets implementering och utveckling.

Ett nationellt professionsprogram ska omfatta skolväsendet

Statens institutionsstyrelse (SiS) anför att det inte framgår av förslaget om ett nationellt professionsprogram även omfattar skolverksamheten vid SiS:s särskilda ungdomshem. SiS anser att det behöver tydliggöras att regleringen även berör skolverksamheten vid SiS särskilda ungdomshem, samt att myndigheten bereds möjlighet att ta del av tilldelade resurser. *Folkbildningsrådet* konstaterar att förslagen i promemorian inte innefattar rektor och lärare på folkhögskola. Folkbildningsrådet understryker behovet av satsningar på kompetensutveckling även för folkhögskolan.

Som framgår av avsnitt 5 reglerar skollagen dels skolväsendet, dels viss annan verksamhet. I promemorian föreslås att det nationella professionsprogrammet ska rikta sig till rektorer, lärare och förskollärare i skolväsendet. Vilka skolformer som ingår i skolväsendet framgår av 1 kap. 1 § skollagen. Det är förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning. Fritidshem ingår i skolväsendet men är inte en skolform, se vidare avsnitt 5. Annan verksamhet som regleras i skollagen, men som inte ingår i skolväsendet är t.ex. internationella skolor, utbildning vid särskilda ungdomshem, utbildning för intagna i kriminalvårdsanstalt och utbildning vid folkhögskola som motsvarar kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare. De senare verksamheterna benämns särskilda utbildningsformer och regleras i 24 kap. skollagen. Bestämmelserna i 2 kap. skollagen om lärare och förskollärare reglerar vilka som får undervisa i skolväsendet. Utbildningen i särskilda ungdomshem ska enligt skollagen motsvara utbildningen i grundskolan, eller i förekommande fall grundsärskolan eller specialskolan, samt gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. För sådan utbildning ska relevanta bestämmelser i skollagen tillämpas med de nödvändiga avvikelser som följer av att barnet vistas i ett särskilt ungdomshem samt med vissa angivna undantag (24 kap. 8 och 9 §§). 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. Regeringen delar dock *SiS:s* uppfattning att det är viktigt att även lärare i särskilda ungdomshem får del av kompetensutveckling. Så är fallet redan i dag då huvudmannens skyldighet enligt 2 kap. 34 § skollagen avser att se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen bl.a. ges möjligheter till kompetensutveckling. Det kommer vidare inte att finnas något som hindrar att kompetensutvecklingsinsatser som Skolverket utvecklar för den nationella strukturen för kompetensutveckling även används utanför det nationella professionsprogrammet. Regeringen delar även *Folkbildningsrådets* uppfattning att det finns behov av satsningar på kompetensutveckling för folkhögskolan. Även sådana satsningar får dock ske utanför det nationella professionsprogrammet för skolväsendet.

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

Sveriges Skolledarförbund förordar att det i stället för ett nationellt professionsprogram beslutas om två program, ett för lärare och förskollärare och ett för rektorer och andra skolledare. Förbundet påtalar vidare att endast yrkestiteln rektor används i förslaget och ser med oro på att detta kan leda till att exempelvis biträdande rektorer och andra personer med skolledande funktioner inte får tillgång till fortbildning eller kompetensutveckling inom professionsprogrammet. Även *Skolverket* framhåller vikten av att även övriga skolledare behöver möjligheter till kompetensutveckling.

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. Regeringen delar dock Skolledarförbundets uppfattning att även sådana personer som biträder rektorer med stöd av skollagen bör inkluderas i programmet. En rektor har enligt skollagen till uppgift att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid en förskole- eller skolenhet. Rektorn ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. En rektor 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. 9 § första stycket och 10 § andra stycket). Benämningen rektor ska enligt skollagen förbehållas den som har en anställning som rektor. Det får dock utses en ställföreträdare för en rektor. Rektorn får vidare 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 2 kap. 10 § första stycket, om inte annat anges (2 kap. 9 § andra och tredje styckena och 10 § andra stycket). Befattningsutbildningen för rektorer är redan i dag öppen för andra personer enligt förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Det är inte bara lärare som biträder rektorer utan sådana personer kan ha annan kompetens. Att bli t.ex. ställföreträdande rektor är dock en möjlig väg för en lärare som siktar på att bli rektor. Regeringen anser, i likhet med *Sveriges skolledarförbund* och *Skolverket*, 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.

Växjö kommun undrar i vilken utsträckning övrig personal med högskoleutbildning är inkluderad, t.ex. personal inom elevhälsan. Enligt skollagen ska det för eleverna i förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, sameskolan, specialskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finnas elevhälsa. Elevhälsan ska omfatta medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser. Elevhälsan ska främst vara förebyggande och hälsofrämjande. Elevernas utveckling mot utbildningens mål ska

stödjas och för medicinska, psykologiska och psykosociala insatser ska det finnas tillgång till skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator. Det ska vidare finnas tillgång till personal med sådan kompetens att elevernas behov av specialpedagogiska insatser kan tillgodoses (2 kap. 25 §). I propositionen Elevhälsa och stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning (prop. 2021/22:162) föreslås att det ska göras tillägg i paragrafen som bl.a. innebär att det tydliggörs att elevhälsans arbete ska bedrivas på individ-, grupp- och skolenhetsnivå och ske i samverkan med lärare och övrig personal, att elevhälsan ska vara en del av skolans kvalitetsarbete samt att elevhälsan vid behov ska samverka med hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Det anges också att det utöver skolläkare, skolsköterska, psykolog och kurator ska finnas tillgång till specialpedagog eller speciallärare. Ändringarna föreslås träda i kraft den 2 juli 2023. Som framgår ovan är avsikten att det nationella professionsprogrammet för skolväsendet ska omfatta rektorer, personer som ersätter rektorer på olika sätt, lärare och förskollärare. Såväl specialpedagogexamen som speciallärarexamen är en påbyggnadsutbildning som förutsätter en avlagd grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen, förskollärarexamen eller motsvarande äldre examen samt ytterligare (högskoleförordningen [1993:100]). Det ovan nämnda förslaget till skärpning av 2 kap. 25 § skollagen innebär dock inte något krav på att den som anställs som speciallärare eller specialpedagog ska ha en sådan examen (prop. 2021/22:162 s. 158). Regeringen bedömer i propositionen att det i dagsläget, givet den brist på utbildad personal som råder, saknas rimliga förutsättningar för att ställa ett absolut krav på att den som anställs som speciallärare eller specialpedagog ska ha en sådan examen. Regeringen uttalar dock att huvudmännen bör sträva efter att de som anställs som specialpedagog eller speciallärare också ska ha en sådan examen. Av Skolverkets lärarprognos 2021 (dnr 5.1.3–2020:1396) framgår att antalet nybörjare har ökat starkt under det senaste decenniet, vilket främst beror på att speciallärarutbildningen återinfördes först år 2008 efter ett uppehåll sedan 1990-talets början. Regeringen uttalar att mot den bakgrunden bör förslaget ses som ett första steg mot en skarpare reglering, med ett framtida krav på examinerade specialpedagoger eller speciallärare inom elevhälsan (prop. 2021/22:162 s. 109 f). Det sagda innebär att specialpedagoger och speciallärare kommer att omfattas av det nationella professionsprogrammet om de har en examen som specialpedagog eller speciallärare. Även om de inte har en sådan examen har de ofta en examen som grundlärare, ämneslärare, yrkeslärare, förskollärare eller motsvarande äldre examen lärare. Utgångspunkten är därmed att även specialpedagoger och speciallärare kommer att omfattas av professionsprogrammet. Då regeringen ovan har tagit ställning för att det nationella professionsprogrammet bör avgränsas till skolväsendet och då det finns många olika professioner inom skolväsendet anser regeringen att det bör preciseras i lagtexten att det är fråga om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Då rektorer är en s.k. skyddad titel (2 kap. 9 § andra stycket skollagen) bör det även framgå av lagtexten att kompetensutvecklingsinsatser för rektorer även får 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.

Helsingborgs barn- och utbildningsnämnd betonar vikten av att även studie- och yrkesvägledare omfattas av skolans professionsutveckling och karriärmöjligheter. *Lärarnas Riksförbund* anser att ett professionsprogram för studie- och yrkesvägledare ska utredas och inrättas. Regeringen delar uppfattningen att studie- och yrkesvägledare är mycket viktiga. Förslagen i denna lagrådsremiss omfattar dock inte denna yrkeskategori utan den frågan får behandlas i ett annat sammanhang.

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

Regeringen anser, i likhet med *Göteborgs universitet*, att en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare ökar förutsättningarna att skapa ett skolväsende som i större utsträckning vilar på vetenskaplig grund. Lärar- och förskolläraryt utbildning, kompetensutveckling och forskning behöver struktureras på ett sammanhängande sätt. Det kan inledningsvis konstateras att såväl innehållet i lärar- och förskolläraryt utbildningarna 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 och i avsnitt 6.2.4 och 6.3.2 har dock den nationella strukturen för kompetensutveckling kopplingar till meriteringssystemet, vilken i sin tur till viss del behöver regleras på lagnivå.

Regeringen anser, i likhet med *Läraryt förbundet* och *Lärarnas Riksförbund* respektive *Lunds universitet* och *Stockholms universitet*, att det är mycket viktigt att professionsprogrammet växer fram i nära samverkan med såväl företrädare för förskollärare, lärare och rektorer som universitet och högskolor. Det behövs en struktur för att bl.a. synliggöra den samlade kunskap och erfarenhet rektorer, lärare och förskollärare har av den vardag de verkar i och de behov av kompetensutveckling som de och andra identifierar. Även huvudmän bör ges möjlighet att bidra med sitt perspektiv. Regeringen har därför 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 (32 a och 32 b §§ förordning [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk). Ändringen träder i kraft den 1 oktober 2022. Regeringen bedömer att rådet kommer att kunna vara ett sådant forum för nära samverkan som utgör 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 sina respektive förutsättningar.

I samband med ovan nämnda instruktionsändring 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). Uppdraget innebär bl.a. att Skolverket ska ansvara för 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. satsningen med ULF-avtal, som bygger på en tät samverkan mellan huvudmän och universitet och högskolor om praktikinräna forskning, och de s.k. övningsskolorna och övningsförskolorna för en verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet för lärar- och förskollärestudenter. På så vis kan sådana befintliga strukturer och den nationella strukturen för kompetensutveckling förstärka varandra på ett ändamålsenligt sätt.

Flera universitet och högskolor anför synpunkter avseende bl.a. personella resurser, planeringsförutsättningar och finansiering. Regeringen ser inrättandet av ett professionsprogram som en långsiktig professionsutvecklande satsning. Regeringens avsikt är att bl.a. genom Rådet för professioner i skolväsendet och uppdraget till Skolverket att ta fram en struktur för ett samarbete mellan myndigheten, universitet och högskolor samt yrkeshögskolan, ge bl.a. högskolor och universitet goda planeringsförutsättningar. Frågor om ikrafträdande och resurser för förslaget behandlas i avsnitt 8 och 9. Regeringen är medveten om lärosätenas utmaningar när det gäller personella resurser och att det i viss mån saknas tillräckligt många med examen på forskarnivå inom vissa utbildningar och områden. Regeringen bedömer dock att ett välfungerande professionsprogram kommer att kunna vara en väg in till forskarutbildning för fler rektorer, lärare och förskollärare, vilket även universitet och högskolor skulle kunna dra fördel av. Det är vidare viktigt att universitet och högskolor värnar anordnandet av de reguljära lärar- och förskollärarytbildningarna och säkrar de resurser som krävs för detta.

Flera kommuner, bl.a. *Malmö* och *Högsby kommuner* anser att professionsprogrammet riskerar att försvåra möjligheten att besluta om kompetensutveckling utifrån behov identifierade i det lokala systematiska kvalitetsarbetet. Även *Skolverket* poängterar vikten av att kompetensutveckling utgår från resultatet av det systematiska kvalitetsarbetet. Regeringen delar uppfattningen att det systematiska kvalitetsarbetet är av yttersta vikt. Regeringen har i propositionen *Skolans arbete med trygghet och studiero* (prop. 2021/22:160) föreslagit ändringar i skollagens reglering om det systematiska kvalitetsarbetet i syfte att tydliggöra kraven på detta arbete. I propositionen lyfts också sambandet mellan undervisningens kvalitet och studiero samt sambandet mellan studiero och huvudmannens ansvar för kompetensutveckling av sin personal (prop. 2021/22:160 s. 41). Som regeringen återkommer till i avsnitt 6.3.2 är inte avsikten att en huvudman enbart ska vara hänvisad till den kompetensutveckling som erbjuds inom det nationella professionsprogrammet utan huvudmannens skyldighet enligt 2 kap. 34 § skollagen att erbjuda sin personal kompetensutveckling föreslås enbart delvis avse sådan kompe-

tensutveckling som erbjuds inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling. Kravet föreslås avse viss kompetensutveckling som kommer att vara ett villkor för att en lärare eller förskolelärare ska kunna uppnå en meriteringsnivå, se vidare nedan. Det innebär att i den mån en huvudman i sitt systematiska kvalitetsarbete t.ex. har identifierat ett behov av kompetensutveckling som inte tillgodoses inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling eller om huvudmannen föredrar en annan insats så kan huvudmannen erbjuda sin personal sådan kompetensutveckling. Den nationella strukturen för kompetensutveckling kommer vidare inte enbart att bestå av sådan kompetensutveckling som kommer att vara en förutsättning för att uppnå en meriteringsnivå. Den nationella strukturen kommer att innehålla även andra typer av insatser som en huvudman kan erbjuda sin personal att ta del av. Regeringen anser således inte att ett nationellt professionsprogram, där en del består av en nationell struktur för kompetensutveckling, står i motsättning till huvudmannens lokala behov, utan anser att ett kvalitetssäkrat, långsiktigt och förutsägbart utbud av kompetensutveckling som har tagits fram med stöd av Rådet för professioner i skolväsendet, där såväl huvudmännen som lärosäten, rektorer, lärare och förskollärare har representanter, ger ökade möjligheter till utveckling och ger huvudmännen bättre förutsättningar att erbjuda sin personal kompetensutveckling, samtidigt som huvudmannen inom ramen för sin skyldighet att erbjuda kompetensutveckling fortfarande har en möjlighet att välja andra insatser när så anses befogat. Regeringen bedömer att detta är positivt både för stora och små kommuner.

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

Som framgår av avsnitt 4 anges i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare vissa villkor som ska vara uppfyllda för att en huvudman ska kunna få statsbidrag för att utse en lärare till förstelärare eller lektor. Villkor för att få statsbidrag för att utse en lärare till förstelärare är bl.a. att läraren ska ha visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat och i övrigt bedömas vara särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Som framgår av avsnitt 4 upplever dock många lärare att det saknas en gemensam uppfattning om vad som krävs för att kunna utses till förstelärare eller lektor. Det är också oklart vad en lärare ska utveckla eller hur en lärare ska göra för att kvalificera sig till ett karriärsteg. Regeringen bedömer att det bl.a. beror på att det saknas en gemensam bild av vad som anses vara en undervisning av god kvalitet och vägar för att utveckla en sådan undervisning. Det saknas även nationella system för att ge särskilt yrkesskickliga legitimerade lärare respektive förskollärare ett erkännande för sin skicklighet. Regeringen bedömer att det finns en uppenbar risk att bedömningar av lärares yrkesskicklighet, t.ex. inför att en förstelärare ska utses, brister i likvärdighet så länge det inte finns några gemensamt överenskomna faktorer eller indikatorer utifrån vilka yrkesskickligheten kan bedömas. Dessa risker har bl.a. lyfts av Statskontoret (se avsnitt 4). Regeringen anser därför 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 struk-

turen för kompetensutveckling så till vida att vissa meriteringsnivåer bör förutsätta viss kompetensutveckling som ingår i den nationella strukturen för kompetensutveckling. Det nationella meriteringssystemet bör vidare, som närmare kommer att utvecklas i avsnitt 6.2.2, kopplas ihop med systemet för statsbidrag för vissa karriärsteg, så till vida att det ska krävas att en lärare har uppnått en viss meriteringsnivå för att en huvudman ska få statsbidrag för att utse läraren till ett visst karriärsteg. För att processen ska vara transparent och objektiv föreslås slutligen, som närmare utvecklas i avsnitt 6.2.3, att frågan om en legitimerad lärare eller förskollärare uppfyller villkoren för en viss meriteringsnivå ska prövas av Skolverket efter ansökan från läraren eller förskolläraren. Att ge en statlig myndighet detta uppdrag ökar, enligt regeringen, såväl transparensen som rättssäkerheten i systemet.

Idébarna skolors riksförbund anför att det vore ett misstag att inte låta professionsprogrammet i sin helhet bli en del av det akademiska systemet och koppla ihop akademiska meriter med kvalificering för mer avancerade uppgifter i arbetslivet. *Sveriges universitets- och högskoleförbund* påpekar att eftersom utbildningsutbudet kan komma att anpassas till de kompetensutvecklingsbehov som identifieras i rådets analys vill förbundet understryka vikten av att utbildningsutbud och meriteringsnivåer knyts till den akademiska karriär- och examensstrukturen med nivåerna kandidat, magister, master, licentiat och doktor. Den bärande idén med programmet är enligt regeringen att utveckla och erkänna kompetens. Det ramverk som ska tas fram ska bidra till att stärka rektorsers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet. Det inbegriper inte enbart en akademisk del, utan i hög grad även den skicklighet som utvecklas i det dagliga arbetet, med sin fulla komplexitet. Regeringen anser därför att ett sådant ramverk behöver byggas både på akademiska studier och på faktorer som kännetecknar särskilt skickliga lärare, förskollärare och rektorer och som kan användas för att ge ett erkännande av yrkesskicklighet.

Huvudmannorganisationerna och *Nacka kommun* avstyrker det meriteringssystem som föreslås i promemorian, då de bedömer att förslaget inte är tillräckligt genomtänkt och tydligt för att kunna ligga till grund för en omfattande skolreform. *SKR* tillägger att om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget om ett meriteringssystem förespråkar *SKR* att regeringen ger parterna i uppdrag att utforma en försöksverksamhet för detta ändamål vilket även *Skolforskningsinstitutet* och *Högskolan i Gävle* lyfter. *Högskolan Dalarna* anser att förslaget om ett nationellt meriteringssystem förstärker de hierarkier som skapats av karriärstegsreformen. *Högskolan* påpekar att det saknas vetenskaplig grund för antagandet att inbördes hierarkier skulle utgöra en drivkraft för fortbildning och utveckling av professionerna. Enligt *Högskolan i Borås* riskerar förslagen att bidra till en fastlåsning av professionella i utbildningar som leder till en vertikal differentiering genom karriärstrukturen, snarare än till en starkt profession med legitima karriärvägar som leder till utökat professionellt ansvar inom olika utbildningsinstitutioner. Majoriteten av remissinstanserna är dock positiva till ett nationellt meriteringssystem. *Läraryrket* anser att det är en viktig investering både i professionen och i skolväsendet att bygga ett gediget system för professionell utveckling med adekvata kompetensutvecklingsinsatser och meriteringsmöjligheter och *Lärarnas Riksförbund* anför att det är ett bra förslag att införa nya

nationellt reglerade meriteringsnivåer. Förbunden är dock ytterst bekymrade över det i promemorian föreslås ett system med enbart två meriteringsnivåer, något som regeringen kommer att återkomma till i nästa delavsnitt. Regeringen anser att det är viktigt att ett nationellt professionsprogram på ett positivt sätt bidrar till skolväsendets utveckling. Som framgår ovan har regeringen beslutat att inrätta ett rådgivande organ inom Skolverket, Rådet för professioner i skolväsendet. Som nämnts kommer rådet att bestå av representanter för huvudmännen, lärosätena, rektorerna, lärare och förskollärare samt Skolverket. Förutom att Skolverket har fått i uppdrag att, med stöd av rådet, 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, så har Skolverket även fått i uppdrag att, med stöd av rådet, utreda vissa frågor om ett meriteringssystem vidare (U2022/02319). I uppdraget ingår att, med utgångspunkt i betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17), undersöka hur villkoren för ytterligare en meriteringsnivå i förhållande till förslaget i promemorian, meriteringsnivån ”erfaren”, för lärare och förskollärare skulle kunna konstrueras. Regeringen anser i likhet med Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund att ett nationellt meriteringssystem är centralt för ett nationellt professionsprogram. Regeringen bedömer dock, till skillnad från SKR, Skolforskningsinstitutet och Högskolan i Gävle, att ett system med meriteringsnivåer inte lämpar sig för en försöksverksamhet. Om en lärare har fått ett beslut om att läraren uppnår en viss meriteringsnivå bör det inte vara fråga om ett tidsbegränsat beslut under en försöksverksamhet utan fråga om ett beslut som står sig. Regeringen anser vidare, till skillnad från vad som föreslås i promemorian och i likhet med vad som föreslås i ovan nämnda betänkande, att antalet meriteringsnivåer och deras benämning inte bör regleras på lagnivå (se vidare avsnitt 6.2.1). Då regeringen med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om meriteringsnivåer anser regeringen att dessa delar av det nationella professionsprogrammet bör regleras på förordningsnivå. Det skapar förutsättningar för regeringen att med stöd av Skolverket och Rådet för professioner inom skolväsendet forma och vidareutveckla systemet under beaktande av synpunkter från huvudmän, lärosätena och de olika professionerna. Som regeringen återkommer till nedan bör dock vissa delar av det nationella professionsprogrammet regleras på lagnivå.

Såväl *Sveriges Skolledarförbund* som *Lärarförbundet* lyfter vikten av att även skapa incitament för rektorer att vidareutvecklas i sitt skolledarskap. Förbunden anför att det på sikt finns anledning att införa nivå meriterad rektor, något som även lyfts av *Statens skolverk*, *Umeå universitet* och *Mittuniversitetet*. Som framgår ovan avser regeringen att med stöd av Skolverket och Rådet för professioner inom skolväsendet forma och vidareutveckla systemet under beaktande av synpunkter från de olika professionerna, huvudmän och lärosätena. Frågan om att på sikt införa nivå meriterad rektor får övervägas i det sammanhanget.

