

Till statsrådet och chefen för Utbildningsdepartementet

Genom beslut av den dåvarande regeringen den 23 mars 2006 förordnades en särskild utredare att bedöma behovet av ett system med auktorisation av lärare. Riksdagsledamoten Jan Björkman utsågs som särskild utredare. Jan Björkman entledigades den 7 november 2006.

Genom ett regeringsbeslut den 14 november förordnades fil. dr. Jörgen Ullenhag som särskild utredare. Genom ett regeringsbeslut den 21 december 2006 fick utredningen nya direktiv och det förordnades att de tidigare direktiven inte längre skulle gälla. Utredningens uppdrag har härefter varit att lämna förslag till behörighetsregler för lärare och att uppmärksamma hur behörighetsreglerna kan skärpas när det gäller kravet på tillsvidareanställning av lärare. Utredningens uppdrag har vidare varit att lämna förslag till ett statligt auktorisationssystem för lärare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 22 augusti 2006 kansliråden Camilla Asp och Nils-Erik Elfstadius, avdelningschefen Ann Carlson Ericsson, undervisningsrådet Peter Fagerlund, utredaren Ann-Britt Gabrielsson, departementssekreteraren Tommy Larsson och kanslirådet Myrna Smitt. Som ytterligare expert i utredningen förordnades den 21 november 2006 professorn Hans-Albin Larsson. Efter entledigande av Camilla Asp och Nils-Erik Elfstadius förordnades den 17 september 2007 kanslirådet Peter Syrén och departementssekreteraren Christer Toftenius som experter i utredningen.

Som sekreterare i utredningen förordnades fr.o.m. den 12 juni 2006 numera ämnessakkunniga Kerstin Hultgren, fr.o.m. den 16 juni 2006 revisionsdirektören Leif Svensson och fr.o.m. den 1 februari 2007 hovrättsassessorn Jacob Heister. Med begäran om entledigande upphörde förordnandet för Kerstin Hultgren den 30 november 2007. Med begäran om entledigande upphörde förordnandet för

Jacob Heister den 24 februari 2008 och för Leif Svensson den 31 mars 2008. Departementssekreteraren Emma Bernerskog förordnades som sekreterare i utredningen från den 17 mars 2008.

Jacob Heister har från den 1 mars 2008 förordnats som expert i utredningen. Leif Svensson har från den 1 april 2008 förordnats som expert i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation.

Regeringen har genom tilläggsdirektiv den 12 juli 2007 beslutat om förändrad form och tidpunkt för redovisningen av utredningens uppdrag. Regeringen har genom tilläggsdirektiv den 21 februari 2008 beslutat om förändrad tidpunkt för överlämnande.

Härmed överlämnas utredningens betänkande *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52).

Stockholm i maj 2008

Jörgen Ullenhag

/Emma Bernerskog

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	23
1 Inledning	65
1.1 Direktiven.....	65
1.2 Utredningsarbetet.....	67
1.2.1 Experter och samrådsparter	67
1.2.2 Dokumentstudier	67
1.2.3 Intervjuer m.m.	68
1.2.4 Studiebesök	69
1.3 Principiella utgångspunkter.....	69
1.4 Disposition av betänkandet.....	70
2 Lärarrollens betydelse för måluppfyllelse och kvalitet	73
2.1 Kompetens och professionalism	73
2.2 Hur lärare påverkar elevernas resultat och skolans kvalitet	78
2.3 Utredningar, studier och debatt om auktorisation	80
2.3.1 Utredningar och andra studier.....	80
2.3.2 Lärarfackliga inlägg och debatt om auktorisation	82
2.4 Gemensamma principer i EU för lärares yrkeskvalifikationer	84
2.5 Sammanfattande kommentar	85

3	Reglering av läraryrket i Sverige	87
3.1	En historisk tillbakablick	87
3.1.1	1842 års folkskolestadga till 1900-talets mitt	87
3.1.2	1940-talets skolutredningar	89
3.1.3	1962 års skolstadga och motsvarande bestämmelser	92
3.1.4	1971 års skolförordning fram till nuvarande lagstiftning	95
3.2	Nuvarande lagstiftning	98
3.2.1	Bestämmelser om vem som får anställas och användas för undervisningen	98
3.2.2	Särskilt reglerade läraruppgifter	103
3.3	Sammanfattande kommentar	105
4	Nuvarande lärarutbildning och lärares första tid i yrket .	107
4.1	Lärarutbildning och lärarexamen	107
4.2	Utvärderingar och andra studier av lärarutbildning	108
4.3	Lärares första tid i yrket	109
4.4	Sammanfattande kommentar	112
5	Reglering av lärare i andra länder	113
5.1	Danmark, Finland och Norge	113
5.1.1	Danmark	113
5.1.2	Finland	115
5.1.3	Norge	116
5.2	Frankrike, Italien och Spanien	117
5.3	Storbritannien	119
5.3.1	Skottland	119
5.4	Kanada	123
5.4.1	Ontario	124
5.5	Australien	128
5.5.1	Queensland	128

5.6	Sammanfattande kommentar	130
6	Auktorisation och legitimation inom andra samhällssektorer	131
6.1	Allmänt om auktorisation	131
6.2	Legitimationsyrken.....	131
6.2.1	Läkare	135
6.2.2	Sjuksköterska.....	138
6.3	Vissa yrken med statlig auktorisation.....	139
6.3.1	Advokat.....	140
6.3.2	Revisor.....	143
6.3.3	Fastighetsmäklare	146
6.4	Sammanfattande kommentarer	149
7	Obehöriga lärare.....	151
7.1	Offentlig statistik.....	151
7.2	Tidigare undersökningar.....	152
7.2.1	Skolverkets undersökning.....	152
7.2.2	Lärarorganisationernas undersökning	152
7.2.3	Riksrevisionens granskning.....	153
7.3	Statskontorets kartläggning och analys	154
7.3.1	Lärares undervisning och utbildning	154
7.4	Sammanfattande kommentar	158
8	Erfarenheter och uppfattningar från fältet	161
8.1	Tydligare behörighetsregler	161
8.1.1	Förskola och fritidshem	162
8.1.2	Förskoleklass och grundskola.....	163
8.1.3	Sameskolan.....	164
8.1.4	Obligatoriska sarskolan.....	164
8.1.5	Specialskolan.....	165
8.1.6	Gymnasieskolan.....	166
8.1.7	Gymnasiesarskolan	167
8.1.8	Vuxenutbildning	167
8.1.9	Utbildning på entreprenad.....	167

8.1.10	Undantagsbestämmelse	168
8.1.11	Redan anställda lärare som inte är behöriga	168
8.2	Auktorisation.....	168
8.2.1	Vilka ska omfattas av auktorisationen?	169
8.2.2	Utformningen av auktorisationssystemet	170
8.2.3	Det statliga ansvaret för auktorisationen	173
8.2.4	Särskilda uppgifter som bara får utföras av auktoriserade	173
8.2.5	Omprovning av auktorisationen	174
8.2.6	Redan anställda lärare och auktorisation	175
8.2.7	Implementering, genomförande och uppföljning.....	176
8.3	Sammanfattande kommentar	176
9	Legitimation för lärare.....	179
9.1	Systemets huvuddrag	179
9.1.1	Motiv för lärarlegitimation	180
9.2	Lärarexamen.....	181
9.3	Provår.....	182
9.3.1	Provåret ska motsvara ett läsår.....	184
9.3.2	Det ska finnas särskild tid för yrkesintroduktion.....	184
9.3.3	Mentor ska främst ge råd och stöd	184
9.3.4	Rektor ska ansvara för bedömningen	185
9.3.5	Skolverket ska fastställa en kompetensprofil för lärare.....	186
9.3.6	Läraren ska själv söka sin provårsplats.....	188
9.4	Beviljande av legitimation	189
9.4.1	Ansökan.....	190
9.4.2	Skolverkets beslut	190
9.4.3	Redan utbildade lärare	191
9.4.4	Skolverkets register.....	192
9.5	Uppgifter som endast får utföras av legitimerade lärare.....	192
9.5.1	Betygssättning.....	193
9.5.2	Handledar- och mentorskap.....	194
9.5.3	Andra uppgifter som övervägts.....	194
9.6	Återkallande av legitimation	195
9.6.1	När ska en legitimation återkallas?	196

9.6.2	Kan man få ny legitimation?	198
9.6.3	Vem kan begära att en legitimation ska återkallas? ..	199
9.6.4	Vem prövar frågor om återkallelse?	200
9.6.5	Vilka andra åtgärder kan vidtas mot lärare?	202
9.7	Särskilt kvalificerade lärare	204
9.7.1	Två vägar att bli särskilt kvalificerad lärare	205
9.7.2	Uppgifter för särskilt kvalificerade lärare	207
9.8	Gymnasielektorer.....	208
9.8.1	Förändrade förutsättningar för lektorer	208
9.8.2	Gymnasielektor som skyddad yrkesbenämning	210
9.8.3	Uppgifter för gymnasielektorer.....	211
9.8.4	Två vägar att bli gymnasielektor	211
9.9	Lärare med utländsk behörighet	212
9.9.1	Förslag till en ny ordning.....	213
9.9.2	Två behöriga myndigheter	215
9.9.3	Erkännande av svensk lärarbehörighet i utlandet	216
10	Tydligare och skärpta behörighetsregler	217
10.1	Motiv för tydligare och skärpta behörighetsregler	217
10.2	Förskoleklassen och grundskolan.....	219
10.2.1	Samma behörighetsregler för förskoleklassen och åk 1–3.....	220
10.2.2	Fördjupade ämneskunskaper i åk 7–9	221
10.2.3	Behörighet i vissa ämnen.....	222
10.2.4	”Bryggor” mellan behörighetsnivåer	222
10.2.5	Speciallärare.....	223
10.2.6	Lärare i modersmål	224
10.3	Sameskolan	225
10.4	Den obligatoriska särskolan	226
10.5	Specialskolan	228
10.6	Gymnasieskolan	229
10.6.1	Yrkeslärare	230
10.6.2	Gymnasieadjunkter.....	230
10.6.3	Speciallärare.....	231
10.6.4	Utbildning på entreprenad.....	232

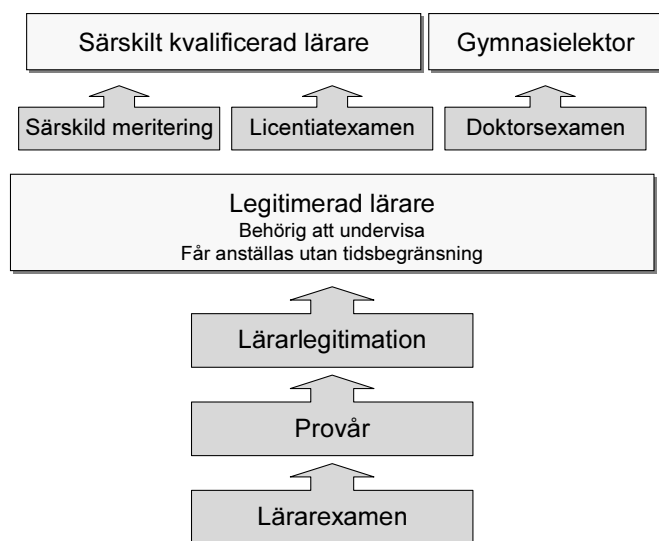
13.1.2 Särskilt kvalificerade lärare och förskollärare samt gymnasielektorer	258
13.1.3 Beslut om undantag från behörighetsreglerna	258
13.1.4 Förskollärare	259
13.2 Vilka instanser bör följa upp och utvärdera?	259
14 Författningskommentarer	261
14.1 Förslaget till förändringar i skollagen (1985:1100)	261
14.2 Förslaget till förändringar i lagen 1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan	270
14.3 Förslaget till förändring i sekretesslagen (1980:100).....	271
Referenser	273
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2006:140.....	289
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2007:117.....	301
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2008:21.....	303
Bilaga 4 Tidsplan för hur reformen ska genomföras.....	305
Bilaga 5 Intervjuguide – lärare, rektorer och förvaltningschefer	309

Sammanfattning

I detta betänkande presenterar Lärarutredningen sina förslag till legitimation och ytterligare kvalifikationssteg för lärare och förskollärare. Förslagen innebär också att behörighetsreglerna förtydligas och skärps. Utredningens förslag syftar till att höja personalens kompetens och därmed verksamhetens kvalitet och elevernas måluppfyllelse.

I Legitimation och ytterligare kvalifikationssteg för lärare

Huvuddragen i utredningens förslag till legitimation och ytterligare kvalifikationssteg för lärare framgår av nedanstående figur.



Efter lärarexamen ska den nye läraren genomgå ett provår. Under provåret ska läraren tilldelas en mentor och få tid avsatt för sin yrkesintroduktion. Efter provåret kan läraren ansöka om legitimation hos Skolverket.

För att en lärare ska vara behörig att undervisa krävs att han eller hon har en legitimation som svarar mot den aktuella skolformen, årskursen och ämnet. Legitimation är också en förutsättning för att läraren ska kunna anställas utan tidsbegränsning.

För att stimulera till professionell utveckling föreslås också att det ska bli möjligt att utnämnas till *särskilt kvalificerad lärare* och *gymnasielektor*. Det är självfallet angeläget att skolhuvudmännen tillvaratar den kompetens som dessa lärare besitter. Det kan exempelvis handla om att ta ansvar för ämne och ämnesutveckling, kvalitetsarbete, bedömning av projektarbeten i gymnasieskolan, handledarskap för lärarstudenter samt mentorskap för nyutbildade lärare.

Enligt utredningens förslag ska samma regler gälla för offentliga och fristående skolhuvudmän, inklusive waldorfskolor, samt för utbildning på entreprenad.

Lärarexamen

En väl fungerande lärarutbildning är en förutsättning för att det ska finnas kompetenta lärare i skolan. Det ingår emellertid inte i utredningens uppdrag att lämna förslag till hur lärarutbildningen bör utformas. Frågan behandlas av utredningen En ny lärarutbildning (dir. 2007:103) som ska lämna ett betänkande senast den 15 november 2008.

Det finns viktiga beröringspunkter mellan denna utredning och utredningen om en ny lärarutbildning. I enlighet med sina direktiv har utredningarna samrått. Utredningarnas olika start- och sluttider gör att denna utrednings förslag om behörighet måste stämmas av med de förslag som utredningen om en ny lärarutbildning lämnar.

Provår

Syftet med provåret är dels att genom en yrkesintroduktion ge de nya lärarna en god start på sitt yrkesliv, dels att bedöma deras lämplighet för yrket. Efter examen ska läraren ansöka om en tids-

begränsad anställning för att fullgöra sitt provår. Anställningen ska avse sådan undervisning som läraren har utbildning för.

Under provåret ska läraren tilldelas en mentor och få avsätta arbetstid för sin yrkesintroduktion. Mentorn ska framför allt ha en stödjande roll men ska även medverka i bedömningen av provårsläraren. För att säkerställa en lägsta godtagbar nivå föreslås att staten ersätter huvudmännens lönekostnader med motsvarande 10 procent för provårsläraren och 5 procent för mentorn.

Rektor ska tillsammans med mentorn bedöma provårsläraren vid minst två tillfällen. Bedömningen ska utgå från nationella kriterier som Skolverket utvecklar i samråd med berörda intressenter.

Legitimation

Enligt utredningens förslag ska det krävas lärarlegitimation för att undervisa i förskoleklassen och uppåt. Vidare ska endast legitimerade lärare självständigt få sätta betyg samt vara mentorer för provårslärare. Dessutom ska krävas legitimation för att läraren ska kunna anställas utan tidsbegränsning.

Lärare ska ansöka om legitimation hos Skolverket. Om rektor och mentor har bedömt att läraren är lämplig för yrket ska legitimation i normalfallet beviljas. Skolverket ska upprätta ett offentligt register över de personer som genomgår provår och de som erhållit legitimation. Av legitimationen ska tydligt framgå i vilka ämnen, årskurser och skolformer som läraren är behörig att undervisa. Behörigheten fastställs utifrån inriktningen på lärarens examen. En lärare ska kunna utöka sin behörighet genom vidareutbildning.

Undantag från kravet på legitimation med relevant inriktning för att undervisa förutsätter beslut av skolans styrelse och får gälla högst ett läsår i taget. För fristående skolor ska beslut fattas av det beslutande organet för skolan. Sådana beslut förutsätter brist på behöriga lärare eller synnerliga skäl. Undantag från bestämmelsen att endast legitimerade lärare får anställas utan tidsbegränsning ska inte kunna medges.

Återkallelse av legitimation

En legitimation ska kunna återkallas om läraren genom grov oskicklighet eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig för yrket. Detsamma gäller om läraren på grund av någon annan omständighet, exempelvis missbruk, inte kan utöva yrket på ett tillfredsställande sätt.

Utredningen föreslår att en särskild nämnd – Lärarnas ansvarsnämnd – inrättas vid Skolverket. Nämnden ska avgöra frågor om återkallande respektive förnyat beviljande av legitimation. Statens skolinspektion föreslås vara den instans som utreder anmälningar mot lärare. Inspektionen ska kunna framföra kritik mot den enskilde läraren, men också kunna begära hos Lärarnas ansvarsnämnd att legitimationen återkallas.

Ytterligare kvalifikationssteg

På alla nivåer inom skolsystemet ska en lärare kunna utnämnas till särskilt kvalificerad lärare. Vissa lärare på gymnasieskolan ska dessutom kunna utnämnas till gymnasielektorer. Särskilt kvalificerad lärare och gymnasielektor är skyddade yrkestitlar som bara får användas av dem som utnämnts av Skolverket.