Det nationella meriteringssystemet bör enbart omfatta legitimerade lärare och förskollärare

Av propositionen Legitimation för lärare och förskollärare (prop. 2010/11:20) framgår att ett av syftena bakom införandet av lärarlegitimationer var att tydliggöra lärares och förskollärares behörighet. Som framgår av avsnitt 5 får endast en legitimerad lärare eller förskollärare benämnas legitimerad och legitimationen utgör som huvudregel en förutsättning för den enskilde att få en fast anställning som lärare eller förskollärare. När legitimationsreformen genomfördes fanns flera undantag från kravet på legitimation, t.ex. när det gäller yrkeslärare, modersmålslärare och lärare med inriktning mot fritidshemmet. Detta berodde på att det bedömdes att inte tillräckligt många sådana lärare hade erforderliga examina. Regeringen ansåg att det inte är rimligt att ha en regel från vilken alltför många undantag måste göras, men att så många modersmåls- och yrkeslärare som möjligt ska vara legitimerade. Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner har haft i uppdrag att överväga om undantagen från kraven på legitimation och behörighet för lärare i modersmål och i yrkesämnen bör upphöra och hur en sådan förändring i så fall kan genomföras (dir. 2016:71). Av direktivet framgår att om möjligheten till undantag från kravet på legitimation upphör kan det utgöra ett incitament för fler att skaffa en behörighetsgivande utbildning och därmed kan yrkets status stärkas. Utredningen bedömde i sitt delbetänkande Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51) att undantaget från krav på legitimation och behörighet för modersmålslärare bör kvarstå då behörighetsläget ännu inte var moget för att införa ett krav på legitimation. Utredningen föreslog dock att undantaget från krav på legitimation för yrkeslärare bör upphöra fr.o.m. 1 juli 2022. Utredningens förslag har inte lett till ändrad lagstiftning. Utredningen föreslog även att undantaget för fritidspedagoger att få ansvara för och bedriva undervisning i fritidshemmet utan legitimation och behörighet skulle tas bort. Sedan 1 juli 2019 har detta undantag i skollagen tagits bort. Det innebär att det numera bara är grundlärare med inriktning mot fritidshemmet, och fritidspedagoger med en äldre utbildning som ansökt om, och fått, legitimation som lärare med inriktning mot fritidshemmet, som får ansvara för och bedriva undervisning i fritidshemmet. En möjlighet till tidsbegränsade undantag om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller dessa krav eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen finns dock i 2 kap. 18 § skollagen.

I promemorian föreslås att sådana lärare och förskollärare som i andra sammanhang jämställs med legitimerade lärare respektive förskollärare ska jämföras med sådana även i nu aktuella sammanhang. Det gäller lärare utan legitimation som bedriver annan undervisning på annat språk än språkundervisning eller undervisning i fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning samt förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning i fristående förskolor med särskild pedagogisk inriktning (2 kap. 17 § skollagen). *Lärarnas Riksförbund* och *Läraryrket* avstyrker förslaget. *Lärarnas Riksförbund* anför bl.a. att det är mycket viktigt att just professionsprogrammet bygger på en gemensam grund i form av en erkänd svensk lärarexamen och lärarlegitimation så att kvalite-

sionernas inflytande över t.ex. innehåll och form för tillgänglig kompetensutveckling. Av avsnitt 4 framgår att Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner bedömer att det fortfarande saknas tydliga strukturer för hur professionerna på ett långsiktigt och systematiskt sätt involveras i arbetet med att identifiera behov av kompetensutveckling. Enligt utredningen går det inte att styra en ökad professionalisering enbart genom lagstiftning, men staten kan stödja en professionsutveckling genom att tillskapa varaktiga strukturer för en sådan, t.ex. genom att säkerställa professionernas inflytande över statliga insatser för att utveckla yrkena. Regeringen anser mot denna bakgrund att alla delar i programmet varken kan eller ska vara helt klarlagda i förväg då hela konstruktionen syftar till att ge utrymme för professionernas inflytande på professionsprogrammets utveckling. Som anförts ovan behöver programmets olika delar växa fram i nära samverkan med företrädare för rektorer, lärare, förskollärare, huvudmän och universitet och högskolor.

Vissa delar av det nationella professionsprogrammet förutsätter dock lagreglering, t.ex. förslaget i avsnitt 6.2.4 att ett beslut i fråga om en lärare uppnår en meriteringsnivå ska kunna överklagas. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det ska införas grundläggande bestämmelser i skollagen om att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare som ska bestå av två 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.

6.2 Ett nationellt meriteringssystem ska möjliggöra för legitimerade lärare respektive förskollärare att få sin yrkesskicklighet erkänd

6.2.1 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 av dessa samt om villkoren för de olika meriteringsnivåerna.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att det av skollagen ska framgå att det nationella meriteringssystemet ska bestå av två meriteringsnivåer och att dessa ska benämnas meriterad lärare respektive förskollärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare. Det föreslås också att det i skollagen ska anges att dessa benämningar i skolväsendet bara ska få användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Detta gäller bland annat *Arbetsgivarverket*, *Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM)*, *Skolforskningsinstitutet*, *Sametinget*, *Delegationen mot segregation*, *Myndigheten för delaktighet*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor*, *Universitets- och högskolerådet*, *Stockholms universitet*, *Linköpings universitet*, *Luleå tekniska universitet*, *Malmö universitet*, *Kungliga vetenskapsakademien*, *Waldorflärlarhögskolan*, *Köpings*, *Lunds*, *Malmö*, *Mölnåls*, *Sjöbos*, *Stenungsunds* och *Åre kommuner*, *Sveriges Skolledarförbund* och *Funktionsrätt Sverige*.

Statens skolverk anser att förslaget om två meriteringsnivåer för lärare och förskollärare i dagsläget är tillräckligt. Även *Lunds kommun* anser att det initialt är rimligt med två meriteringsnivåer samt att professionsprogrammet bör utvärderas och vid behov förändras och/eller förbättras. *Skolforskningsinstitutet* stöder också förslaget om ett meriteringssystem med två meriteringsnivåer och delar promemorians uppfattning att systemet ska vara överskådligt och effektivt samt inte medföra en omfattande statlig administration.

Luleå tekniska universitet lyfter vikten av att professionerna, huvudmännen och lärosätena ska ges inflytande när underlag för föreskrifter ska tas fram.

Läraryrket anser att det är en viktig investering både i professionen och i skolväsendet att bygga ett gediget system för professionell utveckling med adekvata kompetensutvecklingsinsatser och meriteringsmöjligheter. *Lärarnas Riksförbund* anför att det är ett bra förslag att införa nya nationellt reglerade meriteringsnivåer. Förbunden framför dock att de är ytterst bekymrade över att promemorian föreslår ett system med enbart två meriteringsnivåer. Förbunden påpekar att ett sådant system riskerar att splittra professionen snarare än att utveckla den och anför att meriteringssystemet måste kompletteras med steget ”erfaren” i enlighet med förslaget i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17)*. Även *Lunds universitet* framför att de gärna hade sett att det fanns ytterligare en nivå, ”erfaren”, i meriteringssystemet i enlighet med tidigare utredningar.

Förslaget att det i skollagen ska anges att benämningarna meriterad lärare respektive förskollärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare bara ska få användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå tillstyrks av *Högskolan i Halmstad*, *Läraryrket*, *Lärarnas Riksförbund* och *Kungliga Vetenskapsakademien*. *Läraryrket* och *Lärarnas Riksförbund* välkomnar förslaget och *Högskolan i Halmstad* anser att det är mycket positivt att beteckningarna blir skyddade utifrån den problematik som uppföljningar av karriärreformen har visat.

Att vissa remissinstanser avstyrker att ett nationellt meriteringssystem överhuvudtaget ska införas har redovisats och behandlats i avsnitt 6.1. Det gäller bland andra *Uppsala universitet, Högskolan Dalarna, Nackas och Uddevallas kommuner, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund*. *Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund* och *SKR* avstyrker även förslaget att benämningarna meriterad lärare respektive förskollärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare bara ska få användas av den som har fått beslut om sådan meriteringsnivå. Om ett professionsprogram utformas med meriteringsnivåer, bör enligt Friskolornas riksförbund och SKR Skolverkets beslut om att meriteringsnivån är uppnådd vara tillräcklig utan införandet av nya skyddade yrkestitlar.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regeringen har i avsnitt 6.1 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 då hur många meriteringsnivåer ett sådant system ska bestå av.

Av skollagen framgår 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.

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner föreslog i sitt slutbetänkande *Med undervisningsskicklighet i centrum* – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17) ett meriteringssystem bestående av tre meriteringssteg för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare: erfaren, meriterad och särskilt meriterad lärare eller förskollärare. I promemorian föreslås ett meriteringssystem med två meriteringsnivåer för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare: meriterad lärare respektive förskollärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare. I båda förslagen förutsätter meriteringsnivån särskilt meriterad en examen på forskarnivå. De skäl som i promemorian anförs för två meriteringsnivåer är att meriteringssystemet initialt behöver vara överskådligt och effektivt och inte medföra en omfattande statlig administration. Det föreslås dock i promemorian att Rådet för professioner i skolväsendet ska undersöka om, och i så fall på vilket sätt, meriteringssystemet kan eller bör utvecklas och att rådet, om rådet finner det lämpligt, ska lämna sådana förslag.

Lunds kommun och *Skolforskningsinstitutet* anser att det initialt är rimligt med två meriteringsnivåer och *Statens skolverk* ställer sig positiv till de två meriteringsnivåer som föreslås i promemorian. *Läraryrket* och *Lärarnas Riksförbund*, som anser att det nationella meriterings-

systemet är viktigt anför dock att ett meriteringssystem med enbart två meriteringsnivåer riskerar att splittra professionen snarare än att utveckla den och att systemet därför bör kompletteras med nivån ”erfaren” i enlighet med förslaget i betänkandet (SOU 2018:17). Även *Lunds universitet* hade gärna sett att det finns ytterligare en nivå i meriteringssystemet.

Som framgår av avsnitt 6.1 har regeringen beslutat att inrätta ett rådgivande organ inom Skolverket, Rådet för professioner i skolväsendet, som består av representanter för rektorer, lärare, förskollärare, huvudmännen, lärosätena och Skolverket. Vidare har Skolverket bl.a. fått i uppdrag att med utgångspunkt i ovan nämnda betänkande undersöka hur villkoren för en meriteringsnivå ”erfaren” för lärare och förskollärare skulle kunna konstrueras. 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 av dessa samt 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. Regeringen delar således *Luleå tekniska universitets uppfattning* att det är viktigt att professionerna, huvudmännen och lärosätena ges inflytande när underlag för föreskrifter om meriteringsnivåerna och vad som ska krävas för respektive nivå ska tas fram. En följd av regeringens förslag är att det inte införs några skyddade titlar i skollagen för lärare eller förskollärare. I denna fråga delar regeringen *SKR:s* och *Friskolornas riksförbunds uppfattning* att ett beslut från Skolverket om att en lärare eller förskollärare har uppnått en viss meriteringsnivå (se avsnitt 6.2.3) är tillräckligt.

6.2.2 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att karriärstegsreformen ska kopplas till det nationella meriteringssystemet så att endast en meriterad lärare kan utses till förstelärare och endast en särskilt meriterad lärare kan utses till lektor.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM), Skolforskningsinstitutet, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor, Statskontoret, Universitets- och högskolerådet, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Södertörns högskola, Kungliga vetenskapsakademien, Bromöllas, Göteborgs, Lerums, Lunds, Stenungsunds, Stockholms, Åres, Älvdalens och Karlstads kommuner, Sveriges Skolledarförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Kunskapsskolan* och *Waldorflärlarhögskolan*.

Mittuniversitetet anför att intentionen att koppla karriärstegsreform till meriteringssystemet är lovvärd, då en viss godtycklighet i dagens förstelärarsystem byggs bort. *Statens skolinspektion* anser att om förslaget om meritsystem genomförs så skulle en framtida koppling till de två karriärtjänsterna förstelärare och lektor kunna stärka legitimiteten för dessa tjänster. Göteborgs kommun anser att förslaget kommer att leda till ökad tydlighet och transparens och större legitimitet vid tillsättning av förstelärare och lektorer. *Universitets- och högskolerådet (UHR)* anser att det är ett bra förslag att karriärstegsreformen kopplas till det nationella meriteringssystemets meriteringsnivåer så att systemet blir mer enhetligt och framförallt mer transparent. *Linköpings universitet* anser att förslaget ger en grund för dessa karriärsteg som tidigare saknats. *Högsby kommun* anger att meritering som krav för att få sin kompetens erkänd och att det endast är meriterade lärare som kan utses till förstelärare/lektor kan innebära att själva titeln ges mer legitimitet samtidigt som det kräver en motprestation. *Idéburna skolors riksförbund* som ställer sig bakom idén om ett samlat nationellt professionsprogram för lärare, forskollärare och rektorer liksom målet att identifiera skilda kompetensnivåer anser att det är nödvändigt att tydliggöra skillnader i ansvar och kompetens knutet till olika slags tjänster bland annat för legitimiteten i karriärtjänstereformen. *SPSM* anser att karriärstegsreformen genom förslaget blir tydligare och mer tillförlitlig, när det gäller kvalifikationskrav och hur rekryteringsprocessen ska gå till. Förslaget kan enligt myndigheten bidra till att fler lärare upplever att det finns tydliga karriärvägar inom yrket och till att yrket blir mer attraktivt. Det bör även främja ökad kvalitet och likvärdighet.

Stockholms kommun påpekar att de flesta karriärstegen redan är tillsatta på gamla grunder. Därmed finns en risk för inläsningseffekter under en övergångsperiod för huvudmän med mindre organisationer. Även *Fri-skolornas riksförbund* ser risker med inläsningseffekter och svårigheter för lärare att byta arbetsgivare. *Lärarförbundet* anför att det statsbidrag som

är avsatt för tillsättning av karriärtjänster kan behöva tillskott för att meriteringssystemet ska ges rätt drivkrafter.

Växjö kommun påpekar att vi nu i efterhand vet att karriärstegsreformen bidragit till en splittrad lärarkår. Det finns en risk att huvudmän i första hand fokuserar på att meritera de som redan i dag är förstelärare och att diskussionen från karriärstegsreformen kan upprepas. På kort sikt tvivlar Växjö kommun på om meriteringssystemet kommer att vårda reformen enligt intentionen. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* anser att erfarenheterna från karriärstegsreformen och lärarlönelyftet visar att denna typ av styrning gällande karriärutveckling och värdering av lärares yrkesskicklighet har varit befäst med legitimitetsproblem. I stället för att verka reformvårdande riskerar förslaget att leda vidare till ytterligare ifrågasatt legitimitet. SKR vill därför uppmärksamma regeringen på att förändringar av karriärtjänster, likt den som föreslås, kräver goda planeringsförutsättningar.

Flera remissinstanser, bl.a. *Läraryrket, Mölndals kommun* och *Stockholms kommun*, anför att eftersom förskollärare omfattas av det föreslagna meriteringssystemet bör de även omfattas av karriärstegsreformen. *Lunds kommun* anser att det är otydligt hur väl förslaget passar förskoleprofessionen. *Nacka kommun* påpekar att karriärstegsreformen inte omfattar förskollärare och anser därför att det behöver förtydligas hur förskollärare ska omfattas av karriärstegsreformen. SKR påpekar att flera huvudmän har inrättat egna karriärbefattningar, t.ex. förste förskollärare, som ersätts lönemässigt på samma sätt som karriärsteget förstelärare men som finansieras med egna medel. SKR frågar sig om syftet med förslaget också är att begränsa möjligheten att inrätta liknande egna befattningar i framtiden.

SKR, *Friskolornas riksförbund* och *Nacka kommun* avstyrker ett nationellt meriteringssystem. Friskolornas riksförbund anser att försök att sammanfoga två system på det här sättet riskerar att leda till inlåsningseffekter och svårigheter att byta arbetsgivare. *Varbergs kommun* påpekar att arbetsgivaren är bäst lämpad att rekrytera och använda kompetens utifrån de lokala behoven. Kommunen anser vidare att det saknas garantier för att en begränsning av urvalet av förstelärare till meriterade lärare skulle leda till en stärkt skola. Kommunen anför också att det finns en risk att kompetensutveckling och rekrytering av förstelärare tar sin utgångspunkt i formella krav och inte i reell kompetens, och att olika aktörer eftersträvar fortbildning som är formellt meriterande snarare än med tydlig utgångspunkt i de lokala behoven.

Skälen för regeringens bedömning

Som framgår av avsnitt 4 syftade karriärstegsreformen, som infördes 2013, till att huvudmännen skulle inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. I den paragraf i skollagen där det framgår att varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning infördes en bestämmelse om att huvudmännen också ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare (2 kap. 22 § andra stycket). Det upplyses vidare om att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag till huvudmän i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor (2 kap. 22 § tredje stycket). Kraven

för att huvudmännen ska kunna ta del av detta statsbidrag anges i förordningen (2019:1288) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Som framgår av avsnitt 4 finns det allvarlig kritik mot karriärstegsreformen utifrån att många lärare dels inte känner till vad som krävs för att få en karriärtjänst, dels saknar förtroende för rekryteringsprocessen när förstelärare utses. Grunderna för bedömningen upplevs inte som transparenta, trots att det i förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare finns bestämmelser om vilka villkor som en lärare måste uppfylla för att en huvudman ska kunna få statsbidrag för att utse läraren till förstelärare eller lektor.

Som framgår av avsnitt 6.1, och som närmare utvecklas i avsnitt 6.2.3 och 6.2.4, är avsikten att 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 i syfte 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 så kommer huvudmannens arbete med att utse lärare till karriärsteg att vila på en mer stabil och objektiv grund.

När det gäller förhållandet mellan ett beslut om meriteringsnivå och karriärstegen förstelärare och lektor kan konstateras att ett beslut om meriteringsnivå kommer att gälla oavsett vilket arbete läraren söker och får. Benämningarna förstelärare och lektor är däremot kopplade till tjänster i en skolhuvudmans organisation. Förhållandet kan jämföras med förhållandet mellan en doktorsexamen och en professorstitel. En doktorsexamen är kopplad till den individuella prestationen och en person som har en sådan examen kan anställas som professor eller lektor vid ett universitet eller en högskola.

SKR anser att förslaget, i stället för att verka reformvårdande, riskerar att leda vidare till ytterligare ifrågasatt legitimitet och *Varbergs kommun* anser att det saknas garantier för att en begränsning av urvalet av förstelärare till meriterade lärare skulle leda till en stärkt skola. Kommunen anför vidare att det finns en risk att kompetensutveckling och rekrytering av förstelärare tar sin utgångspunkt i formella krav och inte i reell kompetens, och att olika aktörer eftersträvar fortbildning som är formellt meriterande snarare än med tydlig utgångspunkt i de lokala behoven. Regeringen delar inte dessa farhågor utan anser i likhet med flera andra remissinstanser, bland andra *Göteborgs kommun* och *Universitets- och högskolerådet*, att förslaget i stället kommer att leda till ökad tydlighet och transparens och större legitimitet vid tillsättning av förstelärare och lektorer. Regeringen delar *SPSM:s* uppfattning att karriärstegsreformen genom förslaget blir tydligare och mer tillförlitlig, när det gäller kvalifikationskrav och hur rekryteringsprocessen ska gå till. Förslaget kan bidra till att fler lärare upplever att det finns tydliga karriärvägar inom yrket och till att yrket blir mer attraktivt. Det bör även främja ökad kvalitet och likvärdighet.

Stockholms kommun påpekar att de flesta karriärstegen redan är tillsatta på gamla grunder. Kommunen och *Friskolornas riksförbud* anför att det därför finns risk för inlåsningseffekter. *SKR* framför att förändringar av

karriärtjänster kräver goda planeringsförutsättningar. Regeringen konstaterar att huvuddelen av de medel som finns avsatta som statsbidrag till huvudmän som inrättar karriärsteg också nyttjas. Om en koppling mellan karriärstegsreformen och meriteringssystemet ska genomföras bedömer regeringen att bestämmelserna om krav på viss meriteringsnivå för att kunna utses till förstelärare eller lektor i så fall inte bör träda i kraft förrän efter ett antal år, så att det finns tillräckligt många lärare med beslut om relevant meriteringsnivå i skolsystemet. Regeringen konstaterar att ett ikraftträdande om ett antal år också ger huvudmännen goda planeringsförutsättningar, som SKR efterlyser och som även bl.a. *Läraryförbundet*, *Lärarnas Riksförbund* och *Nacka kommun* bedömer vara rimligt. När det gäller risken för inläsningseffekter konstaterar regeringen att det inte är alla huvudmän och rektorer som utser förstelärare på permanent basis, utan för en bestämd tid, ofta sammankopplat med ett utvecklingsprojekt. För dessa huvudmän kommer en naturlig omsättning att ske. Även om huvudmän har utsett förstelärare och lektorer på permanent basis, så byter dessa arbete eller går i pension, vilket innebär att det även i dessa fall kommer att ske en omsättning av personer. Fullt utbyggt kommer fler lärare att få beslut om meriteringsnivå än antalet lärare som kommer att utses till ett karriärsteg med stöd av statsbidrag. Regeringen konstaterar att antalet pedagogisk personal med pedagogisk högskoleexamen inom skolväsendet som också hade en forskarutbildning har ökat under perioden 2015–2019 från 786 till 1028. Under samma period låg antalet lektorer i skolväsendet ganska konstant på ca 230. Regeringen bedömer att det inte i första hand är möjligheten att utses till lektor som driver lärare med en forskarutbildning att söka sig till, eller bli kvar i, skolväsendet. Regeringen bedömer att det på motsvarande sätt inte i första hand är möjligheten att utses till förstelärare som motiverar lärare att sträva efter att erhålla ett beslut om meriteringsnivå. Att få ett beslut om meriteringsnivå blir ett mål i sig, då den ger en objektiv och likvärdig bedömning av den egna yrkeskickligheten. Sammantaget bedömer regeringen att den typ av inläsningseffekter som lyfts ovan är små både på kort och medellång sikt.

SKR påpekar att flera huvudmän har inrättat egna karriärbefattningar för forskollärare, t.ex. förste forskollärare, som ersätts lönemässigt på samma sätt som karriärsteget förstelärare men som finansieras med egna medel. Regeringen konstaterar att det står varje huvudman fritt att själva inrätta sådana karriärsteg. Kopplingen mellan karriärstegsreformen och meriteringssystemet gäller de statliga insatserna. Det är viktigt att statens reformer hänger samman. En sådan konstruktion kan stå modell för huvudmannens egna system, men det finns inget reglerat krav för ett sådant hänsynstagande från huvudmannens sida utöver det som regleras i lag och förordning.

Flera remissinstanser, bl.a. *Läraryförbundet*, *Mölnåls kommun*, *Stockholms kommun*, anför att eftersom forskollärare omfattas av det föreslagna meriteringssystemet bör de även omfattas av karriärstegsreformen. Regeringen har förståelse för dessa synpunkter, men anser att det är en fråga som får övervägas senare. Som anføres ovan bedöms det inte i första hand vara möjligheten att utses till en viss tjänst som motiverar lärare eller forskollärare att sträva efter att erhålla ett beslut om meriteringsnivå. Att få ett beslut om meriteringsnivå blir ett mål i sig, då den ger en objektiv och likvärdig bedömning av den egna yrkeskickligheten.

6.2.3 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 prövning av meriteringsnivå, dels ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet.

Promemorians förslag: Överensstämmer huvudsakligen med regeringens förslag. I promemorian föreslås att Skolverket efter ansökan ska pröva om en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare uppfyller villkoren för meriteringsnivån meriterad eller särskilt meriterad.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Statens skolverk, Statens institutionsstyrelse, Statskontoret, Universitets- och högskolerådet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Kungliga Tekniska högskolan, Bromölla, Göteborgs, Karlstads, Lunds och Stockholms kommuner, Region Kalmar län, Sveriges Skolledarförbund, Funktionsrätt Sverige* samt *NTA Skolutveckling*.

Skellefteå kommun framför att Skolverket som ansvarig myndighet förhoppningsvis blir en garant för likvärdighet. Även *Statskontoret* tillstyrker förslaget, men påtalar att regeringen genom detaljstyrning och ett stort antal regeringsuppdrag till Skolverket riskerar att skapa en ineffektiv myndighet. Enligt *Statskontoret* är det därför viktigt att Skolverket ges förutsättningar att genomföra förändringarna på ett effektivt sätt och utan att riskera myndighetens övriga verksamhet.

Läraryrket tillstyrker delvis förslaget. Förbundet önskar att det i promemorian föreslagna Rådet för professioner i skolväsendet på några års sikt kan vidareutvecklas och få en mer autonom roll men konstaterar samtidigt att beslutet att ge Skolverket ett övergripande ansvar ger förutsättningar för att hålla samman professionsprogrammet och skapa nationell likvärdighet och transparens i nämnda system.

Lärarnas Riksförbund avstyrker förslaget i dess nuvarande form. Förbundet önskar en självständig ”professionsmyndighet” men uttrycker att det kan accepteras att en sådan placeras hos Skolverket i form av värmyndighet så länge som organet har en tydlig autonomi.

Umeå universitet anser att det innebär en ökad statlig styrning och underminerar förväntningar på att huvudmännen ska ta ett eget ansvar för att anställa och behålla kompetent personal om Skolverket ska vara den instans som bedömer lärares kompetens.

Göteborgs kommun tillstyrker förslaget i den del det avser avgift för ansökan men kommenterar att eftersom lärar- eller förskollärlägitimation är första steget för att ingå i meriteringssystemet bör avgifter för meritering vara på motsvarande nivå eller lägre.

Lunds och Malmö kommuner anser att ansökan om meritering inte ska vara avgiftsbelagd. *Malmö kommun* påpekar att det redan i dag tas ut

avgifter för legitimation och komplettering av legitimation och att det inte finns någon fastslagen nivå på den föreslagna avgiften. Lunds kommun påtalar att om karriärstegsreformen skulle kopplas till meriteringssystemet skulle det innebära att det är förenat med en kostnad för enskild lärare för att kunna söka karriärtjänster.

Skälen för regeringens förslag

Det bör vara Skolverket som efter ansökan beslutar om meriteringsnivå

Regeringen föreslår i avsnitt 6.1 att det ska regleras i skollagen att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram, som består av två delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. I avsnitt 6.2.1 föreslås att det nationella meriteringssystemet ska bestå av olika meriteringsnivåer för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare, varav en nivå ska förtusätta en examen på forskarnivå. För att säkerställa likvärdigheten och rättssäkerheten vid beslut om meriteringsnivå anser regeringen att dessa beslut behöver fattas av en statlig myndighet efter ansökan från lärare och förskollärare. Ett sådant beslut föreslås även kunna överklagas, vilket behandlas närmare i avsnitt 6.2.4.

Skolverket är förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Skolverket prövar även ärenden om legitimation till lärare och förskollärare och ska verka för att alla som är verksamma som lärare och förskollärare har goda förutsättningar att utföra sitt arbete. Inom myndigheten finns två särskilda beslutsorgan, Lärarnas ansvarsnämnd (se avsnitt 4.2.2) och Rådet för dansarutbildning (24 och 28 §§ förordningen med instruktion för Statens skolverk). Som framgår av avsnitt 6.1 har regeringen, genom en ändring i förordningen med instruktion för Skolverket, inom Skolverket inrättat det rådgivande organet Rådet för professioner i skolväsendet, som består av företrädare för förskollärare, lärare, rektorer, huvudmän, universitet och högskolor samt myndigheten.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det finns starka skäl för att Skolverket ska vara den myndighet som ska pröva en ansökan om meriteringsnivå. *Umeå universitet* anser dock att det innebär en ökad statlig styrning och underminerar förväntningar på att huvudmännen ska ta ett eget ansvar för att anställa och behålla kompetent personal om Skolverket ska vara den instans som bedömer lärares kompetens. Universitetet föreslår därför att man i högre utsträckning värderar det redan etablerade systemet med akademiska examen och att frågan om ansvarig instans för bedömning av meriteringssystemet utreds vidare. Även *Friskolornas riksförbund* ser med oro på att den nationella funktionen med ansvar för professionsprogrammet, som i promemorian föreslås bli Skolverket, riskerar att få en alltför stark roll vilket enligt förbundet bl.a. riskerar leda till att skolhuvudmännens ansvar inskränks. Regeringen bedömer att förslaget inte riskerar att leda till en otydlighet i, eller inskränkning av, huvudmannens ansvar för sin verksamhet och personal. Huvudmannens ansvar framgår tydligt av 2 kap. skollagen, se avsnitt 5.2 och 5.5. I likhet

med en majoritet av remissinstanserna anser regeringen däremot att det är positivt med en sammanhållen nationell struktur för professionsutveckling och bedömer, i likhet med *Läraryrket* och *Skellefteå kommun*, att ett utpekat ansvar för Skolverkets bidrar till en likvärdighet i systemet. Som *Statskontoret* framhåller är det dock viktigt att Skolverket ges goda förutsättningar att bedriva detta arbete.

Några remissinstanser önskar en mer autonom roll för den instans som ska pröva ansökningar om meriteringsnivåer. *Läraryrket* önskar att det i promemorian föreslagna Rådet för professioner i skolväsendet på några års sikt kan vidareutvecklas och få en mer autonom roll, men konstaterar samtidigt att förslaget att ge Skolverket ett övergripande ansvar ger förutsättningar för att hålla samman professionsprogrammet och skapa nationell likvärdighet och transparens i nämnda system. *Lärarnas Riksförbund* vill ha en självständig ”professionsmyndighet” men uttrycker att det kan accepteras att en sådan placeras hos Skolverket i form av värmyndighet så länge som organet har en tydlig autonomi med ett avgörande professionsinflytande, föreskriftsrätt samt eget kansli med nödvändiga personella och andra resurser. Regeringen bedömer att Rådet för professioner i skolväsendet kommer att utgöra 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, se avsnitt 6.1 och 6.2.1. 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 utgör dock myndighetsutövning och regeringen bedömer att Skolverket är en lämplig myndighet för denna uppgift. Som nämnts tidigare har Skolverket 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.

Mot ovanstående bakgrund föreslår regeringen att det ska vara Skolverket som ska pröva en ansökan om meriteringsnivå. Skolverket ska besluta att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare har uppnått en viss meriteringsnivå, om läraren eller förskolläraren uppfyller villkoren för nivån.

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

I avsnitt 6.2.1 föreslås 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, benämning på dessa 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 före-

skrifter 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.

Vid införandet av legitimationssystemet för lärare och förskollärare reglerades att Skolverket ska ta ut en avgift från den enskilde läraren eller förskolläraren för utfärdandet av legitimationer (4 kap. 5 § behörighetsförordningen). Skälet till det var att det fungerar på motsvarande sätt inom övriga legitimationssyrken och att det inte fanns skäl att utforma systemet annorlunda när det gällde lärar- och förskolläraryrket. Vidare bedömdes att avgifter även bör få tas ut i samband med en ansökan från lärare som önskar få sin legitimation kompletterad med ytterligare behörighet eller titeln lektor. Skälet till detta var att även det förfarandet har sin svarighet i systemen för andra legitimationssyrken (prop. 2010/11:20 s. 50). I promemorian föreslås att Skolverket ska ta ut en avgift även vid ansökan om meriteringsnivå. Vidare föreslås att avgiften för en ansökan om meriteringsnivå bör betalas av den enskilde läraren eller förskolläraren.

Lunds och Malmö kommuner anser inte att ansökan om meriteringsnivå ska vara avgiftsbelagd. Malmö kommun påpekar att det redan i dag tas ut avgifter för legitimation och komplettering av legitimation och att det inte finns någon fastslagen nivå på den föreslagna avgiften. Lunds kommun påtalar att om karriärstegsreformen skulle kopplas till meriteringssystemet skulle det innebära att det är förenat med en kostnad för enskild lärare för att kunna söka karriärtjänster. *Lärarnas Riksförbund* anser dock att det är rimligt att ta ut en avgift av den enskilde, då det rör sig om en frivillig meritering som i grunden inte krävs för att få arbeta som lärare.

Regeringen bedömer, i likhet med bl.a. *Lärarnas riksförbund*, *Bromölla kommun* och *Skellefteå kommun*, 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.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det i skollagen ska tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela dels ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet, dels föreskrifter om avgifter i samband med ansökan om prövning av meriteringsnivå.

6.2.4 Beslut om meriteringsnivå ska vara möjligt att överklaga

Regeringens förslag: Ett beslut av Statens skolverk om meriteringsnivå ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Om Lärarnas ansvarsnämnd beslutar att återkalla en lärares eller förskollärares legitimation, ska beslutet om lärarens eller förskollärares meriteringsnivå upphöra att gälla när beslutet om återkallelsen har fått laga kraft.

Promemorians förslag: Överensstämmer delvis med regeringens förslag. I promemorian föreslås att ett beslut om meriteringsnivå ska få överklagas till Skolväsendets överklagandenämnd.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Specialpedagogiska skolmyndigheten, Göteborgs, Karlstads, Skellefteås och Stockholms kommuner* och *Funktionsrätt Sverige*.

Stockholms kommun understryker vikten av möjligheten att kunna överklaga beslut om meriteringsnivå. *Statens skolverk* tillstyrker förslaget men delar inte promemorians bedömning 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 är att betrakta som myndighetsutövning som påverkar den enskildes personliga och ekonomiska förhållanden och hänvisar till en bestämmelse i förvaltningslagen (2017:900) där det framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt, ska innehålla en klargörande motivering om det inte är uppenbart obehövligt. Således behöver upphävandet av ett beslut om meritering enligt Skolverket ske genom ett beslut med en klargörande motivering. Skolverket anser vidare att om upphörandet av beslutet om meritering ska vara en följd av att en legitimation som lärare eller förskollärare återkallas bör det ske vid samma tidpunkt.

Skolväsendets överklagandenämnd avstyrker promemorians förslag om att meriteringsnivåer ska kunna överklagas till nämnden. Nämnden påpekar att den är en överprövande instans när det gäller beslut på skolområdet som fattats av huvudmän och som berör barn och elever. Nämnden anser att en sådan ordning som nu föreslås, med nämnden som överprövande instans av meriteringsnivåer för skolans professioner, får ses som en för nämnden väsentligt ändrad inriktning.

Lärarnas Riksförbund ställer sig tveksamt till att en lärare, som fått sin legitimation återkallad och som sedan återfår sin legitimation återigen måste ansöka hos Skolverket om att återfå även ett tidigare beslut om meriteringsnivå.

Skälen för regeringens förslag

Skolverkets beslut i fråga om meriteringsnivå bör få överklagas

Regeringen föreslår i denna lagrådsremiss att Statens skolverk efter ansökan ska besluta att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare har uppnått en viss meriteringsnivå, om läraren eller förskolläraren uppfyller villkoren för nivån. Skolverket ska då bedöma om den legitimerade läraren eller legitimerade förskolläraren uppfyller föreskrifter om villkor för meriteringsnivåerna. Som nämns i avsnitt 6.2.2 bör förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ändras en viss tid efter ikraftträdandet av den föreslagna regleringen, så att ett krav för att en huvudman ska få statsbidrag enligt förordningen är att

endast lärare som har fått beslut att de uppnått en viss meriteringsnivå kan utses till förstelärare respektive lektor.

Enligt förvaltningslagen (2017:900) får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 §). Av propositionen En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag (2016/17:180) framgår bland annat att prövningen av om ett visst beslut ska anses överklagbart utgår från en objektiv bedömning och att uttrycket påverka någons situation tar sikte på beslutets faktiska verkningar främst i förhållande till någons personliga eller ekonomiska situation. Bestämmelsen omfattar även beslut som saknar egentliga rättsverkningar om beslutet har utformats på ett sätt som kan leda till att det ändå får konsekvenser enligt sitt innehåll. Kravet på att det ska kunna antas att ett beslut påverkar någons situation på ett inte obetydligt sätt innebär att det måste vara fråga om en viss grad av sannolik påverkan för att ett beslut ska få överklagas (prop. 2016/17:180 s. 332).

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

Ett beslut om meriteringsnivå kommer att ha betydelse för lärare och förskollärare i deras yrkeskarriär. Beslutet får anses påverka den 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.

Enligt artikel 6.1 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) ska var och en vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol som upprättats enligt lag. Europakonventionen är införlivad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av regeringsformen (RF) följer att en lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av europakonventionen (2 kap. 19 § RF).

Artikel 6.1 Europakonventionen är, enligt Europadomstolens praxis, tillämplig under förutsättning att det föreligger en reell och seriös tvist

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

Instans som prövar det överklagade beslutet

I promemorian föreslås att det är Skolväsendets överklagandenämnd som ska vara prövningsinstans vid ett överklagande av beslut om meriteringsnivå. *Skolväsendets överklagandenämnd* framför i sitt remissyttrande att nämnden är en överprövande instans i fråga om beslut på skolområdet som fattats av huvudmän och som berör barn och elever och att promemorians förslag får ses som en väsentligt ändrad inriktning för nämnden. Nämnden avstyrker därför promemorians förslag om att beslut om meriteringsnivå ska kunna överklagas till nämnden.

Regeringen anser att det kan finnas skäl för att Skolväsendets överklagandenämnd inte ska utökas. Enligt förvaltningslagen ska beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om inte annat är föreskrivet (40 och 4 §§ FL). 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.

Av 28 kap. 18 § skollagen framgår att beslut enligt skollagen som inte anges i 28 kap. bara får överklagas om överklagande får ske enligt 13 kap. kommunallagen s.k. laglighetsprövning. Regeringen föreslår därför att det i 28 kap. skollagen bör införas en bestämmelse om att ett beslut av Skolverket om meriteringsnivå får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regleringen bör införas genom ett tillägg av en ny fjärde punkt i

28 kap. 3 § som innehåller bestämmelser om när beslut av Statens skolverk får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Följdändringar

I 28 kap. 3 § 2 och 3 skollagen preciseras rätten att överklaga Skolverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol till att avse vissa avslagsbeslut. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att kravet i 42 § förvaltningslagen på att ett beslut ska ha gått en enskild emot för att denne ska ha rätt att överklaga typiskt sett är uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras (prop. 2016/17:180 s. 333, jfr HFD 2015 ref. 73). Så kan t.ex. vara fallet om den enskilde ångrar sig innan tiden för överklagande har gått ut och inte längre vill ha ett sådant beslut som den enskilde har ansökt om (jfr nämnda rättsfall). Mot denna bakgrund bör 28 kap. 3 § 2 och 3 ändras så att de där reglerade möjligheterna att överklaga, i likhet med vad som föreslås i fråga om ärenden om meriteringsnivåer, avser beslut i fråga om de där angivna ärendetyperna och inte bara avslagsbeslut.

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

Ett grundläggande rekvisit för att kunna erhålla ett beslut om meriteringsnivå är att läraren eller förskolläraren har legitimation. Som anges i avsnitt 5.3 kan Lärarnas ansvarsnämnd återkalla en lärares eller förskollärares legitimation (2 kap. 23 § skollagen). Ett sådant beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol (28 kap. 4 § skollagen). Om en lärare eller förskollärare får sin legitimation återkallad är ett grundläggande villkor för beslut om meriteringsnivå inte längre uppfyllt. I de fall en lärare eller förskollärare har fått ett beslut om meriteringsnivå bör därför detta beslut upphöra att gälla om Lärarnas ansvarsnämnd har fattat ett beslut om återkallelse av lärarens eller förskollärarens legitimation. *Skolverket* anför med hänvisning till förvaltningslagens bestämmelse om motiveringsskyldighet att det i ett sådant fall bör fattas ett särskilt beslut om att beslutet om meriteringsnivå ska upphöra att gälla. Som framgår ovan är förvaltningslagens bestämmelser subsidiära i förhållande till bestämmelser i annan lag eller i förordning. Regeringen delar inte Skolverkets uppfattning att det finns skäl för att införa en ordning där Lärarnas ansvarsnämnd särskilt prövar frågan om upphörande av beslutet om meriteringsnivå. Eftersom en legitimation är ett krav för ett beslut om meriteringsnivå och beslut om återkallelse av legitimation är ett överklagbart beslut skulle en ordning som innebär att Lärarnas ansvarsnämnd därutöver skulle behöva fatta ett särskilt beslut om att beslutet om meriteringsnivå ska upphöra att gälla och införandet av en möjlighet att överklaga ett sådant beslut inte tillföra något från rättssäkerhetssynpunkt. Ett beslut om meriteringsnivå bör därför med stöd av reglering i skollagen upphöra att gälla när beslutet om återkallelse har fått laga kraft. Regeringen anser vidare inte att upphörandet av meriteringsnivån ska ske vid samma tidpunkt som beslutet om återkallelse av en legitimation, såsom Skolverket framför, utan bedömer att meriteringsnivån ska upphöra först när beslutet om återkallelse har fått laga kraft. Detta då upphörandet blir en direkt följd av återkallandet av legitimation vilket beslut av rätts-

säkerhetsskäl bör ha fått laga kraft. Regeringen föreslår således att det i skollagen ska införas en bestämmelse som innebär att ett beslut om meriteringsnivå ska upphöra att gälla när en lärarens eller förskollärares legitimation har återkallats och beslutet om återkallelse har fått laga kraft.

Ny ansökan om legitimation respektive meriteringsnivå

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

Lärarnas Riksförbund ställer sig tveksamt till att en lärare i en sådan situation inte automatiskt får tillbaka ett tidigare beslut om meriteringsnivå. Förbundet bedömer att en ny ansökan innebär en onödig administration både för den enskilde och för Skolverket, givet att de kunskaper som ligger till grund för meriteringen förhoppningsvis inte har försvunnit. Förbundet kan tänka sig ett undantag om lärare har blivit av med legitimationen på grund av grov oskicklighet. Regeringen konstaterar att antalet fall i Lärarnas ansvarsnämnd som leder till att en lärare eller förskollärare får sin legitimation återkallad är relativt få. Om en lärare eller en förskollärare har agerat på ett sådant sätt att Lärarnas ansvarsnämnd har återkallat lärarens eller förskollärarens legitimation och ett sådant beslut fått laga kraft anser regeringen att personen i fråga, om denne vid en ny ansökan får legitimation på nytt, inte automatiskt bör få tillbaka ett tidigare beslut om meriteringsnivå. Det kan ha gått lång tid mellan återkallandet av legitimationen och det nya beslutet om legitimation, varför regeringen bedömer att läraren eller förskolläraren i så fall även bör ansöka om meriteringsnivå på nytt, utifrån de villkor som gäller.

6.3 En nationell struktur för kompetensutveckling ska utveckla rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet

6.3.1 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att den nationella strukturen för kompetensutveckling ska avse dels kompetensutveckling som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad, dels andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt för rektorer.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Arbetsgivarverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Statens Skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sametinget, Delegationen mot segregation, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Malmö universitet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Konstfack, Kungliga Tekniska högskolan, Mälardalens högskola, Södertörns högskola, Göteborgs, Karlstads och Stenungsunds kommuner, Sveriges Skolledarförbund, Läraresförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges universitets- och högskoleförbund samt Kungliga vetenskapsakademien.*

Sveriges Skolledarförbund bifaller förslaget men kräver att den också ska inkludera andra skolledare. Förbundet konstaterar att regeringen väljer att endast använda yrkestiteln rektor och ser med oro på att detta kan leda till att exempelvis biträdande rektorer och andra personer med skolledande funktioner inte får tillgång till fortbildning eller kompetensutveckling inom professionsprogrammet.

Lärarnas Riksförbund tillstyrker att en nationell struktur för kompetensutveckling inrättas men anser att det är centralt att säkerställa att professionsprogrammets roll och syfte blir renodlat och därmed mer ändamålsenligt. Förbundet poängterar att eftersom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska utgöra den ena delen av professionsprogrammet så ska enligt förbundet den nationella strukturen endast innehålla fortbildning som också är meriterande, och därmed, när det gäller lärare och förskollärare, omfatta enbart legitimerade lärare respektive förskollärare. *Läraryrket* anser att t.ex. ämnesdidaktisk fördjupning eller olika former av specialisering ska vara meriterande. *Lunds universitet* påpekar att bristen på utbildade och legitimerade lärare är stor vilket gör det angeläget att satsa på kompetensutveckling och tydlig professionsstruktur men poängterar att syftet med programmet är vidareutveckling av redan behöriga, legitimerade lärare. *Statens skolinspektion* poängterar vikten av att olika personalgruppers behov av kompetensutveckling uppmärksammas, även obehöriga lärare och annan personal eftersom inspektionens kvalitetsgranskningar visar att i skolor som har obehöriga lärare i svenska och/eller matematik fungerar dessa som klasslärare på samma sätt som behöriga lärare. Det innebär att en klass kan undervisas av en obehörig lärare under tre år, medan andra klasser kan ha behöriga lärare under samma period.