Särskilt kvalificerad lärare

Enligt förslaget ska det finnas två vägar att bli särskilt kvalificerad lärare. Båda förutsätter legitimation och minst fyra års väl vitsordad tjänstgöring. Den första vägen (särskild meritering) bygger på att läraren har bedömts som särskilt skicklig i sitt yrke genom att ha genomfört ett väl dokumenterat praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete av relevans för yrkesrollen. Den andra vägen bygger på att läraren avlägger minst licentiatexamen eller motsvarande.

Gymnasielektor

En legitimerad lärare i gymnasieskolan med behörighet i ämnen med huvudsakligen teoretiskt innehåll ska efter ansökan kunna utnämnas till gymnasielektor. Detta förutsätter att läraren har

avlagt doktorsexamen inom ett huvudområde som helt eller i huvudsak motsvarar undervisningsämnet.

II Tydligare och skärpta behörighetsregler

Dagens oklara behörighetsregler är en bidragande orsak till att lärare undervisar i ämnen och årskurser de inte har kompetens för. Utredningens förslag innebär att behörighetskraven förtydligas och skärps. Även i framtiden kommer det emellertid att finnas situationer när undervisningen på grund av en bristsituation måste skötas av obehöriga lärare. Genom utredningens förslag blir emellertid behörighetsreglerna tydligare och möjligheterna till undantag mer restriktiva.

Generella krav för att undervisa i förskoleklass och uppåt

För att en lärare ska vara behörig att bedriva viss undervisning krävs att han eller hon har en legitimation som svarar mot den aktuella skolformen, årskursen och ämnet. Undantag kan medges men förutsätter beslut från skolans styrelse och får avse högst ett läsår i taget. Beslut om undantag får endast fattas om det finns brist på behöriga lärare eller föreligger synnerliga skäl.

Förskoleklassen och grundskolan

Utredningen föreslår behörighetsregler för tre nivåer i grundskolan inklusive förskoleklassen. För att undervisa i förskoleklass och årskurserna 1–3 (grundskollärare F–3) samt i årskurserna 4–6 (grundskollärare 4–6) ska krävas lärarexamen med inriktning mot respektive årskurser. För att undervisa i årskurserna 7–9 (grundskoleadjunkt) ska krävas en lärarexamen med 90 högskolepoäng i ett undervisningsämne och 60 högskolepoäng i övriga undervisningsämnen. I svenska respektive samhällskunskap ska liksom hittills alltid krävas 90 högskolepoäng.

Lärarexamen för att undervisa i bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik, slöjd samt i moderna språk föreslås ge behörighet för grundskolans samtliga årskurser. För att undervisa i ämnet modersmål ska krävas lärarexamen och 90 högskolepoäng i det aktuella språket.

Enligt förslaget ska det också finnas "bryggor" i systemet. En grundskollärare F-3 som har 30 högskolepoäng i ett ämne ska få undervisa i det ämnet även i årskurserna 4-6. På motsvarande sätt ska en grundskollärare 4-6 som har 60 högskolepoäng i ett ämne få undervisa i det ämnet även i årskurserna 7-9.

För att undervisa som speciallärare i grundskolan ska krävas lärarexamen för respektive årskurs samt speciallärarexamen. Den som är behörig speciallärare i förskoleklass samt årskurserna 1-3 ska dessutom vara behörig speciallärare i årskurserna 4-6. Den som är behörig speciallärare i årskurserna 4-6 ska dessutom vara behörig speciallärare i årskurserna 7-9.

Sameskolan

Behörighetskraven för sameskolan ska vara samma som för grundskolans årskurser 1-6.

Gymnasieskolan

För att undervisa i ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning (gymnasieadjunkt) ska krävas lärarexamen med 120 högskolepoäng i ett undervisningsämne samt 90 högskolepoäng i övriga undervisningsämnen. Detta kan jämföras med dagens krav på 90 högskolepoäng i minst två undervisningsämnen. I svenska och samhällskunskap ska liksom hittills krävas 120 högskolepoäng i vardera ämnet. För att undervisa i ämnet modersmål ska krävas lärarexamen och 90 högskolepoäng i det aktuella språket.

För att undervisa i ett yrkesinriktat ämne ska läraren ha en yrkeslärarexamen. Lärare med relevant yrkesutbildning och omfattande yrkeserfarenhet ska kunna avlägga sådan examen efter en kortare lärarutbildning.

För att undervisa på gymnasieskolans individuella program ska även en grundskoleadjunkt vara behörig.

Vuxenutbildningen

Behörighetsreglerna för lärare på olika nivåer inom vuxenutbildningen ska motsvara vad som gäller för motsvarande skolformer i ungdomsutbildningen.

Särskolan

Grundprincipen för behörighet inom särskolan ska enligt utredningens förslag vara lärarexamen i kombination med en speciallärarutbildning.¹ Utöver kravet på specialpedagogisk kompetens föreslås nedanstående behörighetskrav för de olika nivåerna inom särskolan.

Den obligatoriska särskolan

Grundskollärare F–3 ska vara behöriga i årskurserna 1–6 och grundskollärare 4–6 ska vara behöriga i årskurserna 7–10. Lärarexamen för att undervisa i bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik, slöjd samt i moderna språk ska ge behörighet i årskurserna 1–10. Förskollärare ska vara behöriga i träningskolan.

Gymnasiesärskolan

På nationella och specialutformade program ska grundskollärare 4–6 vara behöriga i ämnen med huvudsakligen teoretisk inriktning och yrkeslärare i yrkesämnen. Förskollärare ska vara behöriga i verksamhetsträningen.

Vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (särsvux)

Behörighetsreglerna föreslås motsvara vad som gäller för den obligatoriska särskolan respektive gymnasiesärskolan.

Specialskolan

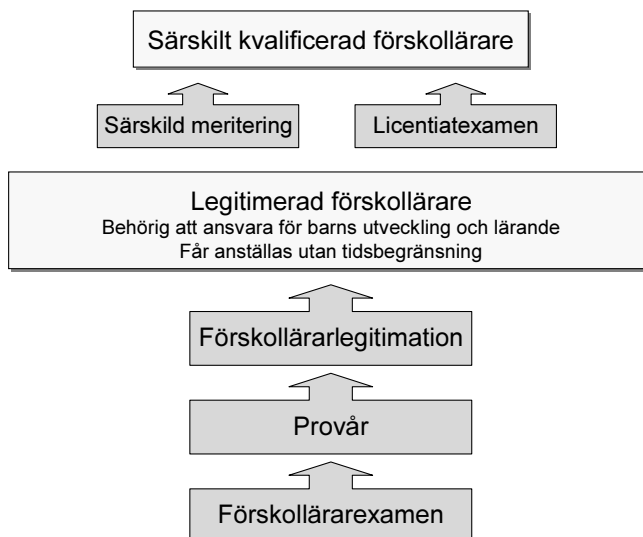
Grundkravet för att undervisa i specialskolan föreslås vara speciallärarexamen. Därutöver föreslås motsvarande krav som i grundskolan för att undervisa i årskurserna 1–3, 4–6 respektive 7–10.

En lärare som får undervisa i årskurs 1–3 får även användas för stödundervisning i årskurs 4–6. En lärare som får undervisa i årskurs 4–6 får även användas för stödundervisning i årskurs 7–10.

¹ Specialpedagogexamen som avlagts innan de nya reglerna träder i kraft ska ge motsvarande behörighet som en speciallärarexamen. Lärare i modersmål omfattas inte av kravet på specialpedagogisk kompetens.

III Legitimation och ytterligare kvalifikationssteg för förskollärare

Huvuddragen i utredningens förslag till legitimation och ytterligare kvalifikationssteg för förskollärare framgår av nedanstående figur.



Efter examen ska den nye förskolläraren genomgå ett provår. På samma sätt som för lärare ska förskolläraren få tilldelat en mentor och få tid avsatt för yrkesintroduktion. Efter provåret kan förskolläraren ansöka om legitimation hos Skolverket.

För att vara behörig att ansvara för barns utveckling och lärande i en barngrupp i förskolan ska krävas förskollärarlegitimation.

För att stimulera till professionell utveckling föreslås också att det införs en möjlighet för förskollärare att utnämnas till särskilt kvalificerad förskollärare.

Utredningen föreslår att de regler som föreslås gälla för lärare i fråga om återkallelse av legitimation, prövning av sådana frågor samt rätten att överklaga sådana beslut även ska gälla förskollärare.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100)¹

dels att 2 kap. och 11 kap. 7 § och 12 kap. 10 § samt 13 kap. 10 § ska upphöra att gälla,

dels att 2a kap. 3 § och 2b kap. 7 § och 9 kap. 2, 8, 8b och 16b §§ samt 15 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 2 kap. och tio nya bestämmelser, 2a kap. 3a–3j §§ av följande lydelse.

2 kap. Den kommunala organisationen för skolan

Ledningen för skolan

1 § Varje kommun och landsting ska som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder.

För en sådan nämnd gäller vad som är föreskrivet om nämnder i kommunallagen (1991:900). Föreskrifterna om självförvaltningsorgan i 7 kap. 18–22 §§ ska dock inte tillämpas i fråga om uppgifter för vilka ansvaret enligt denna lag eller andra bestämmelser ankommer på nämnden eller någon annan.

2 § För ledningen av utbildningen i skolorna ska det finnas rektorer. Rektorn ska hålla sig förtrogen med det dagliga arbetet i skolan. Det åligger rektorn att särskilt verka för att utbildningen utvecklas.

Som rektor får bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har förvärvat pedagogisk insikt.

¹ Lagen omtryckt 1997:1212.

Läraryhörighet

3 § Behörig att undervisa i det offentliga skolväsendet är den som har en lärarexamen avsedd för den undervisning läraren ska bedriva och som har en sådan legitimation för yrket som avses i 6 §.

Den som saknar legitimation men genomgår provårstjänstgöring enligt 5 § får undervisa utan särskilt beslut enligt 4 § fjärde stycket.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilken lärarexamen som krävs för att vara behörig att undervisa i olika delar av det offentliga skolväsendet.

4 § Kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen använda lärare som är behöriga enligt 3 § första eller andra stycket.

Undantag från skyldigheten i första stycket får göras endast om behöriga lärare inte finns att tillgå eller det finns något annat synnerligt skäl med hänsyn till eleverna. En lärare som inte är behörig får under högst ett år i sänder bedriva undervisning.

Den som ska bedriva undervisning utan att vara behörig ska vara lämplig och i första hand ha utbildning motsvarande vad som krävs enligt 3 § första stycket.

Beslut om att för undervisningen använda en lärare som avses i tredje stycket ska fattas av skolans styrelse. Sådant beslut behövs dock inte om användandet endast är kortvarigt.

Varje kommun och landsting ska sträva efter att för undervisningen i gymnasieskolan, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning anställa lärare som har forskarutbildning.

Läraryhörighet

Beviljande av legitimation

5 § En lärare får anställas för högst ett år för att genomföra praktisk tjänstgöring för att erhålla legitimation för yrket (provår). En anställning för att genomföra provår får förlängas om det föreligger särskilda skäl, dock längst med ett år.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ska lämna närmare föreskrifter om provårets utformning och innehåll.

6 § Den som avlagt sådan lärarexamen som avses i 3 § och som därefter fullgjort provår kan efter ansökan få legitimation för yrket.

Legitimation får inte meddelas om förhållandena är sådana att en legitimation vid en prövning enligt 15 § hade återkallats om sökanden hade varit legitimerad.

7 § En lärare med utländsk lärarexamen kan få legitimation för att utöva yrket i Sverige om den utländska utbildningen ensam eller tillsammans med yrkeslivserfarenhet motsvarar de krav som anges i 6 §. Höskoleverket bedömer om kraven för legitimation är uppfyllda.

Statens skolverk prövar en ansökan om legitimation. Om sökanden har en utländsk lärarutbildning ska Höskoleverkets yttrande bifogas ansökan.

En lärare som har ett annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska kan få legitimation endast om han eller hon har de kunskaper i svenska som behövs.

8 § Beteckningen legitimerad lärare får endast användas av den som innehar legitimation.

9 § En lärare som genomgår provår har under provåret rätt till råd och stöd av en legitimerad lärare.

Anställning utan tidsbegränsning

10 § Endast den som har legitimation för yrket får anställas utan tidsbegränsning som lärare.

Särskilt kvalificerad lärare samt gymnasielektor

11 § En legitimerad lärare ska efter minst fyra års väl vitsordad tjänstgöring utnämnas till särskilt kvalificerad lärare om han eller hon,

1. har bedömts som särskilt skicklig i sitt yrke på grundval av att ha genomfört ett väl dokumenterat praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete av relevans för yrkesrollen eller

2. har avlagt minst licentiatexamen eller motsvarande inom ett huvudområde som helt eller i huvudsak motsvarar ett undervisningsämne eller på annat sätt rymts inom begreppet utbildningsvetenskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska lämna närmare riktlinjer för bedömningen enligt första stycket 1.

12 § En legitimerad lärare som är behörig att undervisa i ämnen med huvudsakligen teoretisk inriktning i gymnasieskolan och som avlagt doktorsexamen inom ett huvudområde som helt eller i huvudsak motsvarar ett sådant undervisningsämne som läraren är behörig i ska efter ansökan kunna utnämnas till gymnasielektor.

13 § Statens skolverk ska pröva en ansökan från en lärare om att utnämnas till särskilt kvalificerad lärare respektive gymnasielektor.

14 § Endast den som utnämnts till särskilt kvalificerad lärare eller gymnasielektor får använda respektive benämning.

Återkallelse av legitimation

15 § En legitimation ska återkallas om den legitimerade,
1. genom grov oskicklighet eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket,
2. på grund av sjukdom eller liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredställande eller
3. själv begär att legitimationen ska återkallas.

I ett ärende enligt första stycket får legitimation återkallas för tiden fram till dess frågan om återkallelse har prövats slutligt om det finns sannolika skäl för återkallelse och det är påkallat från allmän synpunkt.

Ett beslut enligt andra stycket gäller i högst sex månader. Om det finns särskilda skäl får beslutets giltighetstid förlängas med högst sex månader.

16 § Har en legitimation återkallats kan en ny legitimation beviljas efter ansökan om förhållandena medger det.

17 § Frågor enligt 15–16 §§ prövas av en särskild nämnd vid Statens skolverk. Nämnden ska benämnas Lärarnas ansvarsnämnd.

18 § Frågor enligt 15 § tas upp efter anmälan av den statliga myndigheten med ansvar för skolinspektionen eller på ansökan av

den legitimerade själv. Frågor enligt 16 § tas upp på ansökan av den berörde.

Lärarnas ansvarsnämnd

19 § Ansvarsnämnden består av en ordförande och sex andra ledamöter. Ledamöterna utses av regeringen för tre år. Ordföranden ska vara eller ha varit ordinarie domare. Övriga ledamöter ska ha särskilda sakkunskaper om och praktiska erfarenheter av skolverksamhet och lärarens uppdrag.

För ordföranden ska för samma tid utses en ställföreträdare. Ställföreträdaren ska vara eller ha varit ordinarie domare. För övriga ledamöter ska det finnas ett tillräckligt antal ersättare som ska utses för samma tid som ledamöterna.

20 § Ansvarsnämnden är beslutför med ordföranden och fyra andra ledamöter närvarande.

21 § Förfarandet inför ansvarsnämnden är skriftligt. Nämnden ska hålla muntlig förhandling om enskild part begär det och det inte är uppenbart att skäl för förhandling saknas.

Överklagande, m.m.

22 § Ansvarsnämndens beslut enligt detta kapitel får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Ansvarsnämndens slutliga beslut får överklagas av den statliga myndigheten med ansvar för skolinspektionen för att tillvarata allmänna intressen eller av en enskild om beslutet har gått denne emot.

23 § Statens skolverks beslut enligt detta kapitel får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, om beslutet gäller,

1. legitimation enligt 6 §,
2. utnämning av särskilt kvalificerad lärare enligt 11 §, eller
3. utnämning till gymnasielektor enligt 12 §.

Andra beslut av Skolverket enligt detta kapitel får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

24 § Avgift får tas ut för att pröva ansökningar om legitimation och om att utnämnas till särskilt kvalificerad lärare respektive gymnasielektor. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer avgiftens storlek.

25 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska föra ett register över legitimerade lärare och lärare som genomgår provår.

Studie- och yrkesorientering

26 § För att få anställas utan tidsbegränsning för studie- och yrkesorientering i det offentliga skolväsendet ska den sökande ha en utbildning avsedd för sådan verksamhet.

Den som inte uppfyller dessa krav får anställas för studie- och yrkesorientering för högst ett år i sänder.

Kompetensutveckling

27 § Varje kommun och landsting ska se till att kompetensutveckling anordnas för den personal som har hand om utbildningen. Kommuner och landsting ska vinnlägga sig om en planering av personalens kompetensutveckling.

28 § Kommuner och landsting ska se till att lärare, förskollärare och fritidspedagoger som undervisar har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för det offentliga skolväsendet, särskilt de föreskrifter som anger målen för utbildningen.

Skolplan

29 § I alla kommuner ska det finnas en av kommunfullmäktige antagen skolplan som visar hur kommunens skolväsende ska gestaltas och utvecklas. Av skolplanen ska särskilt framgå de åtgärder som kommunen avser vidta för att uppnå de nationella mål som har satts upp för skolan.

Kommunen ska kontinuerligt följa upp samt utvärdera skolplanen.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2a kap.****3 §**

Förskoleverksamhetens uppgift är att genom pedagogisk verksamhet erbjuda barn fostran och omvårdnad. Skolbarnsomsorgens uppgift är att komplettera skolan samt erbjuda barn en meningsfull fritid och stöd i utvecklingen.

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg *skall* det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Barngrupperna *skall* ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna *skall* vara ändamålsenliga.

För bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg *ska* det finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses. *För förskolan anges särskilda krav i 3a §.*

Barngrupperna *ska* ha en lämplig sammansättning och storlek. Lokalerna *ska* vara ändamålsenliga.

3a §

Behörig att ansvara för barns utveckling och lärande i en barngrupp i förskolan är den som har en examen med inriktning mot förskolan och som har legitimation för yrket.

Endast den som är behörig enligt första stycket får anställas utan tidsbegränsning som förskollärare.

Saknas behöriga förskollärare eller föreligger det synnerliga skäl med hänsyn till barnen får annan som är lämplig förordnas för att under högst ett år i taget ansvara för barns utveckling och lärande i en barngrupp i förskolan. Beslut om undantag ska fattas av skolans styrelse. Sådant beslut behövs

dock inte om användandet endast är kortvarigt.

Utöver vad som anges i första och andra stycket kan det finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.

3b §

I frågor om legitimation gäller utöver vad som anges i 3c–3j §§ även vad som i 2 kap. 15–23 §§ föreskrivs för legitimerade lärare.

3c §

En förskollärare får anställas för högst ett år för att genomföra provår. Anställningen för att genomföra provår får förlängas om det föreligger särskilda skäl, dock längst med ett år.

3d §

Den som avlagt sådan examen som avses i 3a § och som därefter fullgjort provår kan efter ansökan få legitimation som förskollärare.

3e §

Beteckningen legitimerad förskollärare får endast användas av den som innehar legitimation.

3f §

En legitimerad förskollärare ska efter minst fyra års väl vitsordad tjänstgöring utnämnas till särskilt kvalificerad förskollärare om han eller hon,

- 1. har bedömts som särskilt*

skicklig i sitt yrke på grundval av att ha genomfört ett väl dokumenterat praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete av relevans för yrkesrollen, eller

2. har avlagt minst licentiatexamen eller motsvarande inom ett huvudområde som helt eller i huvudsak rymms inom begreppet utbildningsvetenskap.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska lämna närmare riktlinjer för bedömningen enligt första stycket 1.

3g §

Statens skolverk ska pröva en ansökan från en förskollärare om att utnämnas till särskilt kvalificerad förskollärare.

3b §

Endast den som utnämnts till särskilt kvalificerad förskollärare får använda benämningen.

3i §

Avgift får tas ut för att pröva ansökningar om legitimation och om att utnämnas till särskilt kvalificerad förskollärare.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer fastställer avgiftens storlek.

3j §

Den myndighet som regeringen bestämmer ska föra ett register över legitimerade förskollärare och förskollärare som genomgår provår.

14 §²

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 13 § *skall* beviljas om verksamheten uppfyller

1. kraven på god kvalitet och säkerhet, och
2. de krav som anges i 3 §.

Om verksamheten helt eller till väsentliga del ändras eller flyttas, *skall* nytt tillstånd sökas.

Tillstånd att bedriva sådan verksamhet som avses i 13 § *ska* beviljas om verksamheten uppfyller

1. kraven på god kvalitet och säkerhet, och
2. de krav som anges i 3 och 3 a §§.

Om verksamheten helt eller till väsentliga del ändras eller flyttas, *ska* nytt tillstånd sökas.

17 §³

Kommunen *skall* lämna bidrag till sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som

1. fått tillstånd enligt 14 §, och

2. är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för sådana barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär.

Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga.

Kommunen *ska* lämna bidrag till sådan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg som

1. fått tillstånd enligt 14 §, och

2. är öppen för alla barn som har rätt till motsvarande offentliga verksamhet enligt 6–6 b, 8 a och 9 §§, med undantag dels för sådana barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den enskilda verksamheten, dels för fall där kommunen medger undantag med anledning av verksamhetens särskilda karaktär.

Kommunen är inte skyldig att lämna bidrag om verksamheten innebär påtagliga negativa följder för motsvarande verksamhet i kommunen eller om den enskilda verksamheten tar ut avgifter som är oskäligt höga.

² Senaste lydelse 2006:392.

³ Senaste lydelse 2006:1447.

Bidraget *skall* lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 § och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.

Bidraget *ska* lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet. Om ett barn har ett omfattande behov av särskilt stöd, är kommunen inte skyldig att lämna bidrag för det särskilda stödet, om betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Kommunen kan lämna bidrag till annan enskild förskoleverksamhet och enskild skolbarnsomsorg än som omfattas av första stycket, om verksamheten uppfyller de krav som anges i 3 och 3a §§ och avgifterna inte är oskäligt höga. Sådant bidrag bör lämnas med ett belopp per barn som inte oskäligt avviker från kommunens kostnad per barn i motsvarande verksamhet.

2b kap.

7 §⁴

Utbildning som avses i 6 § *skall* godkännas, om

1. den stimulerar varje barns utveckling och lärande och kan ligga till grund för fortsatt skolgång, och

2. den även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet.

Utbildning som bedrivs av en godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan eller särskolan *skall* godkännas, om villkoren enligt första stycket är uppfyllda, och om

Utbildning som avses i 6 § *ska* godkännas, om

1. den stimulerar varje barns utveckling och lärande och kan ligga till grund för fortsatt skolgång, och

2. den även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet.

Utbildning som bedrivs av en godkänd fristående skola som motsvarar grundskolan eller särskolan *ska* godkännas, om villkoren enligt första stycket är uppfyllda, och om

⁴ Senaste lydelse 2002:159.

1. skolan står öppen för alla barn som har rätt till utbildning inom förskoleklassen, med undantag för sådana barn som det skulle medföra betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter att ta emot för den fristående skolan,

2. skolan för undervisningen använder lärare, *förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva*, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och

2. skolan för undervisningen använder lärare *som är behöriga enligt 2 kap. 3 § första eller andra stycket*, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat *synnerligt* skäl med hänsyn till eleverna, och

3. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen och om antagningen till och ledningen av sådan utbildning.

9 kap.

2 §⁵

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialskolan *skall* förmedla, *skall* godkännas, om

En fristående skola, vars utbildning ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som grundskolan, särskolan respektive specialskolan *ska* förmedla, *ska* godkännas, om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla barn som enligt denna lag har rätt till utbildning inom motsvarande skolform i det offentliga skolväsendet, med undantag för sådana barn vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

⁵ Senaste lydelse 2002:159.

4. skolan har minst 20 elever, om det inte finns särskilda skäl för ett lägre elevantal,

5. skolan, om den motsvarar särskolan eller specialskolan, bereder eleverna de omsorger som behövs,

6. skolan för undervisningen använder lärare, *förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva*, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat *särskilt* skäl med hänsyn till eleverna, och

6. skolan för undervisningen använder lärare *som är behöriga enligt 2 kap. 3 § första eller andra stycket*, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat *synnerligt* skäl med hänsyn till eleverna, och

7. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

Ett godkännande kan avse vissa årskurser.

8 §⁶

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan *skall* förmedla på nationella eller specialutformade program, *skall* Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 a § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasieskolan *ska* förmedla på nationella eller specialutformade program, *ska* Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 a § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

⁶ Senaste lydelse 2006:391.

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till motsvarande utbildning i gymnasieskolan enligt denna lag, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat *särskilt* skäl med hänsyn till eleverna, och

4. skolan för undervisningen använder lärare som är behöriga enligt 2 kap. 3 § första eller andra stycket, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat *synnerligt* skäl med hänsyn till eleverna, och

5. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En fristående skola som avses i denna paragraf får även anordna individuellt program. Skyldighet att ta emot en elev på ett individuellt program finns endast om skolan och elevens hemkommun kommer överens om det bidrag som kommunen *skall* betala till skolan för eleven. Utbildningen *skall* bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Utbildningens omfattning får dock minskas om en elev begär det och styrelsen för utbildningen finner det förenligt med syftet för utbildningen.

En förklaring enligt första stycket *skall* inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i när-

En fristående skola som avses i denna paragraf får även anordna individuellt program. Skyldighet att ta emot en elev på ett individuellt program finns endast om skolan och elevens hemkommun kommer överens om det bidrag som kommunen *ska* betala till skolan för eleven. Utbildningen *ska* bedrivas i en omfattning som motsvarar heltidsstudier. Utbildningens omfattning får dock minskas om en elev begär det och styrelsen för utbildningen finner det förenligt med syftet för utbildningen.

En förklaring enligt första stycket *ska* inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i när-

liggande kommuner.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

En förklaring om rätt till bidrag *skall* innehålla uppgift om till vilket nationellt program i gymnasieskolan som utbildningen i bidragshänseende *skall* hänföras.

liggande kommuner.

En förklaring om rätt till bidrag *ska* innehålla uppgift om till vilket nationellt program i gymnasieskolan som utbildningen i bidragshänseende *ska* hänföras.

8b §⁷

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasiesärskolan *skall* förmedla, *skall* Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 c § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning i gymnasiesärskolan, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare *som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva*, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat

Om en fristående skola lämnar utbildning som ger kunskaper och färdigheter som till art och nivå väsentligen svarar mot de kunskaper och färdigheter som gymnasiesärskolan *ska* förmedla, *ska* Statens skolverk förklara skolan berättigad till bidrag som avses i 8 c § i fråga om utbildningen. Förklaring får dock lämnas endast om

1. skolan även i övrigt svarar mot de allmänna mål och den värdegrund som gäller för utbildning inom det offentliga skolväsendet,

2. huvudmannen för skolan har förutsättningar att bedriva verksamheten i enlighet med ovan angivna villkor,

3. skolan står öppen för alla ungdomar som har rätt till utbildning i gymnasiesärskolan, med undantag för sådana ungdomar vilkas mottagande skulle medföra att betydande organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för skolan,

4. skolan för undervisningen använder lärare *som är behöriga enligt 2 kap. 3 § första eller andra stycket*, dock med undantag för fall då personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat *synnerligt* skäl med hänsyn till

⁷ Senaste lydelse 2002:159

särskilt skäl med hänsyn till eleverna, och eleverna, och

5. skolan uppfyller de ytterligare villkor som regeringen föreskriver i fråga om utbildningen vid fristående skolor och om antagningen till och ledningen av sådana skolor.

En förklaring enligt första stycket *skall* inte lämnas i fråga om utbildning som skulle innebära påtagliga negativa följder för skolväsendet i den kommun där skolan är belägen eller i närliggande kommuner.

En fristående skola som avses i denna paragraf får inom ramen för vad som sägs i första stycket 1 ha en konfessionell inriktning.

16b §⁸

Bestämmelserna i 2 kap. 4 och 5 §§ om behörighet och anställningsvillkor för lärare, *förskollärare och fritidspedagoger* gäller också för fristående skolor som är godkända enligt 2 § eller har rätt till bidrag enligt 8 eller 8b §.

Regeringen får meddela föreskrifter om undantag från bestämmelserna i första stycket.

Bestämmelserna i 2 kap. 3 och 4 §§ om behörighet och i 2 kap. 10 § om anställningsvillkor för lärare gäller också för fristående skolor som är godkända enligt 2 § eller har rätt till bidrag enligt 8 eller 8b §.

11 kap.

7 §⁹

För sådan komvux som anordnas av någon annan än en kommun gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 4–7 §§.

⁸ Senaste lydelse 2002:159.

⁹ Senaste lydelse 1991:1684.

12 kap.10 §¹⁰

För sådan sÄrvux som anordnas av nÅgon annan Än en kommun gÄller inte bestÄmmelserna i 2 kap. 4–7 §§.

13 kap.

10 §

För sÅdan sfi som anordnas av nÅgon annan Än en kommun gÄller inte bestÄmmelserna i 2 kap. 4–7 §§.

15 kap.

2 §

Regeringen får meddela föreskrifter om möjligheter att låta enskilda och andra utomstående svara för enstaka inslag i verksamheten inom det offentliga skolvÄsendet för barn och ungdom.

När det gÄller utbildning i form av individuellt program får regeringen föreskriva att enskilda och andra utomstående får anordna mer av utbildningen Än som följer av första stycket.

BestÄmmelserna i 2 kap. 4–7 §§ gÄller inte sÅdan utbildning som med stöd av första eller andra stycket anordnas genom annan Än huvudman för det offentliga skolvÄsendet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2010 och tillämpas på undervisning och förskoleverksamhet som Äger rum efter den 1 juli 2010, om inte annat föreskrivs nedan.

2. En lärare som före ikraftträdandet anstÄllts utan tidsbegrÄnsning med stöd av 2 kap. 4 § andra stycket i sin Äldre lydelse ska till och med utgÅngen av vÄrterminen 2018 anses som behörig för den undervisning som han eller hon anstÄllts för.

¹⁰ Senaste lydelse 1992:598.

3. En förskollärare ska till och med utgången av vårterminen 2018 anses behörig att bedriva undervisning i förskoleklass.

4. För en lärare som avlagt lärarexamen före lagens ikraftträdande ska vid tillämpning av 2 kap. 6 § i stället för kravet på provår gälla att läraren under minst två år motsvarande heltid efter den 1 januari 2000 undervisat i de ämnen eller årskurser läraren har utbildning för. Detsamma ska gälla för en sådan lärare som avses i punkten 2.

5. För en förskollärare som avlagt examen före lagens ikraftträdande ska vid tillämpning av 2a kap. 3d § i stället för kravet på provår gälla att förskolläraren under minst två år motsvarande heltid efter den 1 januari 2000 bedrivit pedagogisk verksamhet i förskolan.

6. En lärare som enligt 2 kap. 4a § i dess tidigare lydelse fått behörighetsbevis av Högskolverket ska vid tillämpningen av 2 kap. 6 § jämföras med den som har lärarexamen. Vad som i punkten 4 föreskrivs ska även gälla för en sådan lärare.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan att 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

För undervisning som bedrivs med stöd av 1 eller 2 § gäller inte bestämmelserna i 2 kap. 3 § skollagen (1985:1100). I stället gäller att för undervisningen skall användas lärare som har kompetens för den undervisning de skall bedriva.

För undervisning som bedrivs med stöd av denna lag gäller bestämmelserna i 2 kap. 3–4 §§ skollagen (1985:1100).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

3 Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)¹

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 36 § sekretesslagen (1980:100) ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap. 36 §²

Sekretess gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som överklagats dit samt i Statens skolverks tillsynsverksamhet för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om sekretessen röjs. Sekretess gäller dock inte nämndens eller verkets beslut i ett ärenden.

Sekretess gäller hos Skolväsendets överklagandenämnd i ärenden som överklagats dit *och hos Lärarnas ansvarsnämnd* samt i Statens skolverks tillsynsverksamhet för uppgifter om enskilda personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om sekretessen röjs. Sekretess gäller dock inte nämndens eller verkets beslut i ett ärenden.

I fråga om uppgifter i allmänna handlingar gäller sekretess i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Lagen omtryckt 1992:1474.

² Senaste lydelse 2006:854.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:159) om ändring i skollagen (1985:1100)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (1985:1100) att punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (2002:159) om ändring i nämnda lag ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

2. Ett godkännande enligt 2 kap. 7 § eller 9 kap. 2 § som har meddelats före ikraftträdandet skall fortsätta att gälla till dess Statens skolverk beslutar om något annat. *För sådana skolor skall villkoren i 2b kap. 7 § andra stycket 2 respektive 9 kap. 2 § första stycket 6 inte tillämpas.*

3. En fristående skola som vid ikraftträdandet har rätt till bidrag enligt 9 kap. 6 a, 8 eller 8b i dess äldre lydelse har rätt till bidrag enligt motsvarande nya bestämmelser till dess Statens skolverk beslutar om något annat. *För sådana skolor skall villkoren i 9 kap. 8 § första stycket 4 respektive 8b § första stycket 4 inte tillämpas.*

Föreslagen lydelse

2. Ett godkännande enligt 2 kap. 7 § eller 9 kap. 2 § som har meddelats före ikraftträdandet ska fortsätta att gälla till dess Statens skolverk beslutar om något annat.

3. En fristående skola som vid ikraftträdandet har rätt till bidrag enligt 9 kap. 6 a, 8 eller 8b i dess äldre lydelse har rätt till bidrag enligt motsvarande nya bestämmelser till dess Statens skolverk beslutar om något annat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

5 Förslag till förordning om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194)

Härigenom föreskrivs i fråga om grundskoleförordningen (1994:1194)¹ att 7 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

7 kap.

5 §²

Betyg *skall* sättas av läraren. Om ett betyg är beroende av två lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *skall* betyget sättas av rektorn.

Betyg *ska* sättas av läraren. Om läraren inte är legitimerad för yrket ska betyget sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas ska betyget sättas av den legitimerade läraren om han eller hon är behörig i det ämne som betygssättningen avser och i annat fall av rektorn. Om ett betyg är beroende av två legitimerade lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *ska* betyget sättas av rektorn.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Förordningen omtryckt 1997:599.

² Senaste lydelse 1999:683.

6 Förslag till författning om ändring i gymnasieförordningen (1992:394)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasieförordningen (1992:394)¹ att 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §²

Betyg på avslutad kurs och efter en etapp *skall* sättas av läraren. Om ett betyg beror av två eller fler lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *skall* betyget sättas av rektorn.

Betyg på projektarbete *skall* sättas av läraren i samråd med en medbedömare som har erfarenhet av det kunskapsområde som projektarbetet avser. Om läraren och medbedömaren inte kan enas, *skall* betyg sättas av rektorn.

Om läraren på grund av en elevs frånvaro saknar underlag för bedömning av elevens kunskaper, *skall* betyg inte sättas.