Statens skolverk pekar på betydelsen av kollegiala eller kollektiva strukturer för lärande och utveckling. *Bromölla kommun* anser att det är viktigt att även praktikinära kompetensutveckling och kollegiala utbildningsprocesser ingår och *Göteborgs kommun* lyfter att det är viktigt att kompetensutveckling inte likställs endast med utbildning utan att även andra utvecklingsinsatser som till exempel det lokala kollegiala lärandet bör ingå. *Läraryrket* anser att många av de nationella skolutvecklingsprogrammen som Skolverket erbjuder har potential. Matematiklyftet och Läslyftet är ofta uppskattade insatser som kan tas tillvara inom professionsprogrammet.

SKR, Friskolornas riksförbund och *Idéburna skolors riksförbund* avstyrker ett meriteringssystem så som det föreslås i promemorian, och därmed även att vissa insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska ingå som villkor för meritering. Förbunden och SKR anför dock att meritering kan bygga på en kompetensutveckling som har sin grund i akademien och syftar till examensnivåer som magister, master, licentiat och filosofie doktor. *Idéburna skolors riksförbund* anser att lärares kompetensutveckling i alltför stor utsträckning har fått utvecklas vid sidan av en akademisk meritering och framför att glappet mellan akademien och skolan tycks accepteras som nödvändigt med det nya förslaget till professionsprogram. Förbundet befarar att lärares yrkeskunnande i förlängningen fortsatt blir fastlåst som 'praktisk kunskap' i stället för att sammanflätas med en teoretisk och forskningsinriktad akademisk utbildning och uppbyggnaden av en professionsspecifik kunskapsbas. Flera universitet lyfter också fram vikten av att meritering ska integreras med den akademiska strukturen, bl.a. *Gävle högskola, Lunds universitet* och *Örebro universitet*.

Föreningen för UndervisningsUtvecklande ämnesdidaktisk Forskning (FUUF) anför att förslaget verkar utgå ifrån att professionsutveckling består i kompetensutveckling och meritering, det vill säga i ökning och

bedömning av individuella lärares yrkeskompetens. En sådan syn på vad som är mest grundläggande i professionsutveckling förbiser två avgörande aspekter: att den faktor som har starkast evidens för framgångsrik undervisning är kollegial lärarförmåga och att professionsutveckling bygger på uppbyggandet av en för professionen gemensam kunskapsbas varpå professionsutövare utvecklar en gemensam praxis.

Linköpings universitet anför att det i promemorian är otydligt vilken funktion den kompetensutveckling som inte leder till någon meriteringsnivå kommer att fylla. Universitetet anför att det blir viktigt att personal i förskola och skola får kunskap om vad kompetensutvecklingsinsatserna syftar till och vilka kompetensinsatser som kommer att ligga till grund för meritering. Även *Statens Skolverk* lyfter vikten av att de föreskrifter som utarbetas tydligt reglerar vilka fortbildnings- och kompetensutvecklingsinsatser som kan ingå och från när i tid dessa kan tillgodoräknas.

Skälen för regeringens förslag

Regeringen har i avsnitt 6.1 tagit ställning för att det behövs ett ökat statligt ansvarstagande för lärares och förskollärares professionsutveckling. Som framgår av avsnitt 4 upplever många lärare, särskilt erfarna lärare, brister i den kompetensutveckling de erbjuds. En nyexaminerad lärare eller förskollärare har vidare behov av ett strukturerat utbud av kompetensutveckling för att ges möjlighet att utveckla sin undervisning och till fullo behärska läraryrket. Regeringen delar den uppfattning som framförs i promemorian, nämligen att för att uppnå en viss meriteringsnivå bör en lärare eller förskollärare ha tagit del av ett utbud av kompetensutvecklande insatser, som i likhet med vad *Läraryrket* föreslår exempelvis skulle kunna vara ämnesdidaktisk fördjupning eller olika former av specialisering. Regeringen ser goda skäl för en sådan koppling mellan kompetensutveckling och möjligheten att få ett beslut om meriteringsnivå. Meriteringssystemet syftar till att lärare och förskollärare ska kunna få sin yrkeskicklighet erkänd. Ett effektivt sätt att utvecklas i sitt yrke är bl.a. att genomgå kompetensutveckling.

SKR och *Friskolornas riksförbund* avstyrker att enbart insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska ingå som villkor för meritering. Enligt organisationerna bör det vara innehållet i kompetensutveckling som ligger till grund för en bedömning av utfallet, snarare än i vilken regi den erbjuds. De och även *Idéburna skolors riksförbund* anför att meritering skulle kunna bygga på en kompetensutveckling som har sin grund i akademien och som syftar till examensnivåer som magister, master, licentiat och filosofie doktor. *Lärarnas Riksförbund* anser å sin sida att det är centralt att säkerställa att professionsprogrammets roll och syfte blir renodlat och därmed mer ändamålsenligt. Eftersom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska utgöra den ena delen av professionsprogrammet så bör enligt förbundet den nationella strukturen enbart innehålla fortbildning som är meriterande.

Som tidigare nämnts är syftet med professionsprogrammet att utveckla kompetens genom en nationell struktur för kompetensutveckling och att erkänna kompetens genom ett nationellt meriteringssystem. Regeringen anser att det bör finnas en koppling mellan professionsprogrammets två

bärande delar, på så sätt att viss kompetensutveckling inom programmet också ska ligga till grund för beslut om meriteringsnivå samt att detta gör programmet starkt och sammanhållet. Akademisk fördjupning kan vara en viktig del i programmet, men regeringen anser inte att den nationella strukturen för kompetensutveckling enbart ska bestå av poänggivande högskolekurser som syftar till olika högskoleexamina. I likhet med *Statens skolverk*, *Bromölla kommun* och *Göteborgs kommun*, vill regeringen också lyfta fram betydelsen av kollegiala eller kollektiva strukturer för lärande och utveckling. Regeringen anser att det är väsentligt att den nationella strukturen för kompetensutveckling även består av praktisknära kompetensutveckling som bygger på kollegiala utbildningsprocesser som t.ex. insatserna Matematiklyftet, Specialpedagogik för lärande och Läslyftet, vilka även *Lärarförbundet* framhåller som uppskattade insatser som kan tas tillvara inom programmet. Att ha genomfört exempelvis sådana insatser skulle därför kunna vara villkor för beslut om meritering.

Lärare och förskollärare är även beroende av en god arbetsledning. Av avsnitt 4 framgår att Skolkommissionen framhåller att rektorer behöver systematik i sin professionsutveckling för att kunna möta de utmaningar som yrket innebär. I avsnittet konstateras vidare att det saknas en sammanhållen struktur som omfattar både förberedande och fortsatt kompetensutveckling för rektorer. Regeringen har i avsnitt 6.1. tagit ställning för att den nationella strukturen för kompetensutveckling även bör omfatta rektorer. Där föreslås också att inom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska insatser för rektorer även kunna erbjudas till ställföreträdande rektorer och sådana anställda eller uppdragstagare som en rektor med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket skollagen har gett i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om.

Linköpings universitet anser att det i promemorian är otydligt vilken funktion den kompetensutveckling som inte leder till någon meriteringsnivå kommer att fylla. Universitetet anför att det blir viktigt att personal i förskola och skola får kunskap om vad kompetensutvecklingsinsatserna syftar till. Den kompetensutveckling som ska ingå i strukturen bör syfta till att utveckla sådana yrkeskompetenser som kännetecknar särskilt yrkesskickliga rektorer, lärare och förskollärare. Under en rektors, lärares eller förskollärares yrkesliv sker många förändringar i styrdokumentet och i samhället. Dessutom producerar forskningen fortlöpande nya resultat. Sammantaget innebär det att lärares och förskollärares kunskaper om t.ex. undervisningsmetoder kontinuerligt behöver ges möjlighet att utvecklas. Rektorer, lärare och förskollärare ska under sitt yrkesliv kunna bredda sin kompetens, utveckla sitt ledarskap eller sin undervisningsskicklighet, specialisera sig eller göra karriär inom skolväsendet. Behovet av fortbildning för lärare och förskollärare finns oavsett om de redan har uppnått en eller flera meriteringsnivåer.

Som framgår av avsnitt 4 har vidare skolor med svagare elevunderlag generellt sett lärare med något lägre kompetens än skolor med starkare elevförutsättningar. Regeringen konstaterar också att det råder lärarbrist och att många skolor därför anställer obehöriga lärare för ett år i taget. *Statens skolinspektion* påpekar att myndighetens kvalitetsgranskningar visar att på skolor med obehöriga lärare i svenska och/eller matematik fungerar som klasslärare på samma sätt som behöriga lärare. Det innebär

att en klass kan undervisas av en obehörig lärare under tre år, medan andra klasser kan ha behöriga lärare under samma period. Likvärdigheten haltar därmed och barn och elever ges inte samma möjlighet till en utbildning av god kvalitet. Regeringen bedömer att även om huvudmannen har ett ansvar enligt skollagen för att den personal som har hand om utbildningen ges möjlighet till kompetensutveckling, liksom 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 § skollagen), riskerar elever att komma i kläm till följd av bristen på behöriga lärare. Skolinspektionen anser att det är viktigt att olika personalgruppers behov av kompetensutveckling uppmärksammas, även obehöriga lärares och annan personals behov. Regeringens förslag om en nationell struktur för kompetensutveckling syftar bl.a. till att utveckla lärares och förskollärares undervisningsskicklighet. Även om insatserna huvudsakligen ska inriktas mot rektorer och legitimerade lärare respektive förskollärare så bör vissa insatser även kunna nyttjas av lärare och förskollärare utan legitimation. Framförallt gäller det insatser som bygger på kollegiala processer som t.ex. Matematiklyftet eller Läsllyftet. Vid dessa insatser följer en grupp lärare som undervisar i matematik eller svenska gemensamt moduler på Skolverkets webbplats, prövar att förändra sin undervisning utifrån ny kunskap samt diskuterar resultatet av sin undervisning. I sådana insatser kan även obehöriga ges möjlighet att utveckla sin undervisning tillsammans med legitimerade, behöriga och erfarna kollegor. Regeringen vill poängtera att det för varje insats redan i dag finns villkor för vem som har möjlighet att delta i insatsen. Skolverket erbjuder t.ex. en mentorsutbildning för en kvalitativ introduktionsperiod. Utbildningen är en uppdragsutbildning och skulle kunna vara en sådan insats som ingår i en nationell struktur för kompetensutveckling. För att få delta krävs att rektor intygar att läraren eller förskolläraren är legitimerad, har minst 6 års erfarenhet i yrket, uppfyller ett krav på yrkesskicklighet och att läraren eller förskolläraren ges förutsättningar att ostört delta i utbildningsträffarna. En sådan insats är således inte, och bör inte heller vara, tillgänglig för en obehörig eller en nyutbildad om än legitimerad lärare.

Föreningen för UndervisningsUtvecklande ämnesdidaktisk Forskning (FUUF) anför att den faktor som har starkast evidens för framgångsrik undervisning är kollegial lärarförmåga (collective teacher efficacy), och att professionsutveckling bygger på uppbyggandet av en för professionen gemensam kunskapsbas varpå professionsutövare utvecklar en gemensam praxis. FUUF anför även att utmärkande för professioner är att man inom professionen producerar och delar kunskapsprodukter som ligger till grund för utveckling av professionens verksamhet och kompetens och vidare att deltagande i kunskapsutveckling bör vara meriterande för lärare och förskollärare. *Idéburna skolors riksförbund* anför å sin sida att lärares kompetensutveckling i alltför stor utsträckning har fått utvecklas vid sidan av en akademisk meritering. Detta har enligt förbundet sannolikt bidragit till att fortsatta akademiska studier för lärare och förskollärare inte har anpassats till dessa grupper professionella frågor och uppgifter. Förbundet befarar att lärares yrkeskunskunnande i förlängningen fortsatt blir fastlåst som 'praktisk kunskap' i stället för att sammanflätas med en teoretisk och forskningsinriktad akademisk utbildning och uppbyggnaden av en professions-specifik kunskapsbas. Enligt förbundet kommer forskningen därigenom

sannolikt att i stor utsträckning fortsatta vara irrelevant för skolan. I detta sammanhang vill regeringen påminna om att regeringen i proposition Forskning, frihet, framtid – kunskap och innovation för Sverige (prop. 2020/21:60) har föreslagit att försöksverksamheten med praktikinära forskning, ULF, dvs. Utveckling, lärande, forskning, ska permanentas och utökas samt att Skolforskningsinstitutets anslag ska förstärkas. I budgetpropositionen för 2021 föreslog regeringen att medel för praktikinära forskning skulle ökas från 10 till 20 miljoner kronor per år från 2023 och framåt samt att medel för Skolforskningsinstitutets uppdrag att öka den vetenskapliga grunden i undervisningen skulle öka från 13,5 till 17,5 miljoner kronor från 2023 och framåt. Regeringen har även i regleringsbrevet för budgetåret 2022 avseende Statens skolverk tillgängliggjort 25 miljoner kronor årligen för statsbidrag enligt förordningen (2021:237) om statsbidrag för främjande av forskning och utvecklingsarbete i skolväsendet. Statsbidraget kan sökas av huvudmän för att lärare och förskollärare med en examen på forskarnivå ska kunna ägna viss del av sin arbetstid åt praktikinära forskning och utveckling. Dessutom har regeringen, som nämnts, gett Statens skolverk i uppdrag att ansvara för att ta fram en struktur för ett samarbete mellan myndigheten och universitet och högskolor som syftar till att utveckla insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling. Av uppdraget framgår även att Skolverket ska ta hänsyn till arbetet i befintliga strukturer som t.ex. satsningen med ULF-avtal, som bygger på en tät samverkan mellan huvudmän och universitet och högskolor om praktikinära forskning eller de s.k. övnings-skolorna och övningsförskolorna för en verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet för lärar- och förskollärestudenter. På så sätt ökar möjligheterna för rektorer, lärare och förskollärare att kunna delta i utvecklingen av en gemensam kunskapsbas. Samtidigt lyfter många huvudmän en oro över att lärare och förskollärare i allt för stor utsträckning ska ägna sin arbetstid åt annat än undervisning, inte minst med lärarbristen i åtanke. Som redan nämnts är syftet med professionsprogrammet att utveckla undervisningens kvalitet, öka läraryrkenas attraktionskraft och stärka skolprofessionerna samt att i förlängningen öka likvärdigheten. Regeringen anser att professionsprogrammet, så som det föreslås i denna lagrådsremiss, behövs för att på ett bra sätt säkra möjligheterna till likvärdiga möjligheter för alla rektorer, lärare och förskollärare att utvecklas i sitt yrke och därmed för alla elever att få en undervisning av god kvalitet.

Regeringen anser, i likhet med *Linköpings universitet* och *Statens skolverk*, 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.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla dels kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för att uppnå olika meriteringsnivåer för lärare och förskollärare, dels andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare samt för rektorer. Som framgår av avsnitt 6.1.

föreslår regeringen också att 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. Regeringen föreslår även att det i skollagen ska tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare.

6.3.2 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.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås att huvudmannens befintliga skyldighet ska kompletteras med en skyldighet att se till att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot förslaget. Flera av de remissinstanser som tillstyrker har också lämnat synpunkter på förslaget. Till dem som tillstyrker hör *Arbetsgivarverket, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Statens Skolverk, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Konstfack, Kungliga Tekniska högskolan, Södertörns högskola, Mälardalens högskola, Kungliga vetenskapsakademien, Karlstads, Göteborgs och Stenungsunds kommuner, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund.*

Linköpings universitet anser att förslaget är en viktig åtgärd för att det nationella meriteringssystemet ska få avsedd effekt. *Specialpedagogiska skolmyndigheten* välkomnar att skolhuvudmännens skyldighet att ge personalen möjligheter till kompetensutveckling kompletteras. *Lärarförbundet* anför att det är avgörande för professionsprogrammet att man skärper och preciserar skolhuvudmännens skyldigheter. *Lärarnas Riks-*

förbund anser att det är viktigt att professionen får ett starkt stöd i skollagen för sin rätt och möjlighet att genomgå fortbildning kopplat till professionsprogrammet.

Sveriges Skolledarförbund bifaller förslaget men kräver att den också ska inkludera rektorer och andra skolledare. Det finns annars en stor risk att biträdande rektorer och andra med skolledande befattningar hamnar helt utanför utbildningssatsningen. *Statens skolverk* anser också att det är viktigt att huvudmannens ansvar även omfattar relevant kompetensutveckling för rektorer inom professionsprogrammet, även om rektorerna inte omfattas av meriteringsnivåerna.

Friskolornas riksförbund ställer frågan om vem som har initiativrätten när det gäller deltagande i den nationella kompetensutvecklingen. Är det skolan eller den enskilde läraren? Och hur ska åtgärder för kompetensutveckling prioriteras, utifrån den enskildes önskemål eller enhetens behov? *Bromölla kommun* anser att det i förslaget är oklart om det yttersta tolkningsföreträdet kring behoven av kompetensutveckling ligger hos den enskilde läraren, hos rektor eller hos huvudmannen. *Statens skolinspektion* anser att det kan finnas risk för en konflikt mellan önskan att fastställa vilken slags kompetensutveckling som ingår i ”sådan kompetensutveckling ...” och att finna den kompetensutveckling som är mest behövlig utifrån dels olika lärargrupperns behov, dels utifrån varje lärares individuella behov. *Lärarnas Riksförbund* vill ha ett tillägg som betonar att legitimerade lärares behov ska vara styrande för den fortbildning man enligt skollagen ska ges möjlighet till för att utveckla sin kompetens. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*, *Friskolornas riksförbund* och *Idéburna skolors riksförbund* lyfter alla vikten av att de behov som framkommer genom analysen i det systematiska kvalitetsarbetet ska ligga till grund för förbättringar, bl.a. vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska erbjudas och anför att förslaget innebär en målkonflikt och riskerar att tränga undan huvudmannens egna identifierade behov av kompetensutvecklingsinsatser. Några kommuner ser samma risk, bl.a. *Lerums*, *Göteborgs*, *Malmö*, *Mölnads* och *Timrå kommuner*.

SKR och *Friskolornas riksförbund* anför att regeringen med förslaget går in på frågor där ansvaret i dag finns antingen hos en huvudman eller mellan avtalsslutande parter. *SKR* anser att det inte finns något som visar på sådana särskilda behov för lärare som motiverar en mer genomgripande statlig styrning än för andra yrkesområden. *SKR* anser dessutom att det är verksamheternas behov som är grunden för hur styrningen ska ske och att professionsutvecklingen inte bör frikopplas från hur arbetsmarknaden fungerar i övrigt. *Friskolornas riksförbund* anför att kompetensutveckling i grunden är en sak mellan arbetsgivaren och den anställde. *Malmö*, *Varbergs* och *Mölnads kommuner* påpekar att förslaget sammantaget måste ses som ett ingrepp i det kommunala självstyret. *SKR* undrar hur stor andel av förskollärare och lärare som kommer att beröras och menar att det kan vara så att större delen av lärarkåren förväntas delta i meritering, vid olika tillfällen under yrkeslivet.

Lunds, *Malmö*, *Mölnads*, *Stockholms* och *Timrås kommuner* samt *Branschförbundet för fristående förskolor* lyfter risken med att förslaget får ekonomiska konsekvenser för huvudmannen och *Lunds kommun* betonar vikten av att finansieringen av det nationella professionspro-

grammet inte belastar skolhuvudmännen utan att ytterligare resurser tillförs från staten.

Skälen för regeringens förslag

Huvudmannens ansvar för kompetensutveckling behöver till viss del preciseras

I avsnitt 5.4 redogörs för huvudmannens ansvar för kompetensutveckling enligt skollagen, vilket innebär att se till att personalen som har hand om utbildningen ges möjligheter till kompetensutveckling (2 kap. 34 § skollagen). Av förarbetena till skollagen framgår 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 av avsnitt 6.1 och 6.2.1 syftar meriterings-systemet till att göra det möjligt för lärare och förskollärare att få sin kompetens erkänd utifrån vissa villkor. Som framgår av avsnitt 6.3.1 ser regeringen goda skäl för att ett villkor för beslut om viss meriteringsnivå bör vara att man tagit del av kompetensutvecklande insatser. För att legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna använda sig av det nationella meriteringssystemet är det därför viktigt att huvudmannen ger legitimerade 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 av avsnitt 6.2.2 föreslår regeringen även att karriärstegsreformen ska kopplas till meriteringssystemet i syfte 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 i skollagen anges att som en del av denna kompetensutveckling ska legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå (se vidare nedan).

Sveriges Skolledarförbund som är positiv till förslaget anser dock att förslaget ska inkludera rektorer och andra skolledare som enligt förbundet

annars riskerar att hamna helt utanför utbildningssatsningen. Regeringen konstaterar att huvudmannen, utöver skyldigheten att tillse att rektorer går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna (2 kap. 12 §), har ett lagstadgat ansvar att se till att rektorer, i likhet med annan personal, ges möjligheter till kompetensutveckling. Som framgår av avsnitt 6.3.1 föreslår regeringen att rektorer ska omfattas av den nationella strukturen för kompetensutveckling och att insatser inom denna struktur även ska 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. Regeringen bedömer att då rektorer för närvarande inte föreslås ingå i det nationella meriteringssystemet så är det inte behövligt att nu i lag reglera ett mer preciserat ansvar för huvudmannen när det gäller rektorers och andra skolledares kompetensutveckling.