Betyg på avslutad kurs och efter en etapp *ska* sättas av läraren. *Om läraren inte är legitimerad för yrket ska betyget sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas ska betyget sättas av den legitimerade läraren om han eller hon är behörig i det ämne som betygsättningen avser och i annat fall av rektorn.* Om ett betyg beror av två eller fler *legitimerade* lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *ska* betyget sättas av rektorn.

Betyg på projektarbete *ska* sättas av läraren i samråd med en medbedömare som har erfarenhet av det kunskapsområde som projektarbetet avser. Om läraren och medbedömaren inte kan enas, *ska* betyg sättas av rektorn.

Om läraren på grund av en elevs frånvaro saknar underlag för bedömning av elevens kunskaper, *ska* betyg inte sättas.

¹ Förordningen omtryckt 1999:844.

² Senaste lydelse 2001:56.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

7 Förslag till förförordning om ändring i sarskoleförordningen (1995:206)

Häri genom föreskrivs i fråga om sarskoleförordningen (1995:206) att 7 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

4 §¹

Betyg *skall* sättas i grundskolans ämnen.

Betyg *skall* sättas av läraren. Om ett betyg är beroende av två lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *skall* betyget sättas av rektorn.

Betyg *ska* sättas i grundskolans ämnen.

Betyg *ska* sättas av läraren. Om läraren inte är legitimerad för yrket ska betyget sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas ska betyget sättas av den legitimerade läraren om han eller hon är behörig i det ämne som betygssättningen avser och i annat fall av rektorn. Om ett betyg är beroende av två legitimerade lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *ska* betyget sättas av rektorn.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse 1999:685.

8 Förslag till förordning om ändring i gymnasiesärskoleförordningen (1994:741)

Härigenom föreskrivs i fråga om gymnasiesärskoleförordningen (1994:741) att 7 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §

Betyg *skall* sättas av läraren. Om ett betyg beror av två eller flera lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *skall* betyget sättas av rektorn.

Betyg *ska* sättas av läraren. Om läraren inte är legitimerad för yrket ska betyget sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas ska betyget sättas av den legitimerade läraren om han eller hon är behörig i det ämne som betygssättningen avser och i annat fall av rektorn. Om ett betyg beror av två eller flera legitimerade lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *ska* betyget sättas av rektorn.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

9 Förslag till förordning om ändring i specialskoleförordningen (1995:401)

Härigenom föreskrivs i fråga om specialskoleförordningen (1995:401) att 8 kap. 5 § och 9 kap. 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

5 §¹

Betyg *skall* sättas av läraren. Om ett betyg beror av två eller flera lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *skall* betyget sättas av rektorn.

Betyg *ska* sättas av läraren. Om läraren *inte är legitimerad för yrket ska betyget sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas ska betyget sättas av den legitimerade läraren om han eller hon är behörig i det ämne som betygsättningen avser och i annat fall av rektorn.* Om ett betyg beror av två eller flera *legitimerade* lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *ska* betyget sättas av rektorn.

¹ Senaste lydelse 1999:686.

9 kap.**7 §²**

Vid anställning av lärare *skall* 2 kap. 3–5 §§ skollagen (1985:1100) tillämpas, om inte något annat följer av andra stycket. Timlärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 4 § skollagen får anställas tills vidare längst till en tidpunkt under läsåret. I annat fall *skall* timläraren anställas tills vidare dock längst till en viss tidpunkt under läsåret.

Vid anställning av lärare *ska* 2 kap. 3–4 och 10 §§ skollagen (1985:1100) tillämpas, om inte något annat följer av andra stycket. Timlärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 3 § skollagen får anställas tills vidare längst till en tidpunkt under läsåret. I annat fall *ska* timläraren anställas tills vidare dock längst till en viss tidpunkt under läsåret.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

² Senaste lydelse 2000:448.

10 Förslag till förordning om ändring i sameskolförordningen (1995:205)

Härigenom föreskrivs i fråga om sameskolförordningen (1995:205) att 6 kap. 8 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

8 §

Vid anställning av lärare *skall* 2 kap. 3–5 §§ skollagen (1985:1100) tillämpas, om inte annat följer av andra stycket.

Timlärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 4 § skollagen får anställas tills vidare längst till en viss tidpunkt under läsåret. I annat fall *skall* timläraren anställas tills vidare dock längst till en viss tidpunkt under terminen.

Vid anställning av lärare *ska* 2 kap. 3–4 och 10 §§ skollagen (1985:1100) tillämpas, om inte annat följer av andra stycket.

Timlärare som uppfyller kraven enligt 2 kap. 3 § skollagen får anställas tills vidare längst till en viss tidpunkt under läsåret. I annat fall *ska* timläraren anställas tills vidare dock längst till en viss tidpunkt under terminen.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

11 Förslag till förordning om ändring i förordningen om fristående skolor (1996:1206)

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen om fristående skolor (1996:1206)¹ att 1 kap. 4a §, 1a kap. 4a § och 2 kap. 4a § ska utgå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4a §²

En waldorfskola behöver inte tillämpa bestämmelserna i 2 kap. 4 och 5 §§ skollagen (1985:1100) om behörighet och anställningsvillkor för lärare, förskollärare och fritidspedagoger.

1a kap.

4a §³

En waldorfskola behöver inte tillämpa bestämmelserna i 2 kap. 4 och 5 §§ skollagen (1985:1100) om behörighet och anställningsvillkor för lärare, förskollärare och fritidspedagoger.

2 kap.

4a §⁴

En waldorfskola behöver inte tillämpa bestämmelserna i 2 kap. 4 och 5 §§ skollagen (1985:1100) om behörighet och anställningsvillkor för lärare.

¹ Förordningen omtryckt 2002:395.

² Senaste lydelse 2002:395.

³ Senaste lydelse 2002:395.

⁴ Senaste lydelse 2002:395.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning att 4 kap. 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

5 §¹

Betyg *skall* sättas av läraren. Om två eller flera lärare skall bedöma deltagaren och lärarna inte kan enas, *skall* betyget sättas av rektorn.

Betyg *ska* sättas av läraren. Om läraren inte är legitimerad för yrket ska betyget sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas ska betyget sättas av den legitimerade läraren om han eller hon är behörig i det ämne som betygssättningen avser och i annat fall av rektorn. Om två eller flera legitimerade lärare ska bedöma deltagaren och lärarna inte kan enas, *ska* betyget sättas av rektorn.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse 1994:893.

13 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1992:736) om vuxenutbildning för utvecklingsstörda att 4 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 §

Betyg *skall* sättas av läraren. Om ett betyg beror på två eller flera lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *skall* betyget sättas av rektorn.

Betygskriterier *skall* finnas för varje kurs. Kriterierna *skall* precisera vilka kunskaper enligt kursplanen som krävs för att eleven *skall* få betyget Godkänt. Inom gymnasial särvox *skall* även betygskriterier för betyget Väl godkänt finnas. I betygskriterierna kan även grund för bedömning ingå.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om betygskriterier för andra kurser än lokala kurser. Styrelsen för utbildningen fastställer betygskriterier för

Betyg *ska* sättas av läraren. Om läraren inte är legitimerad för yrket *ska* betyget sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas *ska* betyget sättas av den legitimerade läraren om han eller hon är behörig i det ämne som betygsättningen avser och i annat fall av rektorn. Om ett betyg beror på två eller flera legitimerade lärares bedömning och lärarna inte kan enas, *ska* betyget sättas av rektorn.

Betygskriterier *ska* finnas för varje kurs. Kriterierna *ska* precisera vilka kunskaper enligt kursplanen som krävs för att eleven *ska* få betyget Godkänt. Inom gymnasial särvox *ska* även betygskriterier för betyget Väl godkänt finnas. I betygskriterierna kan även grund för bedömning ingå.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om betygskriterier för andra kurser än lokala kurser. Styrelsen för utbildningen fastställer betygskriterier för

lokala kurser. Vid betygssätt- lokala kurser. Vid betygssätt-
ningen *skall* läraren som stöd ningen *ska* läraren som stöd
använda dessa betygskriterier. använda dessa betygskriterier.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

14 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare att 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §¹

När en elev har avslutat kursen *skall* läraren sätta betyg.

Som betyg *skall* någon av följande beteckningar användas:

Godkänt (G)

Väl godkänt (VG).

När en elev har avslutat kursen *ska* läraren sätta betyg.

Om läraren inte är legitimerad för yrket ska betyget sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Om lärarna inte kan enas ska betyget sättas av den legitimerade läraren om han eller hon är behörig i det ämne som betygsättningen avser och i annat fall av rektorn. Som betyg *ska* någon av följande beteckningar användas:

Godkänt (G)

Väl godkänt (VG).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

¹ Senaste lydelse 2006:529.

15 Förslag till förordning (2009:00) om legitimerade lärare, m.m.

Härigenom föreskrivs följande

1 kap. Förordningens ändamål

1 § Av 2 kap. 4 § skollagen (1985:1100) framgår att kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen använda behöriga lärare. Av 9 kap. 16b § skollagen framgår att bestämmelsen gäller även för fristående skolor. Av 4 § lagen (1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan framgår att det gäller även för utbildning på entreprenad.

Den lärarexamen som tillsammans med legitimation enligt 2 kap. 6 § skollagen krävs för att få bedriva undervisning i olika delar av det offentliga skolväsendet framgår av 2 kap. denna förordning.

I denna förordning ges vidare bestämmelser om registrering av legitimerade lärare (3 kap.) samt om avgifter för hantering av ansökningar om legitimation (4 kap.).

2 kap. Behörighetsgivande lärarexamen

Förskoleklass och grundskolan

1 § För att undervisa i förskoleklass och i årskurserna 1–3 i grundskolan krävs en lärarexamen för förskoleklass och dessa årskurser.

För att undervisa i årskurserna 4–6 i grundskolan krävs en lärarexamen för dessa årskurser.

För att undervisa i årskurserna 7–9 i grundskolan krävs en lärarexamen för dessa årskurser. För att undervisa i ett ämne ska läraren ha 90 högskolepoäng i ämnet eller, om läraren har 90 högskolepoäng i ett annat ämne, minst 60 högskolepoäng. Kravet på 90 högskolepoäng ska alltid gälla för ämnena svenska och samhällskunskap.

För att undervisa i grundskolans samtliga årskurser i något av ämnena bild, moderna språk, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd krävs en lärarexamen för dessa ämnen.

2 § Den som har sådan examen som avses i 1 § första stycket och som har 30 högskolepoäng i ett ämne får undervisa i ämnet i årskurserna 4–6.

Den som har sådan examen som avses i 1 § andra stycket och som har 60 högskolepoäng i ett ämne får undervisa i ämnet i årskurserna 7–9. Kravet på 90 högskolepoäng ska dock även här gälla för ämnena svenska och samhällskunskap.

3 § För att undervisa i ämnet modersmål i grundskolan krävs lärarexamen och 90 högskolepoäng i det aktuella språket.

4 § För att som speciallärare undervisa i förskoleklass och årskurserna 1–3 krävs sådan lärarexamen som avses i 1 § första stycket och därutöver speciallärarexamen.

För att som speciallärare undervisa i årskurserna 4–6 krävs sådan lärarexamen som avses i 1 § första eller andra stycket och därutöver speciallärarexamen.

För att som speciallärare undervisa i årskurserna 7–9 krävs sådan lärarexamen som avses i 1 § andra eller tredje stycket och därutöver speciallärarexamen.

Obligatoriska särskolan

5 § För att undervisa i årskurs 1–6 i grundsärskolan krävs sådan lärarexamen som avses i 1 § första stycket och därutöver speciallärarexamen.

För att undervisa i årskurs 7–10 i grundsärskolan krävs sådan lärarexamen som avses i 1 § andra stycket och därutöver speciallärarexamen

För att undervisa i träningskolan krävs behörighet enligt 2a kap. 3a § första stycket skollagen (1985:1100) och därutöver speciallärarexamen

6 § För att undervisa i ämnet modersmål i särskolan gäller vad som anges i 3 §.

7 § Den som enligt 1 § fjärde stycket får undervisa i något av ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd och har speciallärarexamen får även undervisa i dessa ämnen i samtliga årskurser i särskolan.

Specialskolan

8 § För att undervisa i en viss årskurs i specialskolan krävs sådan lärarexamen som enligt 1 § krävs för motsvarande årskurs i grundskolan och därutöver speciallärarexamen. Den som får undervisa enligt 1 § tredje stycket och har speciallärarexamen får även undervisa i årskurs 10 i specialskolan.

En lärare som enligt första stycket får undervisa i årskurs 1–3 får även användas för stödundervisning i årskurs 4–6. En lärare som får undervisa i årskurs 4–6 får även användas för stödundervisning i årskurs 7–10.

9 § För att undervisa i ämnet modersmål i specialskolan gäller vad som anges i 3 §.

10 § Den som enligt 1 § fjärde stycket får undervisa i något av ämnena bild, moderna språk, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd och som har speciallärarexamen får även undervisa i dessa ämnen i samtliga årskurser i specialskolan.

Gymnasieskolan

11 § För att undervisa i gymnasieskolan krävs lärarexamen för denna skolform.

För att undervisa i ett ämne med i huvudsak teoretisk inriktning ska läraren ha 120 högskolepoäng i ämnet eller, om läraren har 120 högskolepoäng i ett annat ämne, minst 90 högskolepoäng. Kravet på 120 högskolepoäng ska alltid gälla för ämnena svenska och samhällskunskap.

För att undervisa i ett yrkesinriktat ämne ska läraren ha lärarexamen med sådan inriktning.

För att undervisa på gymnasieskolans individuella program krävs sådan lärarexamen som avses i första till tredje stycket eller 1 § tredje stycket.

12 § För att undervisa i ämnet modersmål i gymnasieskolan gäller vad som anges i 3 §.

13 § För att som speciallärare undervisa i gymnasieskolan krävs sådan lärarexamen som avses i 1 § tredje stycket eller 11 § och därutöver speciallärarexamen.

Gymnasiesärskolan

14 § För att undervisa i gymnasiesärskolans ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning, på nationella och specialutformade program samt i yrkesträning inom ramen för ett individuellt program, krävs sådan lärarexamen som anges i 1 § andra stycket och därutöver speciallärarexamen.

För att undervisa i gymnasiesärskolans yrkesämnen, på nationella och specialutformade program samt i yrkesträning inom ramen för ett individuellt program, krävs sådan lärarexamen som avses i 12 § andra stycket och därutöver speciallärarexamen.

För att undervisa i gymnasiesärskolans verksamhetsträning, på individuella program, krävs behörighet enligt 2a kap. 3 § andra stycket skollagen (1985:1100) och därutöver speciallärarexamen.

15 § För att undervisa i ämnet modersmål i gymnasiesärskolan gäller vad som anges i 3 §.

Kommunal vuxenutbildning (komvux)

16 § För att undervisa i komvux krävs sådan lärarexamen som enligt 1 § eller 11 § krävs för att undervisa i motsvarande ämnen och på motsvarande nivå i grundskolan eller gymnasieskolan.

Vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvux)

17 § För att undervisa i grundläggande särsvux krävs sådan lärarexamen som enligt 5–7 §§ krävs för att undervisa på motsvarande nivå i den obligatoriska särskolan.

För att undervisa i gymnasial särsvux krävs sådan lärarexamen som enligt 14 § krävs för att undervisa på motsvarande nivå i gymnasiesärskolan.

Svenskundervisning för invandrare (sfi)

18 § För att undervisa i sfi krävs lärarexamen och 90 högskolepoäng i svenska som andraspråk eller motsvarande ämne.

3 kap. Register över legitimerade lärare och förskollärare

1 § Statens skolverk ska med hjälp av automatiserad behandling föra ett register över legitimerade lärare och förskollärare.

2 § I fråga om personuppgifter ska registret ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter för huvudmän eller andra om att en lärare erhållit legitimation för yrket samt dennes behörighet att undervisa. Registret ska även ha till ändamål att tillhandahålla uppgifter om att en lärare utnämnts till särskilt kvalificerad lärare eller gymnasielektor eller att en förskollärare utnämnts till särskilt kvalificerad förskollärare.

3 § Statens skolverk är personuppgiftsansvarig enligt personuppgiftslagen (1998:204) för registret.

4 § Registret ska innehålla uppgifter om,
– fullständigt namn, personnummer, eller om sådant saknas, födelsedata för läraren eller förskolläraren,
– tidpunkt för legitimering,
– lärarens behörighet att undervisa,
– läraren utnämnts till särskilt kvalificerad lärare eller gymnasielektor, samt om
– förskolläraren utnämnts till särskilt kvalificerad förskollärare.

5 § När Lärarnas ansvarsnämnd meddelat beslut om att återkalla en legitimation för en lärare eller förskollärare ska uppgifter om personen gallras ur registret så snart som möjligt efter det att beslutet vunnit laga kraft.

6 § Statens skolverk ska utöver registret enligt 1 § föra ett register över lärare och förskollärare som genomgår provår för att erhålla legitimation för yrket. När en person erhållit legitimation ska uppgifterna om denne gallras ur registret.

4 kap. Övrigt

1 § Vid bestämmande av storleken på sådan avgift som avses i 2 kap. 25 § och 2a kap. 3j § skollagen (1985:1100) gäller bestämmelserna i 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191), varvid för ansökan om legitimation gäller avgiftsklass X. För ansökan om att utnämnas till särskilt kvalificerad lärare eller särskilt kvalificerad förskollärare och gymnasielektor gäller avgiftsklass Y.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Den som senast vid ikraftträdandet har avlagt specialpedagogexamen ska jämföras med speciallärare vid tillämpning av reglerna i 2 kap. 4, 6–11, 14–16 och 18 §§.

3. För den som avlagt en lärarexamen före ikraftträdandet ska i stället för de krav på visst antal högskolepoäng som anges i 2 kap. 1 och 13 §§ gälla vad som vid tidpunkten för aktuell examen krävdes för behörighet i ett ämne.

16 Förslag till förordning (2009:00) om underrättelse till Statens skolinspektion om domar i vissa brottmål

Härigenom föreskrivs följande

En domstol ska inom en vecka till Statens skolinspektion sända en kopia av en dom, genom vilken en lärare som är legitimerad enligt 2 kap. 6 § skollagen (1985:1100) eller en förskollärare som är legitimerad enligt 2a kap. 3d § skollagen dömts för brott som han eller hon har begått i sin yrkesutövning eller i annat fall dömts för enligt 3 kap. 1, 2 och 6 §§, 4 kap. 1 §, 6 kap., 8 kap. 6 § och 16 kap. 10a § brottsbalken.

I fråga om brott som inte har begåtts under yrkesutövning sänds kopia endast om annan påföljd än böter har dömts ut.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2010.

1 Inledning

1.1 Direktiven

En särskild utredare fick den 23 mars 2006 i uppdrag av regeringen att analysera och bedöma behovet av att införa ett system med auktorisation av lärare i syfte att främja förskolans, förskoleklassens, fritidshemmets, skolans och vuxenutbildningens utveckling. Den 21 december 2006 kom nya direktiv från regeringen.

I de nya direktiven förändrades och utvidgades uppdraget. I direktiven anges att skollagens (1985:1100) reglering av lärares kompetens ska ses över i syfte att stärka utbildningens kvalitet och förbättra elevernas måluppfyllelse. Förskolan och fritidshemmet, med förskollärare och fritidspedagoger, ska ingå i de överväganden som görs.

Regeringen konstaterar i direktiven att andelen lärare som saknar behörighet har ökat markant sedan 1990-talet. Regeringen hänvisar till Riksrevisionen som anser att det bl.a. kan bero på att nuvarande lagstiftning öppnat för olika tolkningar av kraven på lärares utbildning i förhållande till deras tjänstgöring.

Regeringen betonar vidare att den målstyrda skolan och samhällsförändringarna ställer högre krav på lärare jämfört med de krav som ställdes när skolan var regelstyrd. I direktiven konstateras att lärarnas uppdrag blivit bredare och mer komplext. Lärarna har t.ex. fått ett tydligare ansvar för elevernas utveckling mot de nationella målen och för bedömning och betygssättning. Lärarna har även fått ökat ansvar för att delta i skolans kvalitetsarbete, dvs. i uppföljning, utvärdering och utveckling av skolans arbete. De har dessutom, genom att handleda lärarstudenter i verksamhetsförlagd utbildning, fått ökat ansvar för att introducera nya lärare i yrket.

Regeringen har uppmärksammat att såväl nationella som internationella studier visar att elevernas resultat försämrats sedan tidigare mätningar (jfr t.ex. OECD, 2005; Skolverket, 2004a; 2004b;

2004c). Regeringen slår i direktiven fast att resultaten i svensk skola måste förbättras och att det behövs kraftfulla insatser för detta. Studier från bl.a. Skolverket (2005a) visar att lärares kompetens är avgörande för elevernas resultat och därför, menar regeringen, behöver kraven skärpas på att huvudmännen använder sig av lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de ska bedriva.

Ovanstående bakgrund leder fram till uppdraget att utforma regler om behörighet för lärare samt krav som i övrigt ska gälla vid anställning av lärare. Behörighetsreglerna ska enligt direktiven vara desamma oavsett huvudman och de ska även omfatta utbildning på entreprenad.

Utredningen ska även lämna ett förslag till ett statligt auktorisationssystem. Auktorisationen ska bygga på behörighet för anställning tills vidare och auktorisationssystemet ska göra det möjligt att ställa ytterligare kvalitetskrav på lärarna utöver lärarexamen. I uppdraget ingår även att föreslå hur systemet kan genomföras och följas upp.

Auktorisationssystemet ska omfatta lärare hos såväl offentliga som enskilda huvudmän. En bedömning ska göras av vilka lärarkategorier som bör omfattas av auktorisationen och om vissa arbetsuppgifter bör vara förbehållna behöriga respektive auktoriserade lärare. I utredningen ingår även att pröva hur lärares drivkrafter för kvalificerad fortbildning kan förstärkas genom ett auktorisationssystem.

Vidare ska förslag ges till hur redan anställda lärare kan inordnas i ett system med auktorisation. Slutligen ska konsekvenserna för lärares möjligheter att få sina yrkeskvalifikationer erkända i andra länder inom Europeiska Unionen (EU) redovisas (dir. 2005/36/EG) och det ska även framgå hur lärare från andra länder kan bli auktoriserade i Sverige.

Kommittédirektiven i sin helhet framgår av bilaga 1. Regeringen har genom tilläggsdirektiv beslutat om förändrad form och tidpunkt för redovisningen av utredningens uppdrag på sätt framgår av bilagorna 2-3.

1.2 Utredningsarbetet

1.2.1 Experter och samrådsparter

En expertgrupp har genom beslut av regeringen knutits till utredningen och möten med denna har hållits vid sju tillfällen. Experterna har bidragit med värdefulla synpunkter och på olika sätt lämnat underlag till utredningens arbete.

Utredningen har vidare samrått med Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas Riksförbund, Läraförbundet och Lärarnas Riksförbund. Samråd har även skett med flera utredningar bl.a. En ny lärarutbildning och Gymnasieutredningen. Synpunkter har därutöver inhämtats från Sveriges skollärförbund, elevorganisationen Svea, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling, Högskoleverket samt flera andra berörda myndigheter och intresseorganisationer.

Utredningen har anlitat professorerna Gunnar Richardson och Hans-Albin Larsson för att kvalitetsgranska delar av betänkandet.

1.2.2 Dokumentstudier

Utredningens arbete startade med dokumentstudier. Bland annat gjordes en litteraturgenomgång för att få kunskap om vad som kännetecknar lärares professionalism och kompetens, eftersom detta är centralt när det handlar om behörighetskrav och auktorisationssystem.

För att bedöma vilka delar som kan behövas i ett auktorisations-system studerades bl.a. tidigare forskning om hur nyutbildade lärare upplever sin första tid i yrket. Dessutom gjordes en historisk tillbakablick för att ta reda på hur behörighetsreglerna utvecklats fram till dagens bestämmelser om vem som får anställas och användas som lärare, förskollärare och fritidspedagog. Vidare gjordes en genomgång av hur auktorisationssystem och behörighetsregler utformats inom andra samhällssektorer.

I en del andra länder förekommer system med lärarauktorisering, varför även behörighetsregler, rapporter och artiklar från Europa, USA, Kanada och Australien studerades.

Statskontoret (2007) har på regeringens uppdrag genomfört en kartläggning och analys av lärares utbildning i relation till den undervisning man bedriver. Materialet har i särskild ordning överlämnats till utredningen. Efter ytterligare bearbetningar och analys

av utredningen ligger detta material bland annat till grund för vissa redovisningar i kapitel 7 och 12.

1.2.3 Intervjuer m.m.

Under utredningen genomfördes intervjuer med lärare, förskollärare, fritidspedagoger, rektorer och förvaltningschefer i tretton kommuner samt med lärare, rektorer och representanter för huvudmän i elva fristående skolor. Syftet var att få en bild av dessa gruppers uppfattningar om vad som bör beaktas när det gäller skärpta behörighetsregler och ett auktorisationssystem.

Urvalet gjordes med utgångspunkt i Sveriges officiella statistik över lärares utbildning (Skolverket, 2006b). Cirka hälften av de huvudmän som valdes hade en hög andel lärare med pedagogisk högskoleutbildning i sina skolor, medan hälften hade en låg andel. I övrigt finns de valda huvudmännen, skolorna och övriga verksamheter i olika typer av kommuner och i olika delar av landet. Representanter för samtliga skol- och verksamhetsformer intervjuades i de flesta kommuner. När det gäller fristående skolor valdes skolor som dels motsvarar olika skolformer, dels olika inriktningar. Intervjuer genomfördes i allmänna, konfessionella och waldorfinriktade skolor.

Specialskolor och sameskolor ingick inte i ovan nämnda urval, varför särskilda samtal fördes med representanter för Specialskolemyndigheten och Sameskolstyrelsen.

Intervjuerna genomfördes i form av gruppintervjuer. Sammanlagt deltog 15 förvaltningschefer och verkställande direktörer, 35 rektorer, 170 lärare samt 30 förskollärare och fritidspedagoger eller motsvarande i både offentliga och fristående verksamheter och skolor.

Några kompletterande frågor om behörighet för lärare i modersmålsundervisning ställdes vidare via e-post till rektor eller ansvarig förvaltningstjänsteman i åtta kommuner, vilka är involverade i Myndigheten för skolutvecklings mångfaldsuppdrag. Svar erhöles från sex av de åtta kommunerna. På samma sätt ställdes ett antal frågor om lärarbehörighet och auktorisation till några länder i Europa via organisationen European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA).

Utöver ovanstående fördes samtal med representanter för några lärarutbildningar i syfte att ta del av lärarutbildares uppfattningar om vilken kompetens en lärare har direkt efter sin utbildning och

vilken kompetensutveckling som kan vara betydelsefull i en lärares fortsatta karriär och yrkesliv.

1.2.4 Studiebesök

För att kunna göra internationella jämförelser genomförde representanter för utredningen studiebesök i Skottland och Kanada (Ontario). Syftet var att få fördjupad kunskap om och exempel på hur system som kan sägas motsvara auktorisation av lärare har utformats och fungerar i praktiken.

1.3 Principiella utgångspunkter

Det övergripande syftet med utredningen är enligt direktiven att se över regleringen av lärares kompetens för att stärka verksamhetens kvalitet och förbättra elevernas måluppfyllelse. I direktiven anges även att likvärdigheten behöver öka och att ett auktorisationssystem därför ska vara statligt sanktionerat. Nedan utvecklas dessa utgångspunkter något .

För det första är syftet att verksamhetens *kvalitet* ska stärkas. Enligt förordningen om kvalitetsredovisning (1997:702) ska varje skola, kommunalt bedriven förskola och kommunalt bedrivet fritidshem redovisa sin kvalitet genom att tala om i vilken utsträckning de nationella målen har förverkligats och vilka åtgärder som kommer att vidtas för att nå ökad måluppfyllelse. Lärare, förskollärare och fritidspedagoger ska delta i detta arbete, vilket innebär att de måste ha kompetens att följa upp, utvärdera och utveckla arbetet så att förutsättningarna för barns och elevers lärande blir så gynnsamt som möjligt. Inom utredningen har detta beaktats i arbetet med att utforma de olika delarna i ett auktorisationssystem.

För det andra syftar utredningen till att *elevernas resultat* ska förbättras. I direktiven anges att både nationella och internationella studier visar att elevernas resultat har försämrats över tid. Det framgår även att forskning och utvärderingar visar att lärares kompetens är en viktig faktor för vilka resultat eleverna uppnår. För utredningens del innebär det att barns och elevers möjligheter att lära och nå de nationella målen stått i fokus när ett förslag till skärpta behörighetsregler och ett auktorisationssystem har utformats.

För det tredje handlar det om vikten av *likvärdighet* för alla barn och elever. Av portalparagrafen i 1 kap. 2 § skollagen (1985:1100) framgår att utbildningen i skolan ska vara likvärdig varhelst den anordnas i landet. I syfte att främja likvärdigheten har utredningen utarbetat förslag till nationella, tydliga behörighetsregler och ett system som gör det möjligt för lärare att upprätthålla och vidareutveckla sin kompetens. Portalparagrafen gäller inte förskola och fritidshem, men resonemanget kan med stöd av läroplanerna (Lpo 94 och Lpfö 98) appliceras även på dessa verksamheter.

1.4 Disposition av betänkandet

Betänkandets första del utgörs av författningsförslaget.

I kapitel 2 redovisas tidigare forskning om lärares professionalism och betydelse för elevernas resultat och skolans kvalitet. Dessutom redovisas tidigare utredningar och studier samt delar av den debatt som förts om lärares behörighet och auktorisation. Där återfinns även några för EU gemensamma principer om lärares kvalifikationer.

Behörighetsreglernas innehåll och motiven för dessa dels ur ett historiskt perspektiv, dels ur ett nutidsperspektiv redovisas i kapitel 3. Där redovisas även innehållet i de bestämmelser och riktlinjer som riktas direkt till lärare i skolans styrdokument.

I kapitel 4 redovisas kraven i dagens lärarexamen och några utvärderingar och andra studier om lärarutbildning och lärares första tid i yrket.

I kapitel 5 redovisas hur behörighetsregler och auktorisationssystem för lärare har utformats i några andra länder. I kapitel 6 redovisas motsvarande uppgifter för andra områden än utbildningsområdet i Sverige.

I kapitel 7 redovisas med utgångspunkt i framför allt Statskontorets nyligen genomförda studie vilken utbildning som lärare, förskollärare och fritidspedagoger har i förhållande till sin anställning och uppgift.

I kapitel 8 redovisas uppfattningar om behörighet och auktorisation från personer som på olika nivåer är verksamma i skola, förskola och fritidshem.

I kapitel 9 presenteras utredningens förslag till ett system med lärarlegitimation. I kapitel 10 redovisas vilken utbildning som ska

krävas för att en legitimerad lärare ska vara behörig att undervisa på olika nivåer inom skolan.

I kapitel 11 presenteras utredningens förslag till ett legitimationssystem för förskollärare. I kapitlet redogörs för vilka krav som ska ställas för att få förskollärlärligitation samt vilken behörighet en sådan legitimation ger.

I kapitel 12 redovisas utredningens ekonomiska konsekvenser och i kapitel 13 redogörs för den uppföljning som utredningen anser bör göras efter det att reformen genomförts. Avslutningsvis återfinns utredningens författningskommentarer.

2 Lärarrollens betydelse för måluppfyllelse och kvalitet

2.1 Kompetens och professionalism

Enligt utredningens direktiv förväntas ett auktorisationssystem bidra till läraryrkets professionalism genom att tydliggöra kraven på lärares kompetens och behovet av utveckling inom yrket. Det kan därför finnas anledning att klargöra vad som menas med kompetens och professionalism inom läraryrket.

Sedan länge har det pågått en diskussion om att införa auktorisation, legitimation, certifiering eller motsvarande för lärare. Detta har emellertid sällan ställts i relation till vad som kännetecknar en kompetent och professionell lärare. Enligt Lindgren & Morberg (2006) är det dock viktigt att tydliggöra vad lärares professionalism innebär när ett auktorisationssystem utformas.

Carlgren & Marton (2000) anger att den klassiska sociologiska definitionen av en profession är ett yrke som kännetecknas av en teoretisk kunskapsbas, lång utbildning, autonomi i yrkesutövandet, kontroll över vilka som släpps in respektive utesluts ur kåren, kontroll över kunskapsutvecklingen inom yrket samt av etiska regler (jfr även Lortie, 1977; Colnerud & Granström, 1989).

Innebörden i professionsbegreppet varierar inom och mellan vetenskapliga discipliner och enligt Englund (1994) går det knappast att finna någon enhetlig betydelse. Han menar att begreppet profession används som ett redskap för att skapa legitimitet för olika utvecklingslinjer. I ett betänkande om lärarutbildning (SOU 1999:63) anges att kompetensbegreppet används med skiftande betydelse i olika sammanhang och att alla därmed kan hålla med om att kompetens är viktigt.

I mitten av 1980-talet började statliga utredningar att beteckna lärare som "de professionella" (jfr Carlgren, 1994). Diskussionen om lärarna som professionella accentuerades i takt med att styr-

ningen av skolan förändrades och decentraliserades till att bli den mål- och resultatstyrda skola och vuxenutbildning vi har i dag (jfr även Lundgren, 1986; Lindensjö & Lundgren, 1986). Enligt Lind (2000) är lärarnas uppgift i nuvarande styrsystem att svara för undervisningens kvalitet, och de ska med sin professionalitet vara garanten för att undervisningen bedrivs i enlighet med de fastlagda målen.

Nedan kommer kompetens och professionalism att användas som synonyma begrepp. Anledningen till detta är att begreppen ligger nära varandra och att den pedagogiska forskningen utifrån båda begreppen belyser aspekter med relevans för frågan om behörighet och auktorisation. Däremot kan det finnas anledning att kommentera skillnaden mellan professionalisering och professionalism.

Ingelstam (2004) anger att professionalisering i ett samhällsvetenskapligt perspektiv är en process som en viss yrkesgrupp genomgår eller eftersträvar i syfte att uppnå viss position och status. Giddens (2003 i Ingelstam, 2004) identifierar tre huvudsakliga dimensioner i professionaliseringsbegreppet. För det första är tillträdet till professionen begränsat. Enbart de personer som uppfyller ett antal strikt definierade kriterier får komma in. För det andra finns det en professionell organisation som övervakar och styr medlemmarnas beteende och prestationer. För det tredje är det allmänt accepterat att bara de som är medlemmar av professionen får utöva yrket.

Carlgren (1994) beskriver professionalisering i termer av makt och inflytande. För lärarnas del handlar detta enligt författaren om att få kontroll över utvecklingen av arbetet och de egna yrkeskunskaperna. Lärarna ska själva definiera arbets- och yrkeskunskapernas karaktär och enligt detta synsätt ska vare sig staten eller någon annan lägga sig i detta. Colnerud (1994) definierar professionalisering som en process genom vilken en yrkesgrupp försöker höja sin status i förhållande till det omgivande samhället. Detta kan t.ex. innefatta förtroendeskapande verksamhet, ekonomiska intressen och högre grad av självstyre. Även Englund (1994) har en liknande definition och menar att professionalisering framför allt är ett mått på en yrkesgrupps samhälleliga styrka eller auktoritet. Han redovisar även att en del amerikanska forskare är kritiska mot en professionalisering av lärare, eftersom det skulle kunna innebära att lärarna utvecklar sina egna av staten oberoende villkor vad gäller yrkesutövning, etik m.m. och inte ser professionalisering som en del av statens strävanden.