Huvudmannaorganisationerna och vissa kommuner, bl.a. *Göteborgs kommun* och *Malmö kommun*, lyfter vikten av att de behov som framkommer genom analysen i det systematiska kvalitetsarbetet ska ligga till grund för förbättringar, bl.a. vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska erbjudas och att förslaget innebär en målkonflikt och riskerar att tränga undan huvudmannens egna identifierade behov av kompetensutvecklingsinsatser. Som framgår av avsnitt 6.1 delar regeringen uppfattningen att det systematiska kvalitetsarbetet är av yttersta vikt. Regeringen har i propositionen Skolans arbete med trygghet och studiero (prop. 2021/22:160) föreslagit ändringar i skollagens reglering om det systematiska kvalitetsarbetet i syfte att tydliggöra kraven på detta arbete. Där tydliggörs också sambandet mellan undervisningens kvalitet och studiero samt sambandet mellan studiero och huvudmannens ansvar för att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling (s. 41). För att den typen av insatser ska ha en hög och likvärdig kvalitet i hela landet är det inte möjligt att överlåta ansvaret för samtliga sådana insatser till varje enskild huvudman. Som *Friskolornas riksförbund* anför underlättar en nationell struktur för kompetensutveckling särskilt för mindre huvudmän som i dag har svårt att erbjuda kompetensutveckling i samarbete med lärosätena (se avsnitt 6.1). Att lärare och förskollärare har möjlighet att utveckla sin kompetens genom hela yrkeslivet utifrån t.ex. ny forskning om effektiva undervisningsmetoder är inte bara positivt för läraren eller förskolläraren själv utan även för eleverna, barnen och arbetsgivaren. Sådana insatser bidrar också till att yrket blir attraktivt, vilket är positivt för arbetsgivaren. Varken regeringens förslag om en nationell struktur för kompetensutveckling eller förslaget om att huvudmannens befintliga ansvar för kompetensutveckling till viss del ska preciseras till att avse vissa insatser inom denna struktur, innebär att huvudmannen enbart är hänvisad till att erbjuda sin personal insatser inom ramen för denna nya struktur. Det är viktigt att huvudmannen har ett utrymme att erbjuda också annan kompetensutveckling som huvudmannen bedömer utvecklar lärarens och förskollärarens kompetens.

Friskolornas riksförbund och *Bromölla kommun* ställer frågor om det yttersta tolkningsföretaget, när det gäller behov av kompetensutveckling, ligger hos den enskilde läraren, hos rektor eller hos huvudmannen. *Statens skolinspektion* anser att det kan finnas risk för en konflikt mellan

önskan att fastställa vilken slags kompetensutveckling som ingår i ”sådan kompetensutveckling ...” och att finna den kompetensutveckling som är mest behövlig utifrån dels olika lärargrupperns behov, dels utifrån varje lärares individuella behov. *Lärarnas Riksförbund* vill ha ett tillägg som betonar att legitimerade lärares behov ska vara styrande för den fortbildning man enligt skollagen ska ges möjlighet till för att utveckla sin kompetens.

Enligt 2 kap. 8 § skollagen är det 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. Det är också huvudmannen som ansvarar för att ge personalen möjligheter till kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen. Rektorn ska bl.a. verka för att utbildningen utvecklas och beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov (2 kap. 9 och 10 §§ skollagen). När det gäller kvalitetsarbetet finns det ett ansvar såväl på huvudmannanivå (4 kap. 3 § skollagen), som på enhetsnivå (4 kap. 4 § skollagen). Syftet med det systematiska kvalitetsarbetet är att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter uppfylls (4 kap. 5 § skollagen). Det är rektorn som ansvarar för det systematiska kvalitetsarbetet på enhetsnivå. 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 sagda innebär är att det ytterst är huvudmannen som ansvarar såväl för att erbjuda kompetensutveckling i enlighet med vad som anges i skollagen som för att de mål som finns för utbildningen i skollagen och i andra föreskrifter (nationella mål) uppfylls. Regeringen anser att ett kvalitetssäkrat, långsiktigt och förutsägbart utbud av kompetensutveckling som har tagits fram med stöd av Rådet för professioner i skolväsendet, där såväl huvudmännen som lärosäten, rektorer, lärare och förskollärare har representanter och som ges inflytande över både innehåll och form för insatserna, ger ökade möjligheter till kompetensutveckling som kan bidra till att öka yrkesskickligheten och därmed till att de nationella målen uppfylls. När det gäller en enskild skola eller förskola behöver huvudmannen, rektor, personer som biträder rektor, lärare och förskollärare i dialog komma fram till vilken kompetensutveckling som är önskvärd och när det är lämpligt att den genomförs. En styrka med en nationell struktur för kompetensutveckling är att insatser inom strukturen är framtagna utifrån ett långsiktigt perspektiv, och ska finnas till hands antingen när behov identifieras i huvudmannens systematiska kvalitetsarbete eller när önskemål finns om kollegial eller individuell utveckling.

Flera remissinstanser lyfter att förslaget riskerar att få ekonomiska konsekvenser, bl.a. *Lunds, Malmö* och *Stockholms kommuner*. En stor del av den befintliga fortbildning som i dag erbjuds genom Skolverket omfattas av möjligheten till statsbidrag som huvudmannen kan söka för att underlätta deltagande i fortbildningen. Regeringen presenterade redan i budgetpropositionen för 2018 en ambition att de riktade statsbidragen på utbildningsområdet ska bli betydligt färre och enklare (prop. 2017/18:1, utg.omr. 16). Som framgår av budgetpropositionen för 2022 ser regeringen att det behövs ett samlat statsbidrag för lärares och förskollärares del-

tagande i fortbildning och att regeringen avser att presentera ett sådant bidrag under 2023 (prop. 2012/22:1, utg.omr. 16). Detta är ett sätt för staten att underlätta för huvudmännen i ansvaret för kompetensutveckling.

Lärarförbundet och *Lärarnas Riksförbund* är positiva till förslaget och anser att det är viktigt att professionen får ett starkt stöd i skollagen för sin rätt och möjlighet att genomgå fortbildning kopplat till professionsprogrammet. *SKR* och *Friskolornas riksförbund* anför att regeringen med förslaget går in på sådant där ansvaret i dag finns antingen hos en huvudman eller mellan avtalsslutande parter. *SKR* anser att det inte finns något som visar på sådana särskilda behov för lärare som motiverar en mer genomgripande statlig styrning än för andra yrkesområden. *Friskolornas riksförbund* anför att kompetensutveckling i grunden är en sak mellan arbetsgivaren och den anställde. Regeringen konstaterar att alla barn och elever enligt skollagen ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden samt att utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Som framgår av avsnitt 4 är utbildningen inom skolväsendet inte likvärdig i dag. Regeringen anser därför att frågan om kompetensutveckling för skolans professioner, som har ett direkt samband med utbildningens kvalitet för Sveriges barn och elever, inte kan jämföras med ansvaret för kompetensutveckling inom arbetslivet i största allmänhet. Barn och elever i Sverige har enligt skollagen rätt till en likvärdig utbildning. Då de i dag inte har tillgång till en utbildning med likvärdig kvalitet anser regeringen att åtgärder måste vidtas. En av dessa åtgärder är att införa ett nationellt professionsprogram som består av två delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling, dels ett meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Om detta program ska bli ett verksamt verktyg för att utveckla professionen och därmed kvaliteten i utbildningen måste arbetsgivaren vara skyldig att tillse att läraren eller förskolläraren kan delta i sådana kompetensutvecklingsinsatser som kommer att utgöra villkor för meriteringsnivå. Som regeringen utvecklar nedan begränsas dock förslaget så till vida att förslaget inte omfattar en skyldighet för huvudmannen att ge lärare och förskollärare möjlighet att ta del av kompetensutveckling som kan ligga till grund för den meriteringsnivå som förutsätter en forskarexamen.

SKR undrar hur stor andel av förskollärare och lärare som kommer att beröras och menar att det kan vara så att större delen av lärarkåren förväntas delta i meritering, vid olika tillfällen under yrkeslivet. Regeringen delar denna uppfattning. Enligt regeringen är ett högt deltagande i det nationella professionsprogrammet nödvändigt för att Sverige ska få en utbildning av hög kvalitet i hela landet.

Malmö, *Varbergs* och *Mölnåls* kommuner anför att förslaget innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Regeringen delar denna uppfattning. Huvudmännens befintliga ansvar för kompetensutveckling föreslås till viss del preciseras, så att det i skollagen anges att som en del av denna kompetensutveckling 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 sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå. Att huvudmännens befintliga ansvar

till viss del preciseras utgör en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Ett kvalitetssäkrat, långsiktigt och förutsägbart utbud av kompetensutveckling som kan tas i anspråk när huvudmän identifierat behov i verksamheterna ger dock kommuner ökade möjligheter till utveckling och ger bättre förutsättningar för huvudmännen att ta ansvaret för att möjliggöra kompetensutveckling. Tydligare förutsättningar för deltagande i kompetensutvecklingsinsatser underlättar också huvudmännens långsiktiga planering. Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen ska även vägas mot syftena med regleringen. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett inskränkningen. Syftet med regleringen är att utveckla undervisningens kvalitet, stärka skolprofessionerna, öka läraryrkenas attraktionskraft och i förlängningen öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna. Att legitimerade lärare respektive förskollärare ges möjlighet till att delta i sådan kompetensutveckling som kommer att utgöra villkor för att uppnå en meriteringsnivå är viktigt för de enskilda lärarna och förskollärarna men också av stor betydelse för att meriteringssystemet ska bidra till att öka likvärdigheten vad gäller elevernas utbildning. Att genom mindre ingripande alternativ som att t.ex. låta det vara upp till varje huvudman att bestämma om en legitimerad lärare eller förskollärare ska ges möjlighet att ta del av sådan kompetensutveckling som utgör villkor för att kunna få ett beslut om meriteringsnivå anser regeringen inte vara tillräckligt för att uppnå likvärdiga förutsättningar för lärare och förskollärare och inte heller ett alternativ som möjliggör att nå ökad likvärdighet för eleverna. Regeringen bedömer att det inte finns andra, mindre ingripande åtgärder för att uppnå ändamålen och att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Därmed bedömer regeringen att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är befogad och proportionerlig.

Preciseringen av huvudmännens skyldighet att erbjuda kompetensutveckling bör dock inte omfatta den meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå.

Som närmare utvecklas i avsnitt 6.2 föreslås det nationella meriteringssystemet innehålla minst två meriteringsnivåer varav en ska förutsätta en examen på forskarnivå. På så sätt kan meriteringssystemet uppmuntra till forskarstudier och karriärstegssystemet kan framöver tydligt kopplas ihop med meriteringssystemet.

En forskarutbildning är lång och kan omfatta antingen 120 högskolepoäng för en licentiatexamen eller 240 högskolepoäng för en doktorsexamen. Det finns olika vägar till en examen på forskarnivå. Majoriteten av de forskarutbildade har deltagit som doktorander i ordinarie forskarutbildning finansierat av respektive lärosäte. Många har även deltagit i olika forskarskolor där deltagandet finansierats på olika sätt. Det finns även huvudmän som själva finansierat lärarens deltagande i forskarutbildning. Till exempel har Stockholms kommun flera s.k. forskarutbildningsplatser, där lärare mot delvis nedsatt lön ges möjlighet att bedriva forskarstudier på halvtid och på resterande tid bl.a. undervisa och bedriva ett utvecklingsarbete på utbildningsförvaltningen. Regeringen ser mycket

positivt på att huvudmän hittar former för lärares och förskollärares deltagande i forskarutbildning t.ex. genom att de ges möjlighet att arbeta halvtid och delta i studier på halvtid. Det behövs fler forskarutbildade lärare och förskollärare, både i skolväsendet och inom universitet och högskolor. Regeringen bedömer dock 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.

Mot bakgrund av detta föreslår regeringen att 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 preciseras till viss del. Preciseringsen innebär att det i lagtexten anges att som en del av denna kompetensutveckling 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 sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå.

7 Behandlingen av personuppgifter är förenlig med EU:s dataskyddsförordning

I avsnitt 6 lämnas förslag till ändringar i skollagen som innebär en ramlagstiftning avseende ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Programmet föreslås 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. Ett flertal föreskrifter om det nationella professionsprogrammet kan meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Detta gäller såväl den nationella strukturen för kompetensutveckling som meriteringsnivåerna. Vissa inslag i det nationella programmet behöver dock regleras på lagnivå. Det gäller förslaget att ett beslut av en statlig myndighet i fråga om meriteringsnivå ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (avsnitt 6.2.4) och förslaget att huvudmännens skyldighet att erbjuda kompetensutveckling till viss del ska preciseras när det gäller legitimerade lärare och legitimerade förskollärare (avsnitt 6.3.2). Det är mot denna bakgrund som även vissa övergripande bestämmelser om den nationella strukturen för kompetensutveckling och meriteringsnivåerna föreslås tas in i skollagen.

Förslagen innebär att huvudmännen, Skolverket och universitet och högskolor kommer att behöva behandla personuppgifter. Då det i denna lagrådsremiss enbart lämnas övergripande förslag och då den mer preciserade regleringen kommer att finnas på förordningsnivå och i myndighetsföreskrifter lämnas nedan en övergripande analys av hur sådana be-

handlingar förhåller sig till dataskyddsregelverket. Denna analys kommer att behöva kompletteras inför att den mer preciserade regleringen ska tas fram.

7.1 Det finns EU-rättsliga och nationella bestämmelser om personuppgiftsbehandling

EU:s dataskyddsförordning kompletteras av nationella bestämmelser

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

Behovet av reglering av den behandling av personuppgifter som sker på utbildningsområdet analyserades i samband med införandet av dataskyddsförordningen och dataskyddslagen i propositionen Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet (prop. 2017/18:218). Där gjordes bedömningen att dataskyddsförordningen och dataskyddslagen utgör tillräcklig reglering för den personuppgiftsbehandling som bl.a. Skolverket och offentliga huvudmän ägnar sig åt. När det gäller enskilda huvudmän ansågs det finnas behov av kompletterande bestämmelser om behandling av vissa uppgifter, bl.a. s.k. känsliga personuppgifter. Sådana kompletterande bestämmelser har förts in i 26 a kap. skollagen.

Det krävs en rättslig grund för att kunna behandla personuppgifter

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

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

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

Utrymmet för att myndigheter ska kunna basera en behandling av personuppgifter på den rättsliga grunden samtycke är begränsat (skäl 43 till dataskyddsförordningen). Det är vidare inte tillåtet för myndigheter att behandla personuppgifter med stöd av den rättsliga grunden intresseavvägning. De rättsliga grunderna rättslig förpliktelse, uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning ska vidare fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt (artikel 6.3). Den rättsliga grunden ska vara tydlig och precis och dess tillämpning bör vara förutsägbar för de personer som omfattas av den, (skäl 41 till dataskyddsförordningen).

Vid behandling av personuppgifter gäller vidare ett antal grundläggande principer som fastslås i artikel 5 i dataskyddsförordningen. Bland annat ska uppgifterna behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade (laglighet, korrekthet och öppenhet). Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (ändamålsbegränsning). Uppgifterna ska också vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering).

Närmare om den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse

I propositionen Ny dataskyddslag (prop. 2017/18:105) framför regeringen att begreppet uppgift av allmänt intresse måste ges en vid betydelse. Att den rättsliga grunden ska vara fastställd innebär att uppgiften av allmänt intresse måste vara fastställd i rättsordningen. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Detta måste även gälla i dataskyddsförordningens mening, eftersom det är upp till varje medlemsstat att fastställa de uppgifter som är av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 56 f.).

Som nämnts ovan krävs enligt dataskyddsförordningen att den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e är fastställd i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta innebär inte att det krävs en reglering i den nationella rätten av själva personuppgiftsbehandlingen, utan det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället uppgiften av allmänt intresse (prop. 2017/18:105 s. 48 och 49). Myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av lagar, förordningar och andra regeringsbeslut. De åtgärder som myndigheterna vidtar för att utföra uppdrag eller uppfylla åligganden som framgår av författningar har därmed i sig en legal grund, som har offentliggjorts genom tydliga, precisa och förutsebara regler (prop. 2017/18:105 s. 57). Vid tillämpningen av artikel 6.1 e spelar det inte någon roll om den personuppgiftsansvarige är en offentlig eller privat aktör. Om den uppgift som den personuppgiftsansvarige utför är av allmänt intresse och denna uppgift är fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten finns det en rättslig grund för nödvändig behandling enligt artikel 6.1 e. Det saknar då betydelse om en privat aktör utför verksamheten på direkt uppdrag av en myndighet eller på eget initiativ (prop. 2017/18:105 s. 58).

Vidare ska unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3). I propositionen Ny dataskyddslag konstateras att

bestämmelsen motsvarar det krav som Europakonventionen ställer på lagstiftaren i en rättsstat. Utgångspunkten bör därför vara att dataskyddsförordningens krav är uppfyllt i fråga om bl.a. de uppgifter av allmänt intresse som fastställs i enlighet med svensk rätt prop. (2017/18:105 s. 50).

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

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

Närmare om den rättsliga grunden myndighetsutövning

Som framgått får personuppgifter också behandlas om syftet med behandlingen är nödvändig som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen). Även myndighetsutövning som rättslig grund för behandlingen måste ha stöd i rättsordningen på det sätt som anges ovan i fråga om uppgift av allmänt intresse. Unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionell mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3).

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

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

Närmare om den rättsliga grunden rättslig förpliktelse

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

När personuppgiftsbehandlingen grundar sig på en rättslig förpliktelse ska syftet med behandlingen fastställas i den rättsliga grunden (artikel 6.3). Detta krav torde innebära att en förpliktelse inte kan läggas till grund för behandling av personuppgifter om syftet med behandlingen inte framgår. Det ska vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att förstå varför behandlingen av personuppgifter ska ske. Detta kan exempelvis ske genom en författning som anger att en näringsidkare i en viss situation är skyldig att lämna uppgifter till en myndighet eller en domstol (prop. 2017/18:105 s. 54). Med detta får förstås att ändamålet med personuppgiftsbehandling som grundar sig på rättslig förpliktelse bör framgå av det sammanhang där den rättsliga förpliktelsen fastställs.

Ovanstående ligger till grund för 2 kap. 1 § dataskyddslagen, där det anges att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Behandling av vissa kategorier av uppgifter

När det gäller vissa typer av uppgifter ställs det särskilt höga krav i dataskyddsförordningen för att de ska få behandlas. Enligt artikel 9.1 är det som huvudregel förbjudet att behandla uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådana uppgifter benämns i dataskyddsförordningen särskilda kategorier av personuppgifter. I dataskyddslagen benämns de i stället känsliga personuppgifter (3 kap. 1 §). Det finns bestämmelser om undantag från förbudet att behandla nu aktuella uppgifter i såväl dataskyddsförordningen som i dataskyddslagen. Då det inte kommer att bli aktuellt att behandla sådana personuppgifter med anledning av det nationella professionsprogrammet

för rektorer, lärare och förskollärare i skolväsendet (se vidare nästa avsnitt) lämnas dock inte någon redogörelse för dessa bestämmelser här.

Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen framgår att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

7.2 Regleringen om personuppgifter behöver inte kompletteras

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.

Promemorians bedömning: Överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Relativt få remissinstanser har yttrat sig om bedömningen. En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig delar bedömningen, bl.a. *Göteborgs kommun*, *Myndigheten för delaktighet*, *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor* samt *Specialpedagogiska skolmyndigheten*. Några remissinstanser anger att de inte har några synpunkter på bedömningen, bl.a. *Förvaltningsrätten i Umeå* och *Lärarnas Riksförbund*.

Integritetsskyddsmyndigheten framför att det enligt promemorian kan uppstå behov av att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse men att det i promemorian inte har utretts varför. Vidare nämns i promemorian undervisningsskicklighet som en personuppgift som kommer att behöva behandlas, men enligt myndigheten saknas utredning om hur en uppgift om undervisningsskicklighet ska utformas. Myndigheten framför att en grundläggande dataskyddsprincip är att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (uppgiftsminimering), artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen. De aktörer som kommer att vara personuppgiftsansvariga ska efterleva principen om uppgiftsminimering. Inom ramen för den fortsatta beredningen bör därför principen om uppgiftsminimering beaktas genom ett klarläggande av vilka personuppgifter som ska behandlas. Om det inte är klarlagt vilka personuppgifter som kommer att behandlas är det heller inte givet att personuppgiftsbehandlingen står i rimlig proportion till nyttan med det som ska uppnås med förslagen.

Statens skolverk framför att de inte delar den bedömning som görs i promemorian. Skolverket önskar en tydligare rättslig grund för att behandla personuppgifter, utöver att specifikt handlägga ansökningar om merite-

ring. Utifrån den föreslagna regleringen saknar Skolverket bland annat stöd för att registrera information om vilka lärare som är meriterade eller särskilt meriterade. Skolverket kommer därför exempelvis inte att kunna tillhandahålla information om vilka som är meriterade eller särskilt meriterade likt myndigheten gör avseende vilka som är legitimerade lärare- eller förskollärare (jfr förordningen [2011:268] om lärar- och förskolläraryregister).

Skälen för regeringens bedömning

Ett nationellt meriteringssystem

En av de två delarna av det nationella professionsprogrammet föreslås utgöras av ett nationellt meriteringssystem, som innebär att en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare ska kunna ansöka hos Skolverket om att få ett beslut om viss meriteringsnivå. Detta föreslås regleras i skollagen (se avsnitt 6.2.3). De villkor som föreslås ska vara uppfyllda för att en legitimerad lärare respektive förskollärare ska få ett beslut om en viss meriteringsnivå kommer att regleras på förordningsnivå och eventuellt i myndighetsföreskrifter. Att en av meriteringsnivåerna kommer att förutsätta en examen på forskarnivå föreslås dock regleras i skollagen.

Skolverkets skyldighet att pröva och fatta beslut om meriteringsnivå kommer genom lagregleringen att vara fastställd i svensk rätt. De mer detaljerade föreskrifter om vad som kommer att krävas för ett sådant beslut kommer att finnas på förordningsnivå och eventuellt även i myndighetsföreskrifter. Det kommer att vara möjligt för såväl den personuppgiftsansvarige som den registrerade att av regleringen förstå varför personuppgifter ska behandlas för detta ändamål. Det är således fråga om såväl en uppgift av allmänt intresse som myndighetsutövning samt en rättslig förpliktelse. Det kommer alltså att föreligga en i nationell rätt fastställd rättslig grund för nödvändig behandling av personuppgifter vid Skolverkets utförande av dessa uppgifter enligt artikel 6.1 c, 6.1 e och 6.3 dataskyddsförordningen.

När det gäller frågan vilka personuppgifter som kommer att behöva behandlas kan konstateras att sökandens namn, personnummer och kontaktuppgifter kommer att behöva behandlas samt uppgifter om huruvida läraren eller förskolläraren har legitimation och vilka kompetensutvecklingsinsatser personen har tagit del i. Vilka övriga personuppgifter som kommer att behöva behandlas beror på hur regleringen kommer att se ut på förordningsnivå och i myndighetsföreskrifter. Regeringen gör bedömningen att det med anledning av den övergripande regleringen som föreslås i skollagen inte kommer att finnas skäl att behandla s.k. känsliga uppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser. Regeringen gör vidare bedömningen att det inför framtagandet av förordningsföreskrifter eller myndighetsföreskrifter kommer att behöva göras en komplettande dataskyddsanalys. I det sammanhanget kommer *Integritetsskyddsmyndighetens* och *Skolverkets* synpunkter att beaktas. I det uppdrag som regeringen har gett Skolverket att utreda och lämna förslag i vissa frågor som rör det nationella professionsprogrammet (se avsnitt 6.1) ingår att göra en sådan kompletterande dataskyddsanalys.