I SOU 1994:101 kopplas lärares professionalism till de krav som ställs i en målstyrd skola. I betänkandet beskrivs lärares speciella kompetens övergripande som förmågan att få eleverna att lära. Utredaren konkretiserar detta och menar att lärarens kompetens eller professionalism innefattar kunskaper om samhällets mål för undervisningen, kunskaper i pedagogik, psykologi och specialpedagogik, ämnesteoritiska och ämnesdidaktiska kunskaper, förmåga att utvärdera och kritiskt granska verksamheten, social kompetens, etiskt förhållningssätt och förmåga att delta i skolans förändringsarbete. Därutöver framhålls lärarens relationer till i första hand eleverna, men även till kolleger, skolledning, föräldrar/vårdnadshavare och det omgivande samhället.

I SOU 1999:63 sammanfattar Lärarutbildningskommittén forskningen av lärares professionella kompetens i tre delar. För det första en formell kompetens som innebär att en lärare med formell utbildning förväntas klara vissa givna uppgifter, för det andra yrkeskulturell kompetens som är informellt och socialt definierad, dvs. bunden till en viss kontext och för det tredje en kommunikativ kompetens som innefattar förmågan att reflektera över och samtala om skolans mål, dess värdegrund och den vetenskapliga grunden för de egna handlingarna.

Kommittén menar att den samlade lärarkompetensen är en dynamisk process där kompetens blir liktydigt med alla de förmågor som ingår i den professionella processen. Denna handlar t.ex. om problemlösningsförmåga, förmåga att hantera sambandet mellan teori och praktik, förmåga att utveckla sin verksamhet, förmåga att fatta rationella, väl underbyggda beslut och vilja att ständigt lära nytt. Kommittén menar att lärarkompetens vilar på en relation mellan individ, arbetsuppgift och ett socialt regelsystem och att det generella i lärarkompetensen ligger i att kunna hantera det som är för ett visst sammanhang specifikt.

Såväl Englund (1994) som Carlgren (1994) lyfter fram att professionalism handlar just om att situationsanpassa och tillämpa teori i praktiken. Detta stöds av Fullan (2001) som även betonar vikten av lärares professionalism i form av emotionell intelligens, med tanke på att läraren måste kunna verka i och hantera många olika situationer och kontexter.

Alexandersson (1994) beskriver kompetens som en relation mellan individ och uppgift. Englund (1994) betonar, i likhet med Lärarutbildningskommittén ovan, det didaktiska perspektivet och talar om den didaktiska kompetensen som det väsentligaste i lärares

professionalism, dvs. det är kompetensens innebörd och frågorna om undervisningens innehåll som är viktiga. Även Selander (2005) beskriver en lärarspecifik kunskap som karaktäriseras av en kombination av ämneskunskaper och didaktiska kunskaper. Enligt Carlgren & Marton (2000) är det dessutom viktigt att förena frågor om innehåll med vad det egentligen innebär för barn och elever att lära sig saker, dvs. att förena vad som görs med hur det görs för att i slutändan nå så bra resultat som möjligt.

Som en del i lärares professionalism lyfter flera av de ovan nämnda forskarna fram vikten av att läraren reflekterar över praktiken och gör förbättringar av denna. Carlgren menar att lärares erfarenhet inte alltid innebär att de är professionella i den meningen. En lärare kan ha tjugo års erfarenhet, men fortsätta att undervisa som denne alltid har gjort, utan att reflektera över hur det fungerar, medan en lärare med två års erfarenhet ständigt kan reflektera och söka nya vägar för att förbättra sitt arbete så att det anpassas till eleverna. Alexandersson å sin sida menar att reflexion kan förhindra förstelning, men innebär inte med självklarhet att förnyelse kommer till stånd.

Harris & Muijs (2005) framhåller reflexion tillsammans med andra som mycket väsentlig för att utveckla det praktiska arbetet. Detta överensstämmer med Fullan (2001) som påvisar vikten av en lärares interaktion med andra lärare för att vidareutveckla sin professionalism.

Läraryrkesutbildningskommittén (SOU 1999:63) anser att det är läraryrkesutbildningarnas uppgift att stödja de blivande lärarna så att de blir professionella lärare som både anpassar sig till och medverkar till förändringar av verksamheten. I en artikel diskuterar Ekholm (2004) bl.a. detta i förhållande till några andra yrkesgrupper, exempelvis läkare, vilka har legitimitetsgivning och legitimitetskontroll:

Legitimitetsgivningen innebär också att man bevakar hur yrkesutövarna klarar av yrket efter det att de genomfört sin utbildning. Visar det sig att någon inte klarar av de krav man sig ställer på utövandet kan det hända att man drar in legitimeringen.
(Ekholm i Lärarförbundet, 2004, s. 9)

Ekholm menar att när det gäller lärare är respekten för den legitimitet lärare fått genom sin utbildning liten och han säger vidare att övervakningen av i vilken utsträckning lärare håller måtten som yrkesinnehavare är mild. Enligt hans uppfattning ser varken kolleger eller arbetsledning till hur arbetet egentligen bedrivs. Det kan

tolkas som att det egentligen aldrig finns någon kontroll av om lärare lever upp till att vara de professionella yrkesutövare som lagstiftaren avsett att lärarutbildningen ska bidra till att utveckla.

Det finns dock studier som starkt tyder på att det finns brister i lärares professionalism, även om studierna inte explicit belyser läraren i termer av professionell eller inte professionell. Det finns t.ex. mer att önska när det gäller elevers studieresultat, uppföljning och utvärdering av arbetet samt bedömning och betygssättning. Det saknas också ofta reflekterande diskussioner lärare emellan om undervisningens innehåll och de resultat undervisningen leder till (jfr t.ex. Skolverket, 2001a; 2004a; 2004c; 2005b; Riksrevisionen, 2004).

Efter att ha studerat modeller för auktorisation eller motsvarande i andra länder (jfr kapitel 5) kan konstateras att det finns ett antal återkommande definitioner på vad som kännetecknar en väl kvalificerad lärare – definitioner som till stor del överensstämmer med ovanstående litteraturgenomgång. Det som anges som väsentligt i så gott som alla studerade länder är goda ämneskunskaper, ansvar för och engagemang i att leda eleverna i deras lärande, samarbete med kolleger, föräldrar m.fl. samt reflexion över det egna arbete i syfte att förbättra detta.

Colnerud (1994) lyfter fram ytterligare en aspekt, nämligen att lärarprofessionen saknar gemensamma uttalade yrkesetiska normer. Det innebär att omgivningen inte vet vad den kan förvänta sig av en lärares handlande i olika situationer och det är därmed heller inte möjligt att bedöma om läraren handlar professionellt. Eftersom lärarna har makt över elever och elevers välbefinnande i flera avseenden förekommer det dock diskussioner om att det kan finnas behov av att utveckla gemensamma etiska regler för lärare.

Det bör nämnas att de båda lärarförbunden har utarbetat yrkesetiska riktlinjer, men dessa är inte tvingande och kan heller inte sägas gälla alla lärare. Riktlinjerna gäller inte de lärare som inte är medlemmar i något av förbunden. Riktlinjerna kan därför inte ses som generellt uttalade och normerande, mot bakgrund av lärarnas statliga uppdrag. Greenwood (1957 i Selander, 1989) lyfte tidigt fram att för att ett yrke ska vara en profession krävs bl.a. att det finns etiska regler. I en del andra länder, bl.a. Kanada (Ontario) har man tagit fasta på detta. Där utgår kvalitetskriterier för lärare från etiska regler och normer för en professionell undervisning (jfr avsnitt 5.4.1).

2.2 Hur lärare påverkar elevernas resultat och skolans kvalitet

Flera forskare inom det pedagogiska vetenskapsområdet har studerat skolutveckling och hur lärares arbete kan främja barns och elevers lärande och resultat.

Skolverkets nationella utvärdering av grundskolan (Skolverket, 2004c) pekar på att lärarna har betydelse för elevernas resultat och redovisar vikten av att lärarna har god kunskapsgrund, är medvetna om sitt uppdrag och har insikt i ämnesdidaktisk forskning.

Av en kunskapsöversikt där Gustafsson & Myrberg (2004) gjort en genomgång av internationell forskning framgår att lärarna är den viktigaste resursen för elevernas resultat. Såväl lärarnas utbildning som erfarenhet har betydelse. Författarna anger att både ämneskunskaper och didaktiska kunskaper är väsentliga. De poängterar att goda ämneskunskaper måste kombineras med en bred kompetens vad gäller olika undervisningsmetoder för att läraren ska vara framgångsrik i sitt arbete. Författarna anger vidare att forskning visar att det mest framträdande draget hos en skicklig lärare är att läraren kan anpassa undervisningen till elever med olika förutsättningar och sätt att lära (jfr även Darling-Hammond, 1999).

Darling-Hammond (1999) pekar även på att lärarerfarenhet har betydelse för resultaten. Det krävs emellertid att lärarna får möjlighet till vidareutveckling och samverkan för att detta ska bestå över tid.

Myndigheten för skolutveckling har gett ut en kunskapsöversikt där lärarnas roll i skolutvecklingsarbete diskuteras. Bland annat redovisar Scherp (2003) att skolutveckling bör vara en ständigt pågående verksamhet som idealt sett är en naturlig del av skolors och därmed lärares vardagsarbete. Förändringar som sker är relaterade till skolans uppdrag såsom det formuleras i styrdokumentet och oftast görs förändringar med utgångspunkt i elevernas resultat.

Berg & Scherp (2003) anser att eftersom skolutveckling innebär att kontinuerligt förbättra verksamheten i alla dess delar är det lika naturligt för en lärare att ägna sig åt skolutveckling som åt klassrumsarbete. Grosin (2003) uppger att flera studier också visar, med den i skolsammanhang välkända Colemansrapporten kring framgångsrika skolor som utgångspunkt (Coleman, 1966), att vad som händer i skolan och hur eleverna bemöts av lärarna är mycket betydelsefullt för elevernas utveckling och resultat. Detta stöds även av flera studier som Skolverket genomfört (Skolverket, 2001a; 2004c;

2006a). Dessa studier visar att elevers uppfattning är att om de inte blir sedda och får den hjälp de anser sig behöva, så uppnår de heller inga goda resultat.

Blossing (2003) refererar till de båda forskarna Hopkins och Reynolds som beskriver att skolutveckling, eller förbättringsarbete, fokuserar på elevresultat och lärares undervisningsstrategier. Till detta hör att relatera förbättringsarbetet till lärarna och den pedagogiska praktiken. För att den pedagogiska praktiken ska hålla hög kvalitet krävs effektiv utbildning, handledning och fortbildning. Harris & Muijs (2005) stödjer detta och menar att effektiv skolutveckling bl.a. fokuserar på förbättringar i undervisningssituationen, pedagogiska strategier och lärares engagemang i samtal och reflexion tillsammans med kolleger kring undervisningen och hur denna kan utvecklas.

Mitchell m.fl. (2001) liksom Harris & Muijs (2005) pekar på att förutom kompetenta lärare är resurser, möjligheter till kompetensutveckling och gott samarbete med såväl ledning som föräldrar väsentligt för kvaliteten och utvecklingen i en skola. När det gäller kompetensutveckling visar dock Skolverkets inspektioner att det inte alltid finns en tanke bakom vilken kompetensutveckling lärare får (Skolverket, 2005b). Kompetensutvecklingen sker i allmänhet inte med utgångspunkt i skolans och lärarnas faktiska behov. Skolverkets slutsatser stöds även i ett internationellt perspektiv av OECD (2005).

Berg (2003a; 2003b) menar att skolutveckling innebär att utmana en skolas traditionella arbete för elevernas bästa. Utmaningen måste dock bygga på skolans egna behov och problem för att bli fruktbar. Det handlar dessutom, enligt Harris & Muijs (2005), om personerna i den enskilda skolan och deras vilja att förändra och utveckla. Detta varierar enligt författarna stort från skola till skola och från kontext till kontext.

Fullan uttrycker detta enligt följande:

Educational change depends on what teachers do and think – it's as simple and as complex as that. It would all be so easy if we could legislate changes in thinking.
(Fullan, 2001, s. 115)

Berg betonar att det är angeläget att lärare hittar utrymmet för utveckling som finns i form av det frirum som existerar mellan styrdokumentens absoluta gränser och verksamhetens egna beslutade gränser. En slutsats som kan dras utifrån Skolverkets hittills

genomförda inspektioner är emellertid att frirummet i denna mening knappast nyttjas (jfr Skolverket, 2005b). Lindblad (1994) menar att lärare är klämda mellan styrdokument och den lokala resursfördelningen och kontexten. De har dock, enligt författaren, viss möjlighet att hantera detta och självständigt använda det utrymme som finns. Även Hameyer (2003), som visar trender när det gäller skolutveckling i Europa, uppger att lärarnas delaktighet i skolutvecklingsarbete varierar stort. Vanligtvis initieras utveckling av några lärare som uppmuntras av rektor. Dessa lärare förväntas också ta ett övergripande ansvar för utvecklingen, åtminstone i ett inledningskede.

Harris & Muijs (2005) diskuterar, utifrån ett engelskt perspektiv, lärare som ledare och menar att de har stor betydelse för en skolas utveckling och de resultat som uppnås. De framhåller även att ett delat ansvar mellan flera lärare kan vara mycket positivt, under förutsättning att lärarnas ledarskap i förhållande till rektors definieras tydligt.

2.3 Utredningar, studier och debatt om auktorisation

Endast ett fåtal vetenskapliga svenska studier och utredningar som direkt berör auktorisation av lärare har genomförts. Det har under de senaste åren förts en debatt om att det behövs ett auktorisations-system för lärare. Motiven för detta anges dock oftast i allmänna termer och mycket översiktligt. Det finns även de som från samma typ av utgångspunkter är negativa till ett sådant system.

2.3.1 Utredningar och andra studier

En statlig utredning behandlade redan 1994 lärarcertifikat för lärare som undervisar inom yrkesutbildning i gymnasieskolan (SOU 1994:101). I utredningen föreslås att lärarcertifikat ska vara ett krav för tillsvidareanställning. Dessutom framförs att varje lärare bör ha en utvecklingsplan, vilken ska fullföljas för att läraren ska få behålla sitt certifikat. I betänkandet hänvisas även till prop. 1991/92:75, där dåvarande utbildningsministern anför att ett lärarcertifikat ska bygga på lärarexamen och provtjänstgöring. I utredningen anges att ett system med lärarcertifikat skapar möjligheter till bättre kvalitetskontroll och kompetenshöjning samtidigt som lärarnas status

höjs. Vidare diskuteras att det bör finnas karriärmöjligheter och att lektorstjänster bör införas för yrkeslärare. Förslagen, vilka lämnades strax före riksdagsvalet 1994, ledde emellertid aldrig till fram till några förändringar vare sig av lärarutbildning eller bestämmelser om kompetenskrav för lärare.

I en departementspromemoria om villkoren för skolledare och lärare när det gäller att ta del av kunskap om utbildningsverksamhet (Ds 2005:16) berörs inte auktorisation av lärare explicit, men där föreslås att tre kvalificeringsbeteckningar ska införas i läraryrkena. Det ska enligt förslaget vara den enskilde läraren som begär att bli bedömd för en ny kvalificering. I departementsskrivelsen skissas på olika kriterier för var och en av kvalificeringsbeteckningarna.

Den första innebär att läraren är behörig när denne genomgått lärarutbildning. För att få den andra kvalificeringsbeteckningen, kvalificerad lärare, ska läraren ha dokumenterat att denne åstadkommit en bra inläring, utvecklat läromedel, bedrivit lokalt utvecklingsarbete, medverkat i uppföljning, utvärdering och framställt kvalitetsredovisning samt inhämtat systematisk kunskap om lärande och undervisning. Den tredje kvalificeringsbeteckningen, högt kvalificerad lärare, innebär att läraren har dokumenterat att denne åstadkommit en mycket god inläring hos eleverna, lett elever i behov av särskilt stöd till god inläring, haft särskilt funktionsansvar, medverkat i lärarutbildning, initierat och bedrivit utvecklingsarbete samt lett uppföljning, utvärdering och arbete med att framställa kvalitetsredovisning och därvid lämnat ett påtagligt bidrag till den systematiska kunskapen om lärande och undervisning. Vikten av att bedömningskriterierna diskuteras öppet och att lärarorganisationerna är delaktiga poängteras.

OECD (2005) visar att auktorisation, registrering eller liknande efter en praktikperiod ofta förekommer i utbildningssystem där lärarutbildningar är olika och upplevs ha varierande kvalitet. OECD:s slutsats av detta är att det behövs kompetensprofiler och nationella kvalitetsnormer för lärare. Skolverket (2005c) bedömer att det genom en nationell lärarauktorisering går att främja ökad måluppfyllelse i skolan, öka läraryrkets status samt bidra till att säkra lärartillgången på längre sikt. Verket menar också att lärarauktorisering kan ge möjlighet att ställa vissa gemensamma krav på lärare oberoende av vilken lärarutbildning de har gått, men anger även att det skulle vara ett sätt att påverka lärarutbildningarna att anpassa utbildningen efter samhällets och skolans behov.