Det kommer att vara frivilligt för lärare och förskollärare att ansöka om meriteringsnivå. Om en lärare får ett beslut om meriteringsnivå kommer dock beslutet i förlängningen att kunna ligga till grund för att läraren utses till förstelärare eller lektor (se avsnitt 6.2.2, där det görs bedömningen att det i förordningen [2019:1288] om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare på sikt ska ställas krav på att endast lärare som har fått ett beslut om en viss meriteringsnivå ska kunna utses till förstelärare eller lektor). Huvudmännen kommer att behöva behandla personuppgifter om att en lärare eller förskollärare har fått ett beslut om meriteringsnivå, t.ex. i samband med att huvudmannen ska utse en förstelärare eller lektor som huvudmannen har ansökt om statsbidrag för.

Enligt 2 kap. 22 § skollagen ska varje huvudman sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Huvudmännen ska också sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare. Det upplyses i skollagen om att regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag till huvudmän i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor. De föreskrifter som avses är den ovan nämnda förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Även de krav som gäller när en huvudman utser förstelärare och lektorer med stöd av statsbidrag är och kommer således att vara fastställda i svensk rätt. Nämnda reglering i skollagen och statsbidragsförordningen gäller för såväl kommunala huvudmän som enskilda huvudmän. När det gäller huvudmännens behandling av ansökningar om att bli förstelärare eller lektor och beslut om utseende av förstelärare och lektorer är det fråga om en uppgift av allmänt intresse. Som framgår av avsnitt 7.1 gäller den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse även för privata aktörer som utför en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i nationell rätt (prop. 2017/18:105 s. 58). De personuppgifter som huvudmännen kommer att behöva behandla i dessa sammanhang kommer att bero på förordningsregleringen. Regeringen bedömer dock att det främst kommer att vara fråga om namn, personnummer, kontaktuppgifter, uppgifter om personens tjänstgöring samt uppgifter om huruvida sökanden har fått ett beslut om meriteringsnivå eller inte.

Förslaget till övergripande reglering av meriteringssystemet i skollagen, och den bedömning som görs om en efterföljande ändring i förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, bedöms uppfylla mål av allmänt intresse, nämligen att skapa ett system för professionsutveckling och höja kvaliteten på utbildningen inom skolväsendet samt åstadkomma en ökad transparens, likvärdighet och därmed legitimitet när det gäller karriärstegsreformen. Bland annat med hänsyn till att det är frivilligt för lärare och förskollärare att ansöka om såväl meriteringsnivå som om en tjänst som förstelärare eller lektor och till att de uppgifter som kan komma att behandlas är av mer formell karaktär bedöms att det eventuella integritetsintrång som behandlingen av personuppgifter kan innebära är proportionellt mot de legitima mål som eftersträvas.

Sammantaget görs bedömningen att den personuppgiftsbehandling som förslaget till reglering i skollagen kan ge upphov till är förenlig med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samt att det inte finns något behov av ytterligare personuppgiftsreglering. Som nämnts ovan kommer det inför framtagandet av kompletterande förordnings- och myndighetsföreskrifter att behöva göras en komplettande dataskyddsanalys.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling

Det nationella professionsprogrammets andra del, den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, kommer också att förutsätta behandling av personuppgifter. De som kan komma att behandla personuppgifter i dessa sammanhang är huvudmän, Skolverket, och utbildningsanordnare, t.ex. universitet och högskolor som anordnar utbildning på uppdrag av Skolverket.

Att huvudmannen har en skyldighet att se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för, ges möjligheter till kompetensutveckling är redan i dag reglerat i skollagen. Denna reglering föreslås i avsnitt 6.3.2 till viss del preciseras så att huvudmannen som en del av detta ansvar ska se till att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att inom det nationella professionsprogrammet delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå. Vilken kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling som ska utgöra villkor för en viss meriteringsnivå kommer att regleras på förordningsnivå och i myndighetsföreskrifter.

Av förslaget till lagreglering framgår vidare att den nationella strukturen för kompetensutveckling även ska innehålla andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare, förskollärare och rektorer än sådana som ligger till grund för meriteringsnivå. Även lärare och förskollärare som inte har legitimation kan, inom ramen för huvudmannens allmänna skyldighet att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling, erbjudas att ta del av kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet. Inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling får vidare 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.

Ansvarig myndighet för det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare, inklusive den nationella strukturen för kompetensutveckling kommer att regleras i aktuell förordning med instruktion för myndigheten. Som ett första steg har regeringen gett Skolverket i uppdrag att ta fram innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling för att stegvis bygga upp en struktur som kan vara en del av ett nationellt professionsprogram (se avsnitt 6.1).

Universitet och högskolors möjlighet att bedriva utbildning för rektorer, lärare och förskollärare på uppdrag av Skolverket regleras i förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare. Denna förordningsreglering kommer att behöva kompletteras utifrån förslagen i lagrådsremissen.

Regeringen har i det ovan nämnda uppdraget till Skolverket även gett myndigheten i uppdrag att föreslå ett system för registrering av genomförd kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling (U2022:02319). I uppdraget ingår att lämna nödvändiga författningsförslag för sådan registrering och att göra en kompletterande dataskyddsanalys (U2021/03373). Ett system där genomförda kompetens-

utvecklingsinsatser på individnivå registreras kommer att underlätta för såväl rektorer, lärare och förskollärare som huvudmän att ta del av vilken kompetensutveckling som genomförts. Ett sådant system underlättar också för lärare och förskollärare vid ansökan om meriteringsnivå och för Skolverket vid behandling av sådana ansökningar. Känsliga uppgifter och uppgifter om lagöverträdelse kommer inte att behöva behandlas i ett sådant system. Om ett sådant system för registrering ska införas kommer uppgiften för en myndighet att föra ett sådant register att regleras på förordningsnivå.

De personuppgifter som kan komma att behöva behandlas kommer hos huvudmannen främst att vara namn, personnummer, kontaktuppgifter, uppgift om läraren eller förskollärare har legitimation och uppgifter om tidigare genomgångna kompetensutvecklingsinsatser. Universitet och högskolor kommer inför en kompetensutvecklingsinsats främst att behöva behandla uppgifter om namn, personnummer och kontaktuppgifter samt efter insatsen att behöva rapportera att rektorn, läraren eller förskolläraren har gått insatsen. Skolverket kommer främst att behöva behandla namn, personnummer, kontaktuppgifter, uppgift om läraren eller förskollärare har legitimation och uppgifter om genomgångna insatser inom ramen för den nationella strukturen för kompetensinsatser. En slutlig bedömning av vilka personuppgifter som kommer att behöva behandlas kommer att behöva göras inför antagandet av kompletterande föreskrifter av regeringen och den myndighet som regeringen bestämmer.

Samtliga ovan beskrivna behandlingar av personuppgifter är nödvändiga för att utföra en uppgift av allmänt intresse. I vissa fall är det även fråga om myndighetsutövning och rättsliga förpliktelser. Som framgår av avsnitt 7.1 gäller den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse även för privata aktörer som utför en uppgift av allmänt intresse som är fastställd i nationell rätt (prop. 2017/18:105 s. 58). Inte heller när det gäller grunden rättslig förpliktelse gör dataskyddsförordningen någon skillnad på offentliga eller privata organ (prop. 2019/20:127 s. 198). Även den rättsliga grunden myndighetsutövning kan tillämpas av alla personuppgiftsansvariga som tilldelats myndighetsutövande befogenheter (prop. 2017/18:105 s. 63). Det kommer således att föreligga rättslig grund för nödvändig behandling av personuppgifter vid Skolverkets och huvudmannens utförande av ovan nämnda uppgifter enligt artikel 6.1 e och 6.3 dataskyddsförordningen och i vissa fall enligt artikel 6.1.c och 6.3.

Förslaget till reglering i skollagen bedöms uppfylla mål av allmänt intresse, nämligen att tillse att det finns en nationell struktur med kvalitets-säkrade kompetensutvecklingsinsatser som ökar rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet och därmed kvaliteten och likvärdigheten i utbildningen i skolväsendet. När det gäller legitimerade lärare respektive förskollärare är målet också att vissa kompetensutvecklingsinsatser ska kunna ligga till grund för beslut om sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en forskarexamen. Även detta bedöms vara ett mål av allmänt intresse, se vad som anförs om meriteringssystemet ovan. De personuppgifter som kan komma att behandlas i samband med kompetensutvecklingsinsatser är av mer formell karaktär och det finns inte något alternativ som är mindre integritetskänsligt. Det eventuella integritetsintrång som behandlingen av personuppgifter kan innebära får anses stå i rimlig proportion till den nytta som kompetensutvecklingsinsatser för

rektorer, lärare och förskollärare innebär såväl för dem själva som för eleverna och arbetsgivaren. Den föreslagna regleringen bedöms därför vara proportionell mot de legitima mål som eftersträvas,

Sammantaget görs bedömningen att den personuppgiftsbehandling som förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling kan ge upphov till är förenlig med dataskyddsförordningen och dataskyddslagen samt att det inte finns något behov av ytterligare personuppgiftsreglering. Som nämnts ovan kommer det inför framtagandet av kompletterande förordnings- och myndighetsföreskrifter att behöva göras en komplettande dataskyddsanalys.

Sammanfattande bedömning

Sammantaget bedöms det inte finnas något behov av ytterligare dataskyddsreglering med anledning av den i denna lagrådsremiss 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.

Det kommer att åligga den personuppgiftsansvarige att beakta de grundläggande principerna i artikel 5 om ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering och lagringsminimering (artiklarna 5.1 b, 5.1 c och 5.1 e i dataskyddsförordningen). Om myndigheter eller huvudmän ska spara uppgifter i elektronisk form måste även den grundläggande principen om integritet och konfidentialitet (5.1 f i dataskyddsförordningen) och bestämmelserna om säkerhet för personuppgifter (artikel 32 i dataskyddsförordningen) beaktas.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

<p>Regeringens förslag: Ändringarna i skollagen om nationellt professionsprogram ska träda i kraft den 1 juli 2024.</p>
--

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som har yttrat sig har tillstyrkt eller inte haft något att invända mot departementspromemorians förslag. Till dem som tillstyrker hör *Göteborgs kommun, Linköpings universitet, Malmö kommun, Mälardalens högskola, Skellefteå kommun, Specialpedagogiska skolmyndigheten* och *Statens skolverk*.

Linköpings universitet ser positivt på att det ges relativt god tid för att genomföra förslaget. *Lärarnas Riksförbund* tillstyrker förslaget med reser-

vation för att förbundet vill se ett antal avgörande förändringar i professionsprogrammets konstruktion, *Sveriges Skolledarförbund* har inget att invända mot förslaget.

Flera remissinstanser som tillstyrker eller är positiva till förslaget poängterar att det arbete som krävs för att hela programmet ska kunna träda i kraft och implementeras är både komplext och omfattande, bl.a. *Bromölla kommun*, *Lunds kommun*, Skolverket och Malmö kommun. Skolverket anför att 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.

Flera remissinstanser påpekar att mer tid skulle behövas för en väl genomförd implementering, bl.a. *Högskolan i Gävle*, *Högskolan Väst* och *Karlstads universitet*. Högskolan i Gävle anför att en relativt snäv tidsram i praktiken torde leda till begränsade möjligheter för förslag kring hur kompetensutvecklingsutbudet bör se ut. Om idén om en ökning av undervisningsskicklighet ska tas på allvar behövs enligt högskolan tid för utvecklandet av dels en konsensus kring vad undervisningsskicklighet innebär, dels ett mindre snabbt förändringsarbete gällande hur kompetensutvecklingsutbudet initieras och utvecklas. Karlstads universitet anför att det tar tid att ta fram ett relevant kursutbud. Lärosätenas utbildningsplanering sker ofta ett år i förväg vilket ställer krav på när regleringar som reglerar innehållet i den kompetensutveckling som ska omfattas av professionsprogrammet behöver träda i kraft.

Friskolornas riksförbund anför att det krävs ett stort antal förtydliganden i viktiga frågor kring nationellt professionsprogram och framför allt när det gäller meritering. Först när så skett kan enligt förbundet en bedömning ske av ikraftträdande. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* bedömer inte heller att organisationen kan göra en relevant bedömning. SKR förutsätter att regeringen återkommer med bedömningar utifrån finansieringsprincipen och andra bedömningar när förslagen är tillräckligt utvecklade för att implementeras.

Skälen för regeringens förslag

Grunden läggs i skollagen men programmet bör växa fram över tid

De i avsnitt 6 föreslagna nya bestämmelserna i skollagen om ett nationellt professionsprogram innebär att det inom skolväsendet ska finnas dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare. Det nationella meriteringssystemet ska bestå av olika meriteringsnivåer. Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla dels kompetensutvecklingsinsatser för legitimerade lärare respektive förskollärare som kan ligga till grund för att uppnå meriteringsnivå, dels andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare, förskollärare samt kompetensutvecklingsinsatser för rektorer. Inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling ska vidare insatser för rektorer även få 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. Förslagen innebär bl.a. att huvudmannen, som en del av det reglerade ansvaret för kompetensutveckling, ska se till att legitimerade lärare respektive förskollärare ges möjlighet att inom det nationella professionsprogrammet delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om att uppnå en sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå. Bestämmelserna innebär också att en ansökan från en legitimerad lärare eller förskollärare om meriteringsnivå ska inges till Skolverket som ska pröva om villkoren för en viss meriteringsnivå är uppfyllda. Skolverkets beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Regeringen delar uppfattningen att processen att inrätta det nationella professionsprogrammet är komplex. Professionernas, huvudmännens och lärosätenas reella och långsiktiga delaktighet är viktig och önskvärd. Regeringen bedömer att möjligheterna till delaktighet bör byggas in i strukturen från början. Därför har regeringen, som framgår av avsnitt 6.1 beslutat om en ändring av förordningen om instruktion för Statens skolverk som innebär att det ska inrättas ett rådgivande organ inom myndigheten, Rådet för professioner i skolväsendet, som ska bestå av representanter för rektorer, lärare och förskollärare, universitet och högskolor, huvudmän och myndigheten. Som framgår av avsnitt 6.1 har regeringen även beslutat om ett uppdrag till Skolverket, att med stöd av rådet 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 avseende 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. Uppdraget ska redovisas till Regeringen (Utbildningsdepartementet) senast den 1 oktober 2023.

Mot denna bakgrund lämnar regeringen i denna lagrådsremiss ett förslag till ramlagstiftning som ska kompletteras med föreskrifter på förordningsnivå och myndighetsföreskrifter. I likhet med *Karlstads universitet* och *Högskolan i Gävle* gör regeringen bedömningen att det behövs tid för att ta fram ett relevant kursutbud. Lärosätenas möjlighet att möta de identifierade behoven är viktig för en lyckad reform. Även andra delar av förberedelsearbetet för professionsprogrammet tar tid.

Ett ikraftträdande den 1 juli 2024 ger tillräcklig tid för viktiga förberedelser

Regeringens förslag om ett nationellt professionsprogram syftar till att stärka lärar- och skolledarprofessionerna, dvs. att stärka och utveckla rektorers, lärares och förskollärares yrkesskicklighet och därmed höja kvaliteten och likvärdigheten i utbildningen inom skolväsendet. Regeringen anser därför 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 det är möjligt.

Skolverkets redovisning av de uppdrag som nämns ovan ska ske senast den 1 oktober 2023. Därefter behöver dessa förslag beredas, föreskrifter

ska beslutas på förordnings- och myndighetsnivå och skolhuvudmän och andra aktörer behöver ges tid att förbereda sig inför att föreskrifterna träder ikraft. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att ändringarna i skollagen ska träda i kraft den 1 juli 2024.

9 Konsekvenser

9.1 Vilka berörs av förslagen?

Regeringens förslag i avsnitt 6 om inrättandet av ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare i skolväsendet berör dels nämnda yrkeskategorier, dels ställföreträdande rektorer och anställda eller uppdragstagare som en rektor med stöd av 2 kap. 10 § andra stycket skollagen har gett i uppdrag att fullgöra enskilda ledningsuppgifter eller besluta i vissa frågor som rektorn annars beslutar om. Den del av programmet som avser ett nationellt meriteringssystem berör legitimerade lärare och legitimerade förskollärare i skolväsendet. Av 1 kap. 1 § skollagen framgår att skolväsendet omfattar skolformerna förskola, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, och kommunal vuxenutbildning. I skolväsendet ingår också fritidshem.

Därutöver berörs Statens skolverk av förslaget i avsnitt 6.2.3 som innebär att myndigheten efter ansökan ska pröva och fatta beslut om en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare uppfyller villkoren för en viss meriteringsnivå. Regeringens förslag i avsnitt 6.2.4 om att ett beslut om meriteringsnivå ska kunna överklagas berör allmän förvaltningsdomstol. Regeringens förslag i avsnitt 6.3.2 om att huvudmannens ansvar för kompetensutveckling till viss del ska preciseras berör huvudmän inom skolväsendet.

År 2021 fanns det 6 663 förskoleenheter med kommunal huvudman och 2 789 med enskild huvudman. I de kommunala förskolorna arbetade legitimerade förskollärare motsvarande drygt 34 700 heltidstjänster och i förskolorna med enskild huvudman var motsvarande antal drygt 6 400 heltidstjänster. Antalet grund- och gymnasieskolor med offentlig huvudman uppgick läsåret 2021/22 till 4 721 medan antalet med enskild huvudman uppgick till 1 288. I de offentliga grund- och gymnasieskolorna arbetade legitimerade och behöriga lärare motsvarande 58 700 heltidstjänster. Motsvarande antal i de enskilda grund- och gymnasieskolorna var drygt 9 500.

9.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

I avsnitt 6 lämnas förslag till ändringar i skollagen som innebär en ramlagstiftning avseende ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare i skolväsendet som består av två delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare,

dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare. Merparten av regleringen kommer att finnas i förordning och i myndighetsföreskrifter. Förslagen till ändring i skollagen innebär bl.a. att det tydliggörs att det nationella meriteringssystemet ska innehålla meriteringsnivåer och att en av meriteringsnivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå (avsnitt 6.2.1), att Skolverket efter ansökan av en lärare eller förskollärare ska pröva en ansökan om meriteringsnivå (avsnitt 6.2.3), att ett sådant beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (avsnitt 6.2.4) och att huvudmännens befintliga skyldighet att erbjuda personalen som har hand om utbildningen kompetensutveckling till viss del preciseras (avsnitt 6.3.2).

Regeringen framförde i budgetpropositionen för 2020 att ett professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska införas. I samma proposition föreslogs att 20 miljoner kronor skulle avsättas till Statens skolverk under 2021 för ett första steg i införandet av ett professionsprogram och därefter 30 miljoner kronor årligen fr.o.m. 2022 (prop. 2019/20:1, utg.omr. 16). I budgetpropositionen för 2021 tydliggjordes att de då redan avsatta medlen utgör en viktig grund när det gäller den del av programmet som syftar till att inrätta ett nationellt meriteringssystem för förskollärare och lärare. Därtill bedömde regeringen att det bör skapas en nationell struktur för ett yrkesutvecklande kompetensutvecklingsutbud samt att förutsättningar bör ges för att professionerna ska kunna bidra till och driva utvecklingen av yrkesskicklighet. Mot den bakgrunden föreslogs i budgetpropositionen för 2021 att ytterligare medel skulle avsättas till Skolverket för fortsatt utveckling av professionsprogrammet. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och de avsatta medlen uppgår till sammanlagt 42 miljoner kronor 2021, 102 miljoner kronor 2022 därefter 181 miljoner kronor fr.o.m. 2023 (prop. 2020/21:1, utg.omr. 16). Medlen utgör sammantaget en viktig grund för inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling och ett nationellt meriteringssystem och för arbetet i det rådgivande organet inom Skolverket, Rådet för professioner i skolväsendet, som ska bestå av representanter för rektorer, lärare och förskollärare, universitet och högskolor, huvudmännen och myndigheten (se avsnitt 6.1). I budgetpropositionen för 2022 framförde regeringen att för att slutföra implementeringen av det nationella professionsprogrammet för rektor, lärare och förskollärare bedömer regeringen att ytterligare 23,5 miljoner kronor behöver tillföras till Skolverket för detta ändamål fr.o.m. 2023 (prop. 2021/22:1, utg.omr. 16). Från 2023 och framåt finns därmed 53.5 miljoner kronor på anslag 1:1 *Statens skolverk* samt 181 miljoner kronor på anslag 1:10 *Fortbildning av lärare och förskolepersonal*.

Inrättandet av professionsprogrammet med möjligheten att ansöka om beslut om meriteringsnivå är en viktig professionsutvecklande åtgärd. I avsnitt 6.2.3 föreslår regeringen att det i skollagen ska tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om avgifter i samband med ansökan om prövning av meriteringsnivå. Denna avgift avses inte täcka hela kostnaden för den handläggning och bedömning som sker i samband med en ansökan om beslut om meriteringsnivå. Mot bakgrund av att bedömningsprocessen inom meriteringssystemet är central för systemets legitimitet och då syftet med systemet är

att programmet ska verka professionsutvecklande och leda till en mer likvärdig utbildning och högre kunskapsresultat i skolväsendet bör staten bära den större delen av kostnaden för prövningen. Enligt *Statens skolverk* kommer hanteringen av meriteringssystemet att kräva mer än avsatta resurser för myndigheten de första åren efter införandet för att, efter några år, sannolikt minska. Myndigheten anser också att om Skolverket ska ansvara för meriteringssystemet behöver det finnas en e-tjänst för ansökan om beslut om meriteringsnivå och ett register. Regeringen bedömer i motsats till Skolverket att färre kommer att ansöka om prövning av meriteringsnivå i början. Detta eftersom de villkor för meriteringsnivåer som regeringen kommer att meddela genom föreskrifter, för det stora flertalet lärare och förskollärare kommer att ta en viss tid att uppfylla. Regeringen bedömer därför att de totalt 53,5 miljoner kronor som avsatts till annat än insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling bör vara tillräckliga. Professionsprogrammet är en viktig reform och regeringen ämnar därför följa programmets implementering.