Lind (2000) anger i en avhandling om lärares professionaliseringssträvanden att det finns en risk för stängning av ett yrke om man inför ett auktorisationssystem. Stängningen innebär att en grupp inhägnar och kontrollerar ett område och därigenom utestänger andra. Han uppger att Weber använde termen för att beteckna olika gruppers strävan efter att monopolisera (jfr även Parkin, 1979; Collins, 1979 i Selander, 1989).

2.3.2 Lärarfackliga inlägg och debatt om auktorisation

Lärarnas Riksförbund (2006a) påpekar i en artikel att lärarauktion handlar om elevers möjlighet att nå skolans mål. Förbundet anser att det egentligen är en fråga inte bara för skolan, utan för hela samhället. Lärarnas Riksförbund menar att om Sverige ska kunna beteckna sig själv som en kunskapsnation, med välutbildade medborgare, måste en kraftig satsning ske och att den mest framgångsrika vägen är att satsa på lärarna. Fjellkner (2006) anger vidare att den enskilt viktigaste faktorn för att eleverna ska få en bra skolgång och goda kunskaper är en kompetent och engagerad lärare. Fjellkner framhåller att det är nödvändigt att slå vakt om behörighetskraven för såväl ämne som skolform. Hon menar även att en statligt sanktionerad auktorisation bör införas dels för att öka kvaliteten i undervisningen, dels för att förtroendet från elever, föräldrar och samhälle ska öka.

I skriften *Lärarfackligt* redovisar Lärarförbundet (2006c) nio principer som förbundet anser att ett system med lärarauktion bör bäras upp av. Bland annat anges att systemet kräver lagstöd och statlig medverkan, att systemet ska omfatta samtliga skolformer och förskolan, att det ska ställas ytterliga krav på kompetens utöver lärarutbildning samt att det ska vara möjligt att dra in auktorisationen.

Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund (2006) menar, med utgångspunkt i resultatet av en gemensam studie om lärares behörighet, att auktorisation kan stärka elevers rätt till utbildade lärare och kvalitetssäkra undervisningen. De båda förbunden bedömer att skollagens behörighetsregler inte räcker för att garantera likvärdigheten och kvaliteten i undervisningen.

Flera politiska partier, främst nuvarande regeringspartier, har i många motioner framfört att det finns behov av ett system med auktorisation av lärare. Motionerna sammanfattas bl.a. i några av

Utbildningsutskottets betänkanden (2002/03:UbU3, 2004/05:UbU4 och 2005/06:UbU16). Benämningarna varierar så att man talar om såväl legitimation, certifikat som auktorisation. Skälen som framförs för ett system med auktorisation eller motsvarande är bl.a. att stärka läraryrket och höja statusen samt att sätta press på kommunerna att anställa certifierade lärare. I ett par fall anges att en lärarlegitimation bör införas och vara ett krav för tillsvidareanställning. Legitimationen bör enligt motionen bygga på lärarexamen och genomgången praktikperiod. Den ska även kunna dras in vid allvarligare fall av misskötsel av arbetet (2001/02:Ub30; 2004/05:Ub242). I motionerna lyfts sammantaget bl.a. fram att ett certifikat ska innehålla examensbevis, genomgången kompetensutveckling, fortbildning, eventuell yrkespraktik och yrkesetiska kriterier (jfr 2004/05:Ub313; 2004/05:Ub472).

Även den förra regeringen har framhållit att det är nödvändigt att pröva nya vägar för att utveckla läraryrket och höja kvaliteten i skolorna. I en artikel som den tidigare skolministern skrev tillsammans med de båda lärarförbundens ordföranden anges exempelvis att en väg är att pröva ett nationellt system med auktorisation av lärare. Bakgrunden till detta uppges vara att det finns tecken på att skillnaderna mellan och inom skolor ökar, att kunskapsresultaten i vissa ämnen försämras och att uppföljningen av elevernas kunskaper brister (Baylan, Fjelkner & Preisz, 2006).

Alvesson (2006; 2007) framför i ett par debattartiklar att professionalisering, som auktorisation av lärare, handlar om politik och kampen för status, makt och materiella ersättningar. Han hävdar att en auktorisation förstärker de problem som finns i skolan i dag genom att dörrarna stängs för rörlighet och flexibilitet. Han menar även att auktorisation medför en risk för icke önskvärt skratänkande och standardisering.

Friskolornas Riksförbund menar i en artikel i Svenska dagbladets nätupplaga (2006-01-04) att ett system med auktorisation är ett försök att likrikta skolan, vilket kan göra det svårare än i dag att anställa kompetenta lärare. Friskolornas Riksförbund menar dock, i likhet med många andra (jfr ovan), att lärarutbildningen inte är en tillräcklig garanti för att kompetenta lärare anställs och används i skolan. Förbundet är för behöriga och kompetenta lärare, men vill ha mångfald där kompetens kan uppnås på olika sätt.

2.4 Gemensamma principer i EU för lärares yrkeskvalifikationer

Europeiska kommissionen har i samband med en konferens om utbildningsfrågor kommit överens om några gemensamma principer och rekommendationer för hur lärare kan utvecklas till väl kvalificerade lärare (Europeiska kommissionen, 2006; jfr även Europeiska kommissionen, 2007).

Inledningsvis anges att lärare och lärares kvalifikationer är en nyckelfråga inom EU, eftersom lärarna är av stor betydelse för samhällets utveckling och framtida generationer. Kommissionen visar även en gemensam pedagogisk grundsyn som innefattar alla elevers lika värde. Den talar om vikten av inkludering och att möta alla elever i deras individuella lärande. Nedan sammanfattas de gemensamma principerna och rekommendationerna.

Läraryt utbildning ska vara en avancerad utbildning på universitetsnivå. Genom utbildningen ska lärarna få en god kompetens inom sitt verksamhetsområde såsom ämneskunskaper och kunskaper i pedagogik och metodik. Utbildningen ska även ge de kunskaper som behövs för att möta det mångfacetterade yrke som läraryrket är.

Lärare ska dessutom uppmuntras till ett livslångt lärande. Det kan starta med ett introduktionsprogram och sedan innebära att följa aktuell forskning, att få ökad kunskap om samhället utanför skolan, att förkovra sig i undervisningsämnena och ges möjligheter till karriärutveckling.

Ett centralt inslag i lärares utbildning och i den fortsatta utvecklingen ska vara en rörlighet där lärare bl.a. ges möjlighet att delta i europeiska projekt och utbildningar. Det ska även vara möjligt för lärare att under perioder tjänstgöra i andra europeiska länder.

Lärares samarbete med skolor, näringsliv, universitet och högskolor samt andra viktiga verksamheter ska därutöver prioriteras. Vidare framhålls att nätverksbyggande på alla nivåer – lokalt, regionalt, nationellt och internationellt – är viktigt för skolutvecklingen.

2.5 Sammanfattande kommentar

Lärares professionalism och delaktighet i skolutveckling har betydelse för elevernas resultat. I lärares professionalism ligger att tillämpa teori i praktiken och att individ- och situationsanpassa undervisningen i enlighet med de mål som är uppsatta för verksamheten. Det är dessutom viktigt att lärare kan samarbeta och är benägna att reflektera över arbetet tillsammans med kolleger. För att arbetet ska bli framgångsrikt behöver lärarna även relevant kompetensutveckling.

Många har deltagit i debatten om ett auktorisationssystem och i flera sammanhang har det framförts att det behövs någon form av kvalitetssäkring av lärare. En del anger skäl som överensstämmer med det som kännetecknar en lärares kompetens och professionalism, men många ger inga motiv till varför det finns behov av ett sådant system.

Det finns även de som är mot auktorisation av lärare med motiveringar som att auktorisation handlar om skråtänkande och en strävan efter makt, status och en stängning av yrket.

EU har tagit fram några gemensamma principer som kan ses som komponenter i ett auktorisationssystem eller liknande – man talar om hur lärare kan utvecklas till kvalificerade lärare. Det som lyfts fram är bl.a. vikten av lärarutbildning, introduktionsprogram för lärare samt kompetensutveckling och karriärmöjligheter.

3 Reglering av läraryrket i Sverige

3.1 En historisk tillbakablick

I detta avsnitt beskrivs de krav som genom olika typer av bestämmelser eller på annat sätt ställts på lärarna från folkskolans tillkomst fram till i dag. Avsikten är att ge en förförståelse för läraryrkenas utveckling och den problematik som över tid har funnits kring lärarkompetens och delvis finns kvar än i dag.

3.1.1 1842 års folkskolestadga till 1900-talets mitt

I den första folkskolestadgan, vilken kom 1842, meddelades att stat och kommun skulle skapa de nödvändiga förutsättningarna för barns skolgång. Bland annat ställdes krav på att det för undervisningen skulle finnas utbildade, behöriga lärare. Behörig var den som hade en lärarexamen från ett seminarium. Diskussioner fördes dock bland politikerna om det var nödvändigt att skapa särskilda lärarseminarier. Bönderna var tveksamma och fruktade såväl stora kostnader som framväxten av en ny, knappast nödvändig, tjänstemannakår.

Folkskolan och lärartjänsterna blev en kommunal angelägenhet, men staten kom att ansvara för lärarutbildning och seminarier inrättades i stiftsstäderna. Staten understödde dessutom kommunerna med bidrag via kyrkorna (Richardson, 1992; 1999; Marklund, 1992).

I folkskolestadgan fanns även krav utöver lärarexamen för att bli antagen som folkskollärare. Isling (1992) anger att det av den sökande krävdes gudsfuktan och sedlig vandel samt kännedom om växelundervisningsmetoden, en metod som vuxit fram i de så kallade Lancasterskolorna och som innebar att lärare undervisade ett mycket stort antal elever samtidigt och hade utvalda elever, så kallade monitörer, till sin hjälp. Skolorna präglades av militär hållning och

kadaverdisciplin. Ämnen lästes parallellt och avslutades när skolgången avslutades. Lärarna tillsattes genom val på sockenstämma. Skötte läraren inte sin tjänst kunde han efter en varning skiljas från tjänsten. Vad det innebar att "inte sköta sin tjänst" framgick emellertid inte av stadgan.

Det dröjde innan 1842 års folkskolestadga fick genomslag. Det rädde inledningsvis, av naturliga skäl, brist på utbildade lärare. Fem år efter reformen fanns totalt 2 800 lärare, varav cirka hälften hade utbildning. Detta motsvarade en lärare på 130 elever. Räddningen var att långt ifrån alla elever ännu gick i skolan och på en del orter löstes problemet genom att varannandagsundervisning anordnades. Landstingen ingrep dock under 1800-talets andra hälft och började utbilda småskollärare, vilka blev ett tillskott till lärarkåren. Dessa kunde även få en utbildning om några månader vid en del av folkskoleseminarierna.

År 1861 inrättades den första statliga folkskoleinspektionen. Detta var från början ett deltidsuppdrag för präster och seminarie-lärare som efter inspektionerna rapporterade till Kunglig Maj:t. Vid inspektionerna granskades bl.a. lärarens sätt att undervisa och rätta elevernas uppgifter. Inspektionsrapporterna utgjorde vidare underlag för kontrollen av statsbidrag till lärarnas löner.

Utbildningen till lärare reformerades efter hand och genom beslut 1878 tillkom en fyraårig utbildning till folkskollärare och staten började ställa mer explicita, om än mycket elementära, kompetenskrav på lärare. Småskollärarseminarier reglerades först 1897 och en småskollärarexamen kunde man få efter åtta månaders studier. Det kom emellertid att dröja ända in på 1900-talet innan man systematiskt började anställa särskilda småskollärare och staten tog helt över ansvaret för utbildningen så sent som 1931. År 1861 inrättades Statens högre lärarinneseminarium för flickskolans lärare. Det fanns dessutom periodvis flera privata seminarier som utbildade lärarinnor (Richardson, 1992).

Genom 1906 års folkundervisningskommitté lades grunden för en genomgripande reformering av folkskolläraryrket. Det pedagogiska reformarbetet fortsatte och 1913 förstärktes läraryrket bl.a. genom att lektorat inrättades och inträdeskraven till lärarutbildningen skärptes. Folkskoleinspektionen förstärktes också med ordinarie heltidstjänster som innehades av inspektörer som själva hade lärarbakgrund och ofta ytterligare erfarenheter från skolsystemet.

Redan i slutet av 1800-talet skapades hjälpklasser för barn som behövde särskilt stöd i skolarbetet. Barn med utvecklingsstörning ”togs om hand” på anstalter som successivt kom att utvecklas från vårdinrättningar till en pedagogisk verksamhet. Några särskilda kompetenskrav för lärare som skulle arbeta med dessa elevgrupper fanns ännu inte (Nordström i Richardson, 1992).

3.1.2 1940-talets skolutredningar

I de betänkanden som lämnades av 1940 års skolutredning, vilken var en expertutredning, fanns bland mycket annat flera synpunkter på lärarens uppgift och ställning. Skolutredningens uppgifter vidareutvecklades av 1946 års skolkommision, vilken var politiskt sammansatt. Det kan noteras att många av de problem som lyfts fram i utredningarna ligger nära denna utrednings direktiv. Samma problem finns således delvis kvar efter 50 år och många skol- och lärarutbildningsreformer.

Skolutredningen bedömde i SOU 1946:31 att den moderna skolan ställde betydande och skiftande krav på läraren och att arbetet var mångsidigt och påfrestande, vilket innebar att läraren måste ha förmåga till ständig anpassning och förnyelse.

Skolutredningen (SOU 1946:31; 1947:34) poängterade att läraren måste ha goda ämneskunskaper och äga sådan insikt i pedagogisk forskning och praxis att han själv kunde bedöma, sovra och utveckla sina arbetsmetoder i förhållande till detta. Skolkommisionen (SOU 1948:27) tryckte särskilt på att tonvikten inom undervisningen skulle ligga på att handleda varje individ och undanröja hinder för kunskapstillägnet: ”Han ska undervisa barnet, ej blott undervisa i sitt ämne.”

Kraven på ämneskunskaper måste enligt de båda utredningarna vara annorlunda för den som skulle undervisa på lågstadiet än för den som i huvudsak skulle undervisa på högre stadier. I SOU 1948:27 påpekas att det var väsentlig att lärarstudenten i sin utbildning fick så mycket kunskaper att läraren redan i början av sin lärargärning kände att han eller hon stod på fast mark.

En annan del av lärarkompetens som särskilt lyftes fram av 1946 års skolkommision var att lärarna måste kunna bedöma undervisningens resultat och det ansågs väsentligt att lärarutbildningarna orienterade de blivande lärarna i bedömning och betygssättning.

När det gällde specialundervisning skulle varje lärare få ett mått av kunskaper kring hur man möter dessa elever och vilka tester som fanns till förfogande. Klass- eller ämnesläraren skulle själv kunna undervisa elever med läs- och skrivsvårigheter. Hade eleverna stora svårigheter skulle läraren ta hjälp av psykolog eller medicinsk expertis.

Lärarna för elever med utvecklingsstörning, eller bildbara sinnesslöa som det hette då, omnämns inte alls. Dessa lärare hade sedan 1870-talet sin särskilda utbildning i Stockholm, senare vid Slagstaseminariet. Eleverna fick för övrigt inte rätt till undervisning förrän 1945 och först 1954 skapades särskolor i landstingens regi. Inte heller fanns särskilda krav för lärare som undervisade elever med andra funktionshinder såsom syn- eller hörselskador eller tal-svårigheter.

Kommissionen pekade starkt på att en lärare inte var färdig i och med sin utbildning. Det betonades att hela livet skulle vara en oavbrutet fortsatt utbildning avseende såväl ämneskunskaper som yrkets teknik och metoder. I betänkandet uppmärksammades även problemet med de barriärer som uppstått mellan småskolans, folkskolans och läroverkens lärare. De olika lärarkategorierna utbildades vid den här tiden vid olika institutioner och de fick knappast någon kännedom om andra skolformer än den de själva utbildade sig för. De hade således ”ringa kunskap om andra lärarkategoriernas utbildning, villkor och arbetsförhållanden och föga förståelse för deras problem”.

Kommissionen menade att i samband med övergången till en enhetsskola borde också lärarutbildningarna närma sig varandra så att åtskilliga moment i den egentliga yrkesutbildningen blev gemensamma för olika lärarkategorier. Det borde även göras förändringar som underlättade för lärare som ville vidareutbilda sig för att kunna tjänstgöra på annat stadium. Med den utbildning som varit och de dåvarande kompetenskraven för lärare hade flertalet saknat möjligheter att avancera inom yrket. Detta, ansåg kommissionen, innebar en allvarlig fara för rekryteringen till lärarbanan:

Om möjligheterna till befordran ökades, skulle detta otvivelaktigt underlätta rekryteringen av för yrket lämpliga och väl kvalificerade krafter och måhända därjämte förbättra förutsättningarna för större arbetsglädje och trivsel inom yrket.

(SOU 1948:27, s. 363)

Kommissionen angav att man måste pröva nya vägar och t.ex. inrätta nya tjänster med särskilda uppgifter för särskilt skickliga lärare inom skilda skolformer. Uppgifterna kunde t.ex. omfatta huvudlärarskap, i vilket skulle ingå att hålla sig ajour med nya forskningsrön och bidra till den pedagogiska utvecklingen, att bistå skolans chef vid arbetets planering samt att handleda och råda yngre och mindre erfarna lärare och lärarkandidater.

Redan under denna tid diskuterades vilken kompetens, klasslärarkompetens eller ämneslärarkompetens, som var lämpligast för de olika årskurserna. Man kom fram till att klasslärarsystemet borde finnas i årskurs 1–6, med undantag för exempelvis ämnet engelska där det kunde vara lämpligt med en ämnesspecialist. I årskurserna 1–3 borde småskollärarna verka, medan mellanskollärarna borde tjänstgöra i årskurserna 4–6.