Konsekvenser för universitet och högskolor

Utbudet av insatser inom ramen för professionsprogrammet kan vara av olika art. Vissa insatser kan t.ex. bestå av kompetensutveckling liknande Matematiklyftet eller Läslyftet som bygger på kollegialt lärande genom att en grupp lärare eller förskollärare följer en uppbyggd struktur via Skolverkets hemsida. Andra insatser skulle kunna vara poänggivande högskolekurser som ingår i universitets och högskolors eller yrkeshögskolans ordinarie kursutbud. Vissa lärosäten har redan tagit initiativ i denna riktning, se t.ex. Linnéuniversitetets nya utbildning Professionsprogram i pedagogik för undervisning, lärande och pedagogiskt ledarskap vid Linnéuniversitetet som startar höstterminen 2020. Insatser inom professionsprogrammet kan även anordnas som uppdragsutbildning, dvs. utbildning som anordnas på uppdrag med stöd av förordning, se t.ex. förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare vilken ger universitet eller högskolor som har staten som huvudman och som omfattas av högskolelagen (1992:1434) befogenhet att på uppdrag av Skolverket anordna viss uppdragsutbildning. Vilka insatser som slutligen kommer att ingå inom det nationella professionsprogrammets struktur för kompetensutveckling beslutas av Skolverket med stöd av Rådet för professioner i skolväsendet som består av företrädare för bl.a. universitet och högskolor (se vidare avsnitt 6.1). Som framgår av avsnitt 6.1 lyfter flera universitet och högskolor, bl.a. *Högskolan Kristianstad*, *Uppsala universitet* och *Luleå tekniska universitet*, farhågan att ett nationellt professionsprogram med en nationell struktur för kompetensutveckling kommer att ställa stora krav på lärosätenas kapacitet i form av personella resurser. Karlstads universitet anser att för att den föreslagna satsningen på lärares kompetensutveckling skall kunna bli en hållbar verklighet i ett långsiktigt perspektiv behöver lärosätena tillföras medel för fler helårsstudenter (HST) alternativt behöver satsningen med god framförhållning hanteras inom ramen för lärosätenas uppdragsutbildningar. Högskolan i Jönköping anser att finansieringsmodellen är oklar i departementspromemorian och att en hållbar och långsiktig finansiering måste följa med satsningen på en nationell struktur för kompetensutveckling.

Regeringen bedömer att inrättandet av en nationell struktur för kompetensutveckling med största sannolikhet innebär att universitet och högskolor kommer att få ytterligare uppdrag på grund av behovet av ett större utbud av olika insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling. Som nämns ovan har regeringen avsatt 181 miljoner kronor på Skolverkets anslag 1:10 *Fortbildning av lärare och förskolepersonal*. Arbetet med att utveckla kompetensutvecklingsutbudet inom ramen för professionsprogrammet kan vidare underlättas genom ökat samarbete dels lärosäten emellan, dels mellan lärosäten och Skolverket. Regeringen har därför i det i avsnitt 6.1 nämnda uppdraget till Skolverket gett Skolverket i uppgift att ta fram en struktur för ett samarbete mellan myndigheten och universitet och högskolor samt yrkeshögskolan som syftar till att utveckla insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling. Sådana insatser skulle kunna utformas inom ett universitets eller en högskolas ordinarie utbud eller genom uppdragsutbildning. Det finns även befintliga strukturer som på olika sätt bidrar till professionsutveckling för rektorer, lärare och förskollärare. En sådan är övningsskolor och övningsförskolor för en verksamhetsförlagd utbildning av hög kvalitet för lärar- och förskollärostudenterna. En annan är satsningen ULF, Utveckling, lärande, forskning, med tät samverkan mellan huvudmän och universitet och högskolor om praktisk forskning. Enligt uppdraget till Skolverket ska även arbetet i sådana befintliga strukturer beaktas i arbetet med att ta fram innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling. Professionsprogrammet är också långsiktigt, vilket kommer att kunna ge goda förutsättningar för universitet och högskolor att planera sin verksamhet. Det är dock viktigt att universitet och högskolor också värnar anordnandet av de reguljära lärar- och förskolläroutbildningarna och säkrar de resurser som krävs för detta. Regeringen avser att följa utvecklingen.

Konsekvenser för allmän förvaltningsdomstol

Förslaget i avsnitt 6.2.4 att ett beslut av Statens skolverk om en ansökan om meriteringsnivå ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol motsvarar förslaget i betänkandet *Med undervisningsskicklighet i centrum* – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17) att ett beslut om avslag på ansökan om ett kompetenserkännande ska kunna överklagas till en sådan domstol. Av Domstolsverkets och Kammarrätten i Stockholms remissvar över betänkandets framgång att de inte har några synpunkter på förslaget i sig. Kammarrätten i Stockholm befarar dock ett stort antal överklaganden och betonar vikten av att författningstexter och föreskrifter tydligt redogör för vad som krävs för de olika besluten. När det gäller konsekvenser konstaterar Domstolsverket att förslagen innebär en ökning av antalet prövningar i allmän förvaltningsdomstol och att det i utredningen inte presenteras något underlag kring antalet ärenden som detta kan komma att avse. Domstolsverket anger därför att myndigheten inte kan göra en bedömning av storleken på kostnaderna.

Av avsnitt 6.1 och 6.2.1 föreslås att det ska regleras i skollagen att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram, som bl.a. ska bestå av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare samt att detta system ska innehålla merite-

ringsnivåer, varav en ska förutsätta en examen på forskarnivå. Vidare föreslås att det i skollagen ska tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om antal meriteringsnivåer, benämningen av dessa samt vad som krävs för de olika meriteringsnivåerna. Detta innebär att det utöver skollagen kommer att vara förordningsbestämmelser och myndighetsföreskrifter som kommer att utgöra grund för domstolens prövning av de beslut om meriteringsnivåer som överklagas.

Att ansöka om meriteringsnivå är frivilligt och för att få ett beslut om meriteringsnivå ska de villkor som framgår av förordning och ytterligare föreskrifter vara uppfyllda. Få lärare och förskollärare kommer att uppfylla dessa villkor redan när systemet träder i kraft. Systemet syftar bl.a. till att motivera till yrkesutveckling och deltagande i kompetensutveckling. I avsnitt 6.2.2 i lagrådsremissen föreslås en koppling mellan karriärstegsreformen och meriteringssystemet så att endast en lärare med en viss meriteringsnivå kan utses till förstelärare eller lektor. Denna koppling föreslås dock ske först efter ett antal år. Sammantaget bedömer regeringen att antalet ansökningar om meriteringsnivå därför kommer att vara lägre de första åren efter ikraftträdandet, för att sedan öka i takt med att fler lärare och förskollärare bedömer att de uppfyller uppställda krav och vill ansöka om ett beslut om meriteringsnivå. Regeringen bedömer att det över tid kommer att lämnas in ett genomsnittligt antal om ca 5 500 ansökningar om meriteringsnivå per år till Skolverket. Regeringen bedömer vidare att antalet överklaganden delvis kommer att påverkas av hur tydliga föreskrifterna om villkor för meriteringsnivåerna är och att det därför är viktigt att dessa utformas på ett tydligt sätt. Utifrån dessa överväganden bedömer regeringen att domstolarna är i visst behov av utökade resurser. Resursåtgången uppskattas till 2 miljoner kronor per år.

9.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunala huvudmän

I avsnitt 6.3.2 föreslås att huvudmännens befintliga ansvar för att ge skolpersonalen kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen till viss del ska preciseras. Preciseringsen innebär att huvudmannen som en del av detta ansvar ska ge legitimerade lärare och legitimerade förskollärare 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. Bland andra *Lunds, Malmö* och *Stockholms kommuner* anser att förslaget riskerar att få ekonomiska konsekvenser för huvudmännen.

Regeringen konstaterar inledningsvis att förslaget i 6.1 och 6.3.1 om en nationell struktur för kompetensutveckling ökar omfattningen och relevansen på det utbud som erbjuds vilket ger huvudmännen större möjligheter att ta ansvar för att ge personalen möjligheter till kompetensutveckling. En nationell struktur för kompetensutveckling underlättar även för små huvudmän att erbjuda kvalificerad kompetensutveckling för sina lärare och förskollärare. Ett kvalitetssäkrat, långsiktigt och förutsägbart

utbud av kompetensutveckling som kan tas i anspråk när behov identifierats och med tydliga förutsättningar för deltagande underlättar också huvudmännens långsiktiga planering.

I promemorian föreslås, till skillnad från betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17), två meriteringsnivåer, meriterad lärare respektive förskollärare och särskilt meriterad lärare respektive förskollärare. Som framgår av avsnitt 6.1 har regeringen gett Skolverket i uppdrag att med utgångspunkt i nämnda betänkande undersöka hur villkoren för ytterligare en meriteringsnivå, ”erfaren”, skulle kunna konstrueras. I avsnitt 6.2.1 föreslår regeringen dels att det i skollagen ska anges att det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare respektive förskollärare ska innehålla olika meriteringsnivåer och att en av meriteringsnivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå, dels att det i skollagen ska tas in en upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om antal meriteringsnivåer, benämningen av dessa samt villkoren för de olika meriteringsnivåerna.

I vilken utsträckning preciseringen av huvudmännens ansvar att erbjuda kompetensutvecklingsinsatser kommer att få ekonomiska konsekvenser för huvudmännen beror förstås på det antal meriteringsnivåer som kommer att föreskrivas och vilka villkor som kommer att föreskrivas för respektive meriteringsnivå. Som framgår ovan finns medel avsatta för insatser inom det nationella professionsprogrammet och som framgår av avsnitt 6.3.2 har regeringen i budgetpropositionen för 2022 angett att regeringen ser att det behövs ett samlat statsbidrag för lärares och förskollärares deltagande i fortbildning och att regeringen avser att presentera ett sådant bidrag under 2023 (prop. 2012/22:1, utg.omr. 16).

Det kan i sammanhanget nämnas att en förvaltningsmyndighet under regeringen inte får besluta föreskrifter som vid tillämpningen kan få inte oväsentliga effekter på kostnader för kommuner utan att inhämta regeringens medgivande (förordningen [2014:570] om regeringens medgivande till beslut om vissa föreskrifter). Den s.k. finansieringsprincipen gäller även myndigheters bindande beslut (se t.ex. En tydligare beredning av Myndighetsföreskrifter [Ds 2014:10]). Vidare ska en förvaltningsmyndighet innan den beslutar föreskrifter bl.a. genomföra konsekvensutredningar och ge dem som berörs tillfälle att yttra sig. Kan föreskrifter få effekter för kommuner ska konsekvensutredningen även innehålla en redogörelse för de överväganden som myndigheten gjort enligt 14 kap. 3 § regeringsformen (förordningen [2007:1244] om konsekvensutredning vid regelgivning).

9.4 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

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

Förslaget om att inrätta ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare innebär att huvudmannens befintliga ansvar att se till att skolpersonalen ges möjlighet till kompetensutveckling till viss del preciseras, så att huvudmannen som en del av detta ansvar ska se till att ge legitimerade lärare respektive förskollärare möjlighet att inom det nationella professionsprogrammet delta i kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för beslut om sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en forskarexamen. Som framgår av avsnitt 6.3.2 anser *Malmö, Varbergs* och *Mölnbalds kommuner* att förslaget sammantaget måste ses som ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Regeringen delar denna uppfattning.

Att huvudmannens befintliga ansvar för kompetensutveckling till viss del preciseras på ovan angivet sätt, utgör en viss inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Som anförs i avsnitt 9.3 ger dock ett kvalitetssäkrat, långsiktigt och förutsägbart utbud av kompetensutveckling som kan tas i anspråk när huvudmän identifierat behov i verksamheterna ökade möjligheter till utveckling och bättre förutsättningar för huvudmannen att erbjuda sin personal kompetensutveckling. En nationell struktur för kompetensutveckling underlättar även för små huvudmän att erbjuda kvalificerad kompetensutveckling för sina lärare och förskollärare. Tydligare förutsättningar för deltagande i kompetensutvecklingsinsatser underlättar också huvudmännens långsiktiga planering.

Inskränkningen i den kommunala självstyrelsen ska vidare vägas mot syftena med regleringen. Det finns flera syften med förslagen. Dessa är att utveckla och höja undervisningens kvalitet, stärka skolprofessionerna, öka läraryrkenas attraktionskraft och i förlängningen öka likvärdigheten i utbildningen för eleverna.

Flera insatser har gjorts över tid för att nå dessa syften, t.ex. Nationella skolutvecklingsprogram och Karriärstegsreformen för att nämna några. Dessa insatser har dock inte fått önskvärd effekt. Som framgår av avsnitt 4 lyfter OECD i rapporten *Improving schools in Sweden (2015)* behovet av en övergripande struktur och strategi som kan samla och utveckla de olika insatserna och ta fram nya. OECD:s rapport var en av utgångspunkterna i Skolkommissionens uppdrag. I slutbetänkandet *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)* föreslår Skolkommissionen inrättandet av professionsprogram som den struktur som strategiskt kan stärka och utveckla skolprofessionerna och därmed utveckla undervisningens och ledarskapets kvalitet, öka skolprofessionernas attraktionskraft och i förlängningen öka likvärdigheten. Skolkommissionen identifierar en sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän, otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena samt bristande förutsättningar för professionsutveckling (se avsnitt 4).

Det är viktigt med likvärdiga förutsättningar för kompetensutveckling. För att uppnå sådan likvärdighet och syftena med regleringen behöver preciseringen av kompetensutvecklingen gälla samtliga huvudmän i förhållande till legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Att legitimerade lärare respektive förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som kommer att utgöra villkor för att uppnå sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en forskarexamen är viktigt för de enskilda lärarna och förskollärarna men också av stor betydelse för att

meriteringssystemet ska bidra till att utveckla undervisningens kvalitet, stärka professionerna, öka yrkenas attraktionskraft och därigenom öka likvärdigheten vad gäller elevernas utbildning.

Att genom mindre ingripande alternativ som att t.ex. låta det vara upp till varje huvudman att bestämma om en legitimerad lärare eller förskollärare ska ges möjlighet att ta del av sådan kompetensutveckling som utgör villkor för att kunna få ett beslut om meriteringsnivå, anser regeringen inte vara tillräckligt för att uppnå likvärdighet för lärare och förskollärare och inte heller ett alternativ som möjliggör att nå ökad likvärdighet för eleverna. Som erinras om i avsnitt 6.3.2 ska alla barn och elever enligt skollagen ska ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden och utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 8 och 9 §§ skollagen). Regeringen bedömer att det inte finns andra mindre ingripande åtgärder för att uppnå syftena med förslaget. Förslaget går således inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett inskränkningen. Regeringen bedömer därmed att inskränkningen i den kommunala självstyrelsen är befogad och proportionerlig.

9.5 Konsekvenser för enskilda huvudmän

Förslaget att huvudmännens befintliga ansvar för att ge skolpersonalen kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen till viss del ska preciseras så att huvudmannen som en del av detta ansvar ska se till att ge legitimerade lärare och legitimerade förskollärare 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, gäller såväl offentliga som enskilda huvudmän. De bedömningar som görs i fråga om konsekvenser för kommunerna gäller också huvudmän för fristående skolor respektive förskolor.

Av 2 kap. 17 § skollagen framgår att lärare som saknar legitimation som lärare eller förskollärare trots det får bedriva undervisning i vissa situationer. Det gäller annan undervisning på ett visst främmande språk än språkundervisning om de har en utländsk lärarutbildning som motsvarar en svensk lärarexamen, och kompetens att undervisa på det främmande språket. Det gäller även undervisning i fristående skolor och fristående fritidshem med viss särskild pedagogisk inriktning samt viss undervisning inom riksrekryterande utbildning på nationella program i gymnasieskolan. Förskollärare som saknar legitimation får trots det bedriva undervisning i fristående förskolor med viss särskild pedagogisk inriktning. Eftersom meriteringssystemet i avsnitt 6.1 förslås avgränsas till legitimerade lärare respektive förskollärare kommer möjligheten att ansöka om beslut om meriteringsnivå inom professionsprogrammet inte att omfatta de lärare som enligt skollagen får bedriva undervisning i vissa situationer trots att de saknar legitimation som lärare eller förskollärare.

9.6 Konsekvenser för företag

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

9.7 Konsekvenser för barn och elever

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

Den föreslagna ramlagstiftningen om ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare i skolväsendet och den tillkommande regleringen på förordnings- och myndighetsnivå syftar till ökad kvalitet och likvärdighet i utbildningen, vilket är positivt för barn och elever. Professionernas kunskapsbas och undervisningens vetenskapliga grund stärks genom professionsprogrammet. Kvalificerad kompetensutveckling och en nationell bedömning av lärares och förskollärares yrkesskicklighet bedöms leda till en ökad attraktionskraft för professionerna i skolväsendet vilket inverkar på rekryteringen till, och kvarvaron i, lärar- och förskolläraryrkena. På så sätt ökar undervisningens kvalitet i alla delar i skolväsendet och därmed stärks barns och elevers möjlighet till en likvärdig utbildning.

9.8 Konsekvenser för rektorer, lärare, förskollärare och annan personal

En nationell struktur för kompetensutveckling

Förslaget om en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare i skolväsendet innebär att relevansen i och omfattningen av kompetensutvecklingsutbudet för rektorer, lärare och förskollärare ökar, professionernas kunskapsbas höjs och blir mer enhetlig och att attraktionskraften i professionerna därmed ökar. En nationell struktur för kompetensutveckling innebär att det blir tydligare hur rektorer, lärare och förskollärare kan ta steg för att utveckla sin undervisning eller sitt ledarskap i en riktning som av professionerna bedöms vara av hög kvalitet. Förslagen bedöms medföra att såväl rekryteringen till som kvarvaron i yrkena ökar. Med en lägre personalomsättning och större andel legitimerade och behöriga lärare och förskollärare i verksamheterna minskar arbetsbelastningen och samarbetet kommer att hålla en högre kvalitet. Sammantaget bedöms detta medföra en ökad kvalitet och större likvärdig-

het i utbildningen inom skolväsendet, vilket i sin tur kan öka arbetsglädjen och stoltheten hos rektorer, lärarna och förskollärarna.

Ett nationellt meriteringsystem för legitimerade lärare respektive förskollärare

Förslaget om att inrätta ett nationellt meriteringsystem för legitimerade lärare respektive förskollärare innebär en möjlighet för erfarna och yrkeskickliga lärare och förskollärare att få ett erkännande som kan användas vid ansökningar till olika anställningar eller som en aspekt som kan beaktas när olika ansvarsuppgifter ska fördelas på en skola eller förskola, vilket är positivt för lärarna.

Förslaget att huvudmännens befintliga ansvar för att ge skolpersonalen kompetensutveckling enligt 2 kap. 34 § skollagen till viss del ska preciseras så att huvudmannen som en del av detta ansvar ska se till att ge legitimerade lärare och legitimerade förskollärare 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, ger alla legitimerade lärare och förskollärare en möjlighet att utvecklas och få sin kompetens erkänd enligt ovan.

9.9 Konsekvenser för jämställdheten

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Fördelningen mellan kvinnor och män är mycket ojämn i skolväsendet och en majoritet av rektorer och lärare är kvinnor, speciellt i förskolan och i grundskolans tidigare år.

Inrättandet av ett nationellt professionsprogram syftar bl.a. till att öka skolprofessionernas attraktionskraft, vilket kan medföra att fler kvinnor och män väljer läraryrket. Om ett större antal män väljer läraryrkena skulle förslaget kunna stärka förutsättningarna för en jämnare könsfördelning bland rektorer, lärare och förskollärare på den enskilda skol- eller förskoleenheten.

9.10 Konsekvenser för det integrationspolitiska målet och målet för regeringens politik mot segregation

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund (prop. 2008/09, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115). Målet för regeringens politik mot segregation är minskad segregation, jämlika och jämställda uppväxt- och levnadsvillkor samt goda livschanser för alla (prop. 2019/20:1, bet. 2019/20:AU1, rskr. 2019/20:114). I regeringens långsiktiga strategi för att minska och motverka segregation (Ku2018/01462) anges fem prioriterade områden: boende, utbildning, arbetsmarknad, demokrati och civilsamhälle samt brottslighet. Inom utbildning inriktas arbetet mot skolsegregation och

att sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultat ska minska.

En god utbildning minskar risken för utanförskap, förbättrar möjligheterna till integration och bidrar till att minska och motverkar segregation. Av avsnitt 4 framgår att Skolkommissionen lyfter den stora betydelse som lärarkompetens har för elevers kunskapsresultat. Även förskollärares och rektorers yrkeskunnande har stor betydelse för elevernas resultat och måluppfyllelse. Skolkommissionen poängterar vidare att en av de faktorer som har störst påverkan på elevernas kunskapsutveckling är lärarens undervisningsskicklighet. Nyanlända elever och elever med begränsade kunskaper i svenska har särskilt stor nytta av skickliga lärare för att kunna uppnå goda kunskapsresultat. För elever med kort tid i den svenska skolan har undervisningens kvalitet särskilt stor betydelse för elevens utveckling, lärande och framtidsutsikter.

Regeringens förslag om ett nationellt professionsprogram kan inverka positivt på det integrationspolitiska målet eftersom förslaget syftar till att utveckla undervisning och ledning och därmed stärka professionerna. En generell utveckling av undervisningens kvalitet och ökad likvärdighet i skolan innebär bl.a. att förmågan att möta den variation som finns i en barngrupp eller i klassrummet och ge varje elev det stöd som behövs ökar. Skolans förmåga att motverka att elever har olika förutsättningar att uppnå kunskapsresultat beroende på föräldrarnas socioekonomi kan förbättras genom att lärarnas kompetens stärks. Sådan generell utveckling bör ha positiva effekter för det integrationspolitiska målet. Genom att minska sambandet mellan elevernas socioekonomiska bakgrund och kunskapsresultaten bör det nationella professionsprogrammet även ha positiva effekter för arbetet för att minska och motverka skolsegregationens konsekvenser och därmed nå målet för politiken mot segregation.

9.11 Konsekvenser för miljön

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

9.12 EU-rätten

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

10 Författningskommentar

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

2 kap.

1 § I detta kapitel finns bestämmelser om

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

Paragrafen innehåller en förteckning över kapitlets innehåll.

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

34 § *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.*

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.

Paragrafen i dess gällande lydelse reglerar huvudmannens ansvar dels att se till att personalen som har hand om utbildningen i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen ges möjligheter till kompetensutveckling, dels att se till att all personal i den verksamhet som huvud-

mannen har ansvar för enligt skollagen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Bestämmelserna i paragrafen flyttas till en ny paragraf, 34 a §.

Av paragrafens *första stycke*, som är nytt, framgår att det inom skolväsendet ska inrättas ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Det nationella professionsprogrammet ska bestå av två delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling som riktar sig till nämnda yrkeskategorier, dels ett nationellt meriteringssystem som enbart omfattar legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.

Av det nya *andra stycket* framgår att det nationella meriteringssystemet ska innehålla meriteringsnivåer. En av meriteringsnivåerna ska förutsätta att de legitimerade lärarna respektive förskollärarna har en examen på forskarnivå. I 34 d § första stycket finns det en upplysning om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om bl.a. antal meriteringsnivåer, benämning på dessa och om villkoren för de olika meriteringsnivåerna.

Det *tredje stycket*, som är nytt, reglerar innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling. Strukturen ska innehålla dels sådana kompetensutvecklingsinsatser för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare som kan utgöra villkor för att uppnå meriteringsnivå, dels andra kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskollärare. Strukturen ska också innehålla kompetensutvecklingsinsatser för rektorer. Vilka kompetensutvecklingsinsatser det är fråga om kommer att preciseras i föreskrifter som regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddelar med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, se upplysning om detta i 34 d §.

Av paragrafens *fjärde stycke*, som är nytt, framgår att inom ramen för den nationella strukturen för kompetensutveckling får insatser för rektorer även erbjudas ställföreträdande rektorer (jfr 9 § andra och tredje styckena) 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.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.2.1.

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,

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.

Paragrafen som är ny innehåller bestämmelser om det ansvar huvudmannen har när det gäller skolpersonalens kompetensutveckling.

Punkterna 1 och 2 motsvarar nuvarande andra respektive första stycket i 34 §.

I *andra stycket* görs en viss precisering av huvudmannens ansvar för kompetensutveckling genom att det anges att huvudmannen som en del av

kompetensutvecklingen enligt första stycket 2 ska se till att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om sådan meriteringsnivå som inte förutsätter en examen på forskarnivå. Att det nationella professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare innehåller två delar, dels en nationell struktur för kompetensutveckling för nämnda yrkesgrupper, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare framgår av 34 § första stycket. Vad den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla på en övergripande nivå framgår av 34 § tredje stycket. Det är bland annat kompetensutvecklingsinsatser som kan ligga till grund för meriteringsnivå (34 § tredje stycket 1). Att det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ska bestå av olika nivåer och att en av dessa nivåer ska förutsätta en examen på forskarnivå framgår av 34 § andra stycket. Det närmare innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling kommer att preciseras i föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen, se upplysning om detta i 34 d § andra stycket. I samma paragrafs första stycke finns det en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om bl.a. antal meriteringsnivåer, benämning på dessa och om villkoren för de olika meriteringsnivåerna. Sådana villkor kan bl.a. vara att den legitimerade läraren eller legitimerade förskolläraren ska ha genomgått vissa insatser inom den nationella strukturen för kompetensutveckling.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2.

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.*

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om vilken myndighet som prövar ansökningar från legitimerade lärare och legitimerade förskollärare och fattar beslut om meriteringsnivåer.

Av paragrafen framgår att det är Statens skolverk som ska pröva ansökningar från legitimerade lärare och legitimerade förskollärare om att få ett beslut om att han eller hon har uppnått en viss meriteringsnivå. Statens skolverk ska således bedöma om den legitimerade läraren eller legitimerade förskolläraren uppfyller de villkor som uppställs för en viss meriteringsnivå. Av 34 § andra stycket framgår att en av meriteringsnivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå. I 34 d § första stycket upplyses att föreskrifter om antal meriteringsnivåer, benämningen på dessa och om villkoren för de olika meriteringsnivåerna meddelas av regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen. Detsamma gäller i fråga om avgifter i samband med en ansökan om prövning av meriteringsnivå. I 34 d § andra stycket upplyses om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.3.

34 c § *Om Lärarnas ansvarsnämnd beslutar att återkalla en lärares eller förskollärares legitimation enligt 23 §, ska ett beslut om att läraren eller förskolläraren har uppnått en viss meriteringsnivå upphöra att gälla när återkallelsen fått laga kraft.*

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

För att som lärare och förskollärare ha möjlighet att ansöka och få beslut om att han eller hon har uppnått en viss meriteringsnivå krävs att man är legitimerad, se 34 § första stycket och 34 b §. Om Lärarnas ansvarsnämnd fattar ett beslut om att återkalla en lärares eller förskollärares legitimation enligt 23 § och läraren eller förskolläraren har ett beslut om att han eller hon har uppnått en viss meriteringsnivå, innebär förevarande paragraf att lärarens eller förskollärarens beslut om sådan meriteringsnivå ska upphöra att gälla när beslutet om återkallelse av legitimation har fått laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4.

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 prövning av 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.

Paragrafen, som är ny, innehåller upplysningsbestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela vissa föreskrifter med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

Av *första stycket* framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela föreskrifter om antal meriteringsnivåer som ska finnas och hur dessa meriteringsnivåer ska benämnas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan vidare meddela föreskrifter om villkoren för de olika meriteringsnivåerna och om avgifter i samband med en ansökan om meriteringsnivå. Att det ska finnas ett nationellt professionsprogram som bl.a. ska innehålla ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare samt att detta system ska innehålla meriteringsnivåer, varav en av nivåerna ska förutsätta en examen på forskarnivå, framgår av 34 § första och andra styckena. Att det är Statens skolverk som ska pröva en ansökan och besluta om en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare uppfyller villkoren för en viss meriteringsnivå framgår av 34 b §.

Av *andra stycket* framgår att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan meddela ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutveckling. Att det ska finnas ett nationellt professionsprogram och att det bl.a. ska innehålla en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt vad den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla på en övergripande nivå framgår av

34 § första och tredje styckena. Med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen kan regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, meddela ytterligare föreskrifter om den nationella strukturen för kompetensutveckling, bl.a. om vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska erbjudas. Av andra stycket förevarande paragraf framgår vidare att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen även kan meddela ytterligare föreskrifter om meriteringsförfarandet.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1 och 6.2.1.

28 kap.

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

1. vitesföreläggande enligt 26 kap. 27 §,
2. ansökan om lärar- eller förskollärlägitimation 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 §.*

Paragrafen reglerar vilka beslut av Statens skolverk som får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Punkterna 2 och 3 ändras så att de avser beslut som gäller vissa angivna ansökningar och inte enbart beslut om avslag på vissa angivna ansökningar (jfr HFD 2015 ref. 73).

I paragrafen läggs en ny *punkt 4* till som innebär att ett beslut av Statens skolverk om meriteringsnivå enligt 2 kap. 34 b § får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Av 10 § följer att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

I första meningen görs en redaktionell ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 6.2.4.

Sammanfattning av betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17)

Betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17) från Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06) remitterades 5 april 2018. Betänkande innehöll bland annat förslag om ett nationellt professionsprogram för lärare och rektorer.

Professionsprogrammet som utredningens bärande strategi

Under 2015 pekade the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) på behovet av mer samlade strategier för den svenska skolan. 2015 års skolkommision tog fasta på OECD:s slutsatser och presenterade 2017 förslag till en samlad strategi för ökad kunskap och likvärdighet. Ett av Skolkommisionens förslag var att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska inrättas i syfte att främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling, och för att skapa generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet. Detta för att möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsresultat.

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

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

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

Professionsprogrammets tre byggstenar

Professionsprogrammet bygger på tre antaganden:

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

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

Professionsprogrammet utgår från vetskapen att undervisningsskicklighet utvecklas över tid och under vissa förutsättningar samt att en lärare under sitt yrkesliv genomgår flera faser, från nyexaminerad till en allt mer erfaren och skicklig lärare. Programmet innebär att olika kompetensutvecklingsinsatser, möjligheter till mer kvalificerade arbetsuppgifter och andra utvecklingsmöjligheter på ett tydligt, likvärdigt och förutsägbart sätt knyts till dessa olika faser.

Möjlighet till kompetensutveckling

För att en lärare eller rektor ska bli verkligt framgångsrik i sin yrkesgärning krävs kontinuerlig kompetensutveckling genom hela yrkeslivet, för läraren primärt inriktad på att utveckla undervisningen och undervisningsskickligheten. Men svenska lärare och rektorer ägnar mindre tid åt kompetensutveckling än lärare i andra länder, och fortbildning med

inriktning på undervisningsämnen och ämnesdidaktik har under de senaste decennierna fått stå tillbaka för verksamhetsutveckling. Utredningen föreslår att skollagen ändras så att legitimerade lärare och rektorer ges möjlighet att kontinuerligt ta del av kompetensutvecklingsinsatser som stärker yrkesskickligheten. Utredningen menar också att det är nödvändigt att lärare och rektorer generellt får ett större eget inflytande över innehållet i kompetensutvecklingen samt hur denna ska genomföras, till exempel genom deltagande i en kollegial process eller i en kurs eller genom att läraren driver ett utvecklingsprojekt. Samtidigt är det viktigt att rektor och huvudman även fortsättningsvis har ett inflytande över inriktningen på lärarnas och rektorernas kompetensutveckling för att verksamheten som helhet ska utvecklas i önskad riktning. Det kan också finnas behov av kompetens nationellt som behöver tillgodoses. Över tid behöver därför insatser definierade av varje nivå rymmas.

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

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

Kunskap och kompetens kan bekräftas nationellt

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

Kompetensbeskrivningarna för de olika nivåerna bör utarbetas i huvudsak av professionerna och beslutas av funktionen. Utredningen menar att undervisningsskicklighet bör vara det avgörande kriteriet för att

nå ett nationellt kompetenserkanande. Det är viktigt att kompetensbeskrivningarna utformas på ett sådant sätt att en tydlig progression uttrycks och att de olika nivåerna därmed kan fungera som inspirerande målbilder. Den kunskap och kompetens som krävs för en viss nivå bör också ha kunnat tillägnas på olika sätt, till exempel genom ett metodiskt och medvetet arbete för att utveckla skickligheten i praktiken eller genom deltagande i formell utbildning.

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

Möjligheter att använda kompetens strategiskt

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

För vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter bör på sikt krav om en viss kompetensnivå ställas på den lärare eller forskollärare som utför dem. Vilka arbetsuppgifter som ska kräva en viss kompetensnivå liksom vilken nivå som ska krävas bör fastställas i anslutning till att beslut fattas om nationella kompetensbeskrivningar. Initialt bör detta vara något som huvudmannen ska sträva efter. Utredningen menar att det till exempel bör övervägas om det bör ställas krav på en viss kompetensnivå för den som ska vara ämnesansvarig eller för den som ska fungera som mentor för en nyexaminerad lärare. Mentorer bör också omfattas av ett krav på viss utbildning. För att möjliggöra att ett sådant krav kan ställas på sikt föreslår utredningen en satsning på mentorsutbildning.

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

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

Betänkandets lagförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lag om ändring i skollagen (2010:800) dels att nuvarande 2 kap. 12, 22, 22 a respektive 34 §§ ska upphävas dels att det ska införas ett nytt kapitel, 2 a kap., av följande lydelse, dels att det i lagen ska införas tio nya paragrafer: 2 a kap. 1–9 §§ samt 28 kap. 4 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a kap. Kompetensutveckling för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer

Kompetensutveckling

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

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

Introduktionsperiod

2 § En huvudman som har anställt en lärare eller förskollärare som har behörighetsgivande examen ska se till att läraren eller förskolläraren i omedelbar anslutning till att anställningen påbörjas genomför en introduktionsperiod inom undervisning som i huvudsak svarar mot lärarens eller förskollärarens behörighet, om inte läraren eller förskolläraren tidigare har genomfört en sådan introduktionsperiod.

Första stycket gäller inte lärare och förskollärare som anställs för

att med stöd av 17 eller 18 § eller föreskrifter som meddelas med stöd av 13 § tredje stycket bedriva viss undervisning utan att vara behörigenligt 13 § första stycket. 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 sådan introduktionsperiod som avses i första stycket.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om introduktionsperioden och om ytterligare undantag från första stycket.

Befattningsutbildning för rektorer

3 § 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 vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

Skyldigheten för en huvudman enligt första stycket gäller inte i fråga om rektorer som

– tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

– genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämförts med sådan utbildning, eller

– den 15 mars 2010 är verksam som rektor.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utbildning enligt första stycket.

Professionsprogram

4 § För att främja professionell utveckling och skolutveckling ska legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer och förskolechefer ges möjligheter till kompetensutveckling och att få sin kompetens erkänd.

Med legitimerad lärare eller förskollärare enligt första stycket jämföras lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 och andra stycket skollagen.

5 § Huvudmannen ska se till att legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer och förskolechefer ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och kan ligga till grund för ett kompetenseriknande.

Med legitimerad lärare eller förskollärare enligt första stycket jämföras lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 och andra stycket skollagen.

6 § Varje huvudman ska sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning. Huvudmännen ska också sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare.

Regeringen meddelar föreskrifter om statsbidrag till huvudmän i syfte att stimulera att dessa inrättar karriärstegen förstelärare och lektor.

Kompetenseriknande

7 § [En särskild funktion] ska efter ansökan meddela beslut om kompetenseriknande till

– en legitimerad lärare eller
förskollärare eller

– en rektor eller förskolechef
anställd i skolväsendet.

Med legitimerad lärare eller
förskollärare enligt första stycket
jämföras lärare och förskollärare
utan legitimation som bedriver
undervisning med stöd av 2 kap.
17 § första stycket 1 och andra
stycket skollagen.

8 § Huvudmannen ska sträva
efter att för vissa arbetsuppgifter
huvudsakligen använda lärare och
förskollärare som erkänts ha en
viss kompetens.

Bemyndigande

9 § Regeringen eller den myn-
dighet som regeringen bestämmer
får meddela föreskrifter om vad
som krävs för kompetenserkän-
nande liksom vilka arbetsuppgifter
som bör kräva viss kompetens.

Regeringen får meddela före-
skrifter om avgifter i samband med
ansökan om kompetenserkännan-
de.

28 kap.

4 a §

Beslut av [Funktionen] överkla-
gas hos allmän förvaltningsdomstol
om beslutet gäller avslag på en
ansökan om kompetenserkännan-
de.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande kommit in från Kammarrätten i Stockholm, Domstolsverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse (SIS), Myndigheten för delaktighet, Barnombudsmannen, Jämställdhetsmyndigheten, Sametinget, Statskontoret, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Skolforskningsinstitutet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Universitetskanslersämbetet, Universitets- och högskolerådet, Göteborgs universitet, Lunds universitet, Stockholms universitet, Uppsala universitet, Karlstads universitet, Kungliga Tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Mittuniversitetet, Umeå universitet, Örebro universitet, Gymnastik- och idrottshögskolan, Högskolan i Borås, Högskolan Dalarna, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Väst, Konstfack, Kungliga Musikhögskolan i Stockholm, Mälardalens högskola, Stockholms konstnärliga högskola, Södertörns högskola, Chalmers tekniska högskola AB, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Diskrimineringsombudsmannen, Eda kommun, Göteborgs kommun, Kristianstads kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Mölndals kommun, Ronneby kommun, Stockholms kommun, Uddevalla kommun, Varbergs kommun, Göteborgsregionens kommunalförbund, Lapplands kommunalförbund, Jämtlands läns landsting, Gävleborgs läns landsting, Folkbildningsrådet, Friskolornas riksförbund, Funktionsrätt Sverige, Förbundet Folkhögskollärarna, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges Kommuner och Landsting, Vuxenutbildning i samverkan (ViS).

Därutöver har yttrande inkommit från Arete Akademi, Autism & Aspergerförbundet, Synskadades riksförbund, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Waldorflärlarhögskolan, Utbildningscheferna för nationella Rektorsprogrammet, Riksförbundet Attention, Föräldraalliansen Sverige, Vidareutbildning av lärare och Kungliga vetenskapsakademien.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän (JO), Malmö universitet, Arbetsgivarverket, Regelrådet, Färgelanda kommun, Gullspångs kommun, Högsby kommun, Köpings kommun, Lerums kommun, Nordanstigs kommun, Norsjö kommun, Simrishamns kommun, Sjöbo kommun, Skurups kommun, Stenungssunds kommun, Storumans kommun, Sävsjö kommun, Timrå kommun, Vara kommun, Vaxholms kommun, Vingåkers kommun, Västerviks kommun, Åre kommun, Älvdalens kommun, Överkalix kommun, Landstinget i Kalmar län, Västerbottens läns landsting, Skåne läns landsting, Almega, Lika Unika, Riksförbundet Hem och Skola, Svenska Kommunalarbetareförbundet, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd SVEA.

Sammanfattning av promemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (U2021/03373)

Den 29 juli 2021 remitterades departementspromemorian Professionsprogram för lärare och förskollärare ut på remiss. I promemorian föreslås att ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska inrättas med syftet stärka skolprofessionerna, höja kvaliteten på utbildningen och öka skolprofessionernas attraktionskraft. Förslaget är framtaget i en reformvårdande anda och syftar därmed till att stärka befintliga strukturer som t.ex. karriärstegsreformen. Förslaget i denna promemoria ska ses som den grundläggande ramen för programmet. Programmet kan framöver både utvecklas och utvidgas.

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

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

Förslag om en nationell struktur för kompetensutveckling

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

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

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

Förslag om ett nationellt meriteringssystem

Förslaget om ett nationellt meriteringssystem innebär att legitimerade lärare respektive förskollärare ska kunna få sin kompetens erkänd. Merite-

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

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

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

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

Karriärstegsreformen kopplas till meriteringssystemet

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

En viktig faktor för att möjliggöra en utveckling av en profession är hur professionens kunskapsbas skapas och utvecklas. Professionsprogrammen syftar till att stärka skolprofessionerna. För att programmen ska få den legitimitet som behövs är professionernas reella inflytande över innehåll och form för de nationella professionsprogrammen väsentligt.

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

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

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §⁴

I detta kapitel finns bestämmelser om

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

Kompetensutveckling

Nationellt professionsprogram och annan kompetensutveckling

34 §⁵

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.

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

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

⁴ Senaste lydelse 2018:608.

⁵ Senaste lydelse 2021:452.

i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer:

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

Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla

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

34 a §

Huvudmannen ska se till att

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

34 b §

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

34 c §

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

34 d §

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

34 e §

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

34 f §

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

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

27 kap.2 §⁶

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

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

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

28 kap.

1 §

I detta kapitel finns bestämmelser om

- överklagande hos allmän förvaltningsdomstol (2–11 §§),
- överklagande hos Skolväsendets överklagandenämnd (12–17 §§),
- och
- överklagandeförbud (18 §).

I detta kapitel finns bestämmelser om

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

Beslut av Statens skolverk

11 a §

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

⁶ Senaste lydelse 2019:410.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande kommit in från Arbetsgivarverket, Bromölla kommun, Delegationen mot segregation Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, Eda kommun, Folkbildningsrådet, Friskolornas riksförbund, Förvaltningsrätten i Umeå, Gullspångs kommun, Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs kommun, Göteborgs universitet, Högsby kommun, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Idéburna skolors riksförbund, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Integritetsskyddsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten Stockholm, Karlstads universitet, Konstfack, Kungliga Musikhögskolan i Stockholm, Kungliga tekniska högskolan, Köpings kommun, Lerums kommun, Linköpings universitet, Luleå tekniska universitet, Lunds kommun, Lunds universitet, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Malmö kommun, Malmö universitet, Mittuniversitetet, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällefrågor, Mälardalens högskola, Mölndals kommun, Region Jämtland Härjedalen, Region Kalmar län, Ronneby kommun, Sametinget, Sjöbo kommun, Skellefteå kommun, Skolforskningsinstitutet, Skolväsendets överklagandenämnd, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Stenungsunds kommun, Stockholms kommun, Stockholms universitet, Sveriges Kommuner och Regioner, Sveriges Skolledarförbund, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Södertörns högskola, Timrå kommun, Uddevalla kommun, Umeå universitet, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, Uppsala universitet, Varbergs kommun, Vingåkers kommun, Växjö Kommun, Åre kommun, Älvdalens kommun, Örebro universitet, Överkalix kommun.

Därutöver har yttrande inkommit från Branschförbundet för fristående förskolor (Sefif), Funktionsrätt Sverige, Föreningen för undervisningsutvecklande ämnesdidaktisk forskning och utveckling (FUUF), Föreningen Sveriges skolchefer, Helsingborgs kommuns Barn- och utbildningsnämnd, Högskolan i Jönköping, Innovation forskning och utveckling i skola och förskola, Internationella Engelska Skolan, Karlstads kommun, Kungliga Vetenskapsakademien, Kunskapsskolan Sverige AB, Lärarutbildningskonventet, Nacka kommun, NTA Skolutveckling samt ett gemensamt remissvar från Waldorfskolefederationen (WSF), Riksföreningen Waldorfförskolornas samråd (RWS) och Waldorflärlarhögskolan (WLH).

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig, men har förklarat sig avstå eller har inte inkommit med yttrande: Omega, Barnombudsmannen, Chalmers tekniska högskola AB, Elevernas riksförbund (tidigare SVEA), Färgelanda kommun, Förvaltningsrätten i Malmö, Göteborgsregionens kommunalförbund, Haparanda kommun, Högskolan i Skövde, Kristianstads kommun, Lapplands kommunalförbund, Linnéuniversitetet, Munkfors kommun, Nordanstigs kommun, Norsjö kommun, Region Gävleborg, Region Skåne, Region Västerbotten, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksförbundet Hem och Skola, Sameskolstyrelsen, Simrishamns kommun, Skurups kommun, Stiftelsen Högskolan i Jönköping, Stockholms konstnärliga högskola, Storumans kommun, Svenska

Kommunalarbetareförbundet, Sveriges Elevkårer, Sveriges Elevråd, Bilaga 6
Sävsjö kommun, Vara kommun, Vaxholms kommun, Vuxenutbildning i
samverkan och Västerviks kommun.