För de högre årskurserna framfördes att kraven på ämneskunskaper borde vara högre än för de lägre årskurserna varför ämneslärare vore att föredra. I möjligaste mån skulle dock eleverna i de högre årskurserna och även i därpå följande gymnasiala studier ha så få lärare som möjligt. Lärare borde således undervisa i fler än två ämnen och en grupp elever skulle ha en klassföreståndare som kände eleverna väl.

Kommissionen såg problem med den kompetens som lärare fick genom den dåvarande lärarutbildningen. Klasslärarutbildningen, dvs. seminarierna, fick kritik för att ämnesstudierna var för svaga, medan läroverkslärarnas utbildning fick kritik för att ämnesstudierna inte alls kopplades till lärargärningen. Efter att, oftast, ha tjänstgjort en tid som läraraspiranter genomgick aspiranterna ett provår där de hade en provårshandledare. I provåret ingick även vissa kurser som anordnades av lärarutbildningen.

Provåret ansågs av kommissionen i och för sig ge en utmärkt praktisk utbildning, men kommissionen ansåg att det fanns risk för att traditionella arbetssätt och arbetsformer konserverades. Provåret ansågs inte ge samma utrymme och möjlighet för reflexion över den egna undervisningen som en seminarieutbildning. Dessutom framfördes kritik mot att provåret, som var den enda praktiken, kom alltför sent i utbildningen. Det ansågs ändå vara lämpligast att ämneskunskaper inhämtades vid universiteten, men den egentliga yrkesutbildningen borde enligt kommissionen förläggas till lärarhögskolor för alla lärarkategorier. Den första mötesplatsen för de olika lärarkategorierna skulle därmed bli lärarhögskolan. Så

kom också att ske och lärarhögskolorna utvecklades successivt under tidsperioden 1956 till 1968 (Larsson, 2002).

Utbildningar till övningslärare var helt isolerade från övriga lärarutbildningar och inte förrän på 1950-talet fanns särskilda kompetenskrav för samtliga övningslärare. Dessa kompletterades bitvis under hela 1950-talet (jfr t.ex. 1950:376; 1960:507).

När det gäller gymnasieskolans lärare påpekade kommissionen att lektorskompetensen hade diskuterats i årtionden. De som menade att det var nödvändigt att det fanns lektorskompetens ansåg att gymnasieundervisningen krävde tillgång på vetenskapligt utbildade lärare som visat sin förmåga att bedriva ett självständigt vetenskapligt arbete som lett till licentiatexamen eller doktorsgrad. Från andra håll framfördes att vetenskaplig utbildning i och för sig var bra, men inte gav någon som helst garanti för pedagogisk duglighet. Den normala vägen till en lektorstjänst föreslogs vara licentiatexamen, men denna examen borde ses över med hänsyn till blivande gymnasielärares behov.

3.1.3 1962 års skolstadga och motsvarande bestämmelser

Under 1950-talet bedrevs jämte folkskolorna försöksverksamhet med enhetsskola och det var på 1960-talet som riksdagen fattade det historiska beslutet om en sammanhållen grundskola och Sverige fick sin första skollag (SFS 1962:319).

Skolstadgan (1962:439), som var tillämpningsföreskrifter till skollagen, innehöll behörighetsregler för lärare och byggde till stora delar på den tidigare folkskolestadgan (1958:39) som gällde under försöksskolans tid. Lärartjänsterna hade sedan folkskolans tillkomst varit kommunala även om statsbidrag till löner utgått från staten, men tjänsterna blev nu helt och hållet statliga.

I den nya grundskolan fanns småskollärare som tjänstgjorde på lågstadiet (i renodlade tredjeklasser tjänstgjorde dock företrädesvis folkskollärare), folkskollärare som tjänstgjorde på mellanstadiet samt adjunkter, ämneslärare och yrkeslärare som tjänstgjorde på högstadiet. I övningsämnena på låg- och mellanstadiet kunde antingen låg- respektive mellanstadielärare eller övningslärare undervisa. Det fanns dessutom hjälpklasslärare som tjänstgjorde i så kallade hjälpklasser där många elever i behov av särskilt stöd fick sin undervisning.

Lärarna anställdes som ordinarie, extra ordinarie eller extra lärare. De ordinarie lärarna tillsattes av länskolnämnderna efter förslag från skolstyrelserna. Övriga lärartjänster tillsattes, med vissa undantag, av skolstyrelserna, men deras beslut kunde överklagas till Skolöverstyrelsen.

Lärarna var skyldiga att dels tjänstgöra viss tid på annan skolenhet än den där de var anställda, dels att tjänstgöra på närmaste stadium om det befanns lämpligt. Ämneslärarna och adjunkterna var i vissa fall skyldiga att undervisa i annat ämne än de hade utbildning för. Brist på lärare löstes genom att många lärare undervisade en mindre del av sin tjänstgöring i ämnen eller årskurser de inte var behöriga för.

För att vara behörig till tjänst som småskollärare eller folkskollärare krävdes att läraren skulle vara fri från sjukdom och lyte som medförde olämplighet för tjänsten och ha god förmåga att undervisa och ett gott sätt att behandla eleverna. Han eller hon skulle också ha avlagt småskolläraryr- respektive folkskolläraryrsexamen. Gällde det en ordinarie tjänst skulle läraren ha tagit examen minst två år före tillträdesdagen och ha tjänstgjort minst 256 dagar inom det statliga eller statsunderstödda undervisningsväsendet. För extra ordinarie och extra tjänster gällde samma krav på undervisningsförmåga m.m. och samma examensvillkor, men läraren kunde vara nyutexaminerad. Skillnaden mellan extra ordinarie och extra lärare gällde anställningstiden, alltså inte kompetenskraven.

Tjänsterna för ämneslärare och adjunkter inrättades som tvåämnestjänster. Vilka kombinationer som var möjliga lades fast i skolstadgan. En lärare kunde dock få undervisa även i ett tredje ämne och skolöverstyrelsen kunde också besluta om andra ämneskombinationer än de som angavs i skolstadgan.

För att vara behörig för en adjunktstjänst krävdes att läraren avlagt filosofie ämbetsexamen i de ämnen läraren skulle undervisa. Dessutom skulle läraren ha genomgått en praktisk lärarutbildning och det fanns krav motsvarande de som gällde för småskollärarna och folkskollärarna (jfr ovan). Behörig kunde även den vara som dels avlagt folkskolläraryrsexamen eller fullgjort utbildningen vid det högre lärarinneseminariet, dels förkovrat sig genom att läsa in ett visst mått av ämnen. Eftersom det, på 1960-talet liksom i dag, var brist på behöriga lärare i naturvetenskapliga ämnen och teknik förespråkades i prop. 1962:54 att särskilda satsningar skulle göras på vidareutbildning i dessa ämnen. Man framhöll även vikten av att lärare i hjälpklass fick erforderlig vidareutbildning till specialklass-

lärare, vilket sedermera blev speciallärarutbildning. För ett fåtal ämnen, däribland kristendomskunskap, fanns även andra alternativa behörighetskrav.

När det gäller övningslärarna fanns fortfarande särskilda regler. Även yrkeslärarna omgärdades av speciella regler. För dessa krävdes att de skulle ha genomgått behörighetsgivande utbildning som bestämts av överstyrelsen och, om ”yrkesarbete” ingick i tjänsten, skulle de även vara skickliga yrkesmän och goda arbetsledare.

Lärare i specialskola omgärdades av motsvarande regler som lärarna i grundskolan, men här krävdes dessutom speciallärarutbildning med särskild inriktning mot syn, hörsel eller tal (1965:478 ändr. 1967:252). Det fanns även vissa behörighetskrav för barnträdgårdslärarinnor, vilka senare benämndes förstadielärare. Dessa var dock öppnare än kraven på övriga lärare.

I särskolan fanns förskollärare, lärare i kunskapsämnen, övningslärare, lärare i yrkesämnen, talpedagoger och lärare för träningsskola (1968:146 ändr. 1969:557). Även för dessa lärare tog behörighetsreglerna sin utgångspunkt i de bestämmelser som gällde för grundskolan, men det krävdes också speciallärarutbildning med särskild inriktning eller särskolläroretexamen. Undantagna från detta var övningslärare och lärare i yrkesämnen, för vilka samma bestämmelser tillämpades som för övningslärare och yrkeslärare i övrigt.

I skolstadgan angavs ett antal uppgifter som lärare utöver undervisningen var skyldiga att fullgöra. Bland annat angavs att det i lärares tjänstgöringsskyldighet ingick att vara klassföreståndare och huvudlärare samt att förestå institution. Huvudlärarna fanns på högstadiet och huvudlärarskapet innebar att bistå övriga lärare med råd och upplysningar samt att förestå ämnesinstitutionen.

Vid alla skolenheter utom de allra minsta skulle det finnas tillsynslärare. Dessa hade administrativ karaktär och bistod rektor i en rad frågor. Tillsynslärare hade viss nedsättning av sin undervisningsskyldighet.

I gymnasierna fanns lektorer och adjunkter, lärare i teckning, musik och gymnastik (övningslärare) samt lärare i stenografi och maskinskrivning. Lektorstjänsterna var alltid ordinarie tjänster, medan övriga tjänster utformades på samma sätt som i grundskolan. Behörighetskraven var liknande de som gällde för adjunkter och ämneslärare i grundskolan, men för lektorer krävdes dessutom filosofie licentiatexamen i undervisningsämnena. (Fram till 1951 hade det krävts doktorsgrad för att få en lektorstjänst.) Det kunde dock vara endast ett ämne, till skillnad från i grundskolan. Anställ-

ningsförfarandet var också lika som för grundskolan, utom när det gällde lektorerna. Dessa tillsattes av Kunglig Maj:t efter förslag av skolöverstyrelsen.

I de tvååriga fackskolorna, vilka kan ses som en del av gymnasieskolan, stod yrkeslärare för undervisningen. Behörighetsreglerna var desamma som för yrkeslärare på högstadiet (jfr ovan).

Den kommunala vuxenutbildningen infördes också under 1960-talet. Behörighetsreglerna för lärarna motsvarades av de som gällde inom grund- och gymnasieskolan.

Förskolorna fick sitt genombrott med 1968 års barnstugeutredning, men någon reglering om förskollärare eller särskilda krav för att få anställas som förskollärare fanns inte.

Länsskolnämnderna, som inrättats 1958, hade möjlighet att vidta disciplinära åtgärder om en lärare inte skötte sitt arbete på grund av försummelse, oförstånd eller oskicklighet. Åtgärderna kunde vara varning, löneavdrag eller avskiljande från tjänsten under viss tid. Var det svårare fall kunde läraren, om han eller hon inte var tillsatt på grund av fullmakt, helt avskiljas från tjänsten.

Till de nya länsskolnämndernas uppgift överfördes även skolinspektionen och en förändring som skedde var att de statliga realskolorna kom att omfattas av inspektionen. År 1964 startade den statliga gymnasieinspektionen som fanns kvar fram till 1989 då kommunerna tog över hela huvudmannaskapet för skolorna.

3.1.4 1971 års skolförordning fram till nuvarande lagstiftning

Genom skolförordningen (1971:235 ändr. 1988:1 044) ändrades behörighetsreglerna för lärare och blev än mer detaljerade än tidigare. De allmänna behörighetsvillkoren från 1962 fanns till en del fortfarande kvar. Lämpligheten för läraryrket och förmågan att undervisa framhölls tydligt.

Det fanns nu över tjugo olika tjänster som lärare i grundskolan och möjliga kombinationer av ämnen, vanligen två, var reglerade i detalj. Dessutom fanns särskilda behörighetsvillkor för var och en av tjänsterna. Särskilda behörighetskrav fanns inte bara för årskurser och ämnen, utan även för arbete med specialundervisning i årskurserna 1–6 respektive 4–9. Behörighetsvillkoren angav vilken eller vilka alternativa lärarexamina som gav behörighet till respektive tjänst.

Det fanns även en undantagsbestämmelse där skolöverstyrelsen, om särskilda skäl förelåg, fick behörighetsförklara en person som inom eller utom landet genomgått utbildning eller fullgjort tjänstgöring motsvarande behörighetskraven för den aktuella tjänsten eller om bristen i den sökandes behörighet var av mindre vikt med hänsyn tagen till sökandens meriter i övrigt. Möjligheterna till undantag var således begränsade och det var högsta myndighetsorgan i form av skolöverstyrelsen som handlade dessa ärenden.

I lärares allmänna åligganden ingick skyldighet att undervisa i de ämnen som ingick i hans eller hennes tjänst, men även i andra ämnen om läraren kunde anses ha förutsättningar för det. Beslut fattades av rektor efter samråd med läraren. Utöver själva undervisningen ingick bl.a. att föra betygskatalog, delta i konferenser, studiedagar och föräldramöten samt att vaka över elevernas uppförande och ordning. Läraren var dessutom skyldig att vara klassföreståndare och det fanns specialfunktioner som läraren efter beslut av skolstyrelsen var skyldig att fullgöra:

1. leda den pedagogiska planeringen i ett eller flera ämnen,
 2. lämna lärare råd och anvisningar,
 3. handleda mindre erfarna lärare,
 4. främja lärares fortbildning,
 5. leda elevvårdsarbetet inom en arbetsenhet,
 6. samordna planeringen av den pedagogiska verksamheten inom en arbetsenhet,
 7. tillse att åtgärder som har beslutats inom en arbetsenhet verkställs,
 8. anpassa ämnesinstitution på ändamålsenligt sätt,
 9. ansvara för att ämnesinstitution kan utnyttjas för avsett ändamål.
- (14 kap. 13 a § skolförordningen 1971:235)

För lärare i gymnasieskolan fanns fler än åttio olika tjänster. I likhet med tjänsterna i grundskolan var dessa reglerade i detalj. Villkoren innehöll bl.a. antal poäng som krävdes i teoretiska ämnen, liksom vilka utbildningar och vilken yrkeserfarenhet som var behörighetsgivande beträffande yrkesämnena.

Lärare i gymnasieskolan hade i princip samma uppgifter utöver själva undervisningen som lärare i grundskolan och de var likaledes skyldiga att fullgöra vissa specialfunktioner, vilka uttrycktes enligt följande:

Med specialfunktioner avses sådana uppgifter av främst pedagogisk art för planering, samordning och utveckling som skall fullgöras vid gym-

nasieskolan för att verksamheten där skall fungera enligt läroplanen och andra författningar. Specialfunktioner skall också omfatta ansvar för gemensam utrustning, varvid särskild vikt skall läggas vid skötseln av dels ämnesinstitutioner i sådana naturvetenskapliga och tekniska ämnen som finns på tre och fyraåriga linjer, dels datasalar.

(14 kap. 13 b § skolförordningen 1971:235)

Behörighetsreglerna för lärare i vuxenutbildningen var liksom tidigare samma som reglerna för lärare i grundskolan och gymnasieskolan (jfr t.ex. 1975:337). Detsamma gällde för lärare i specialskolan.

Lärarna i särskolan fick tydliga behörighetsregler genom successiva förändringar av stadgan angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda (1968:146 ändr. 1972:456; 1978:975; 1982:780). Behörighetsreglerna utvecklades på samma sätt som bestämmelserna för grund- och gymnasieskolan. Således fanns flera typer av lärartjänster, närmare ett femtontal. Förutom grundläggande lärarexamen (i träningskolan förskolläraryrket eller fritidspedagogexamen) krävdes för samtliga, utom yrkeslärare, en viss inriktning av speciallärarutbildning bl.a. beroende av om läraren skulle tjänstgöra i grundundervisning, vilken senare kom att benämnas grundsärskola, eller i träningskola. I särskolan fanns behörighetsregler även för lärare som hade så kallad förskolundervisning, till skillnad från förskolan i övrigt. När vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särsvux) startade 1988 omfattades lärarna på de olika nivåerna av samma behörighetsbestämmelser som lärarna i särskolan.

Utbildningen av lärare vid lärarhögskolor fortsatte fram till 1977 då lärarutbildningen blev en del av övriga högskolor och universitet (utom i Stockholm som fram till och med 2007 hade kvar sin lärarhögskola). Detta kan ses som en milstolpe i läraryrkets historia då utbildningen blev en del av högskolor och universitet och ambitionen blev att utbildningen till lärare skulle bygga på vetenskaplig grund. Även förskolläraryrket och fritidspedagogutbildningar kom nu att bli en del av högskolor och universitet och dessa utbildningar blev mer likvärdiga än tidigare.

Genom lärarutbildningsreformen 1988 breddades lärarutbildningen från 1970- och början av 1980-talets indelning i lågstadie-, mellanstadie- och ämneslärare till 1-7- och 4-9-lärare, eller så kallade tidigare- och senarelärare, med vissa inriktningar. Gymnasielärarna berördes inte av denna reform.

Under 1990-talet kom skolan och lärarna att präglas av att skolväsendet kommunaliserades. Larsson (2002) anger att regeringen av likvärdighetsskäl bedömde det som viktigt att staten även fortsatt-

ningsvis tog ansvar för lärarutbildningen. Anställning av lärare blev således åter en kommunal angelägenhet och det blev nu kommunerna som utifrån en övergripande lagstiftning avgjorde vem som var behörig att undervisa i olika ämnen och årskurser. Skolverket inrättades 1991 och fick bl.a. ett tillsynsuppdrag, vilket 2003 kompletterades med ett uppdrag att inspektera landets alla skolor under en sexårsperiod.

3.2 Nuvarande lagstiftning

I detta avsnitt redovisas nuvarande lagstiftning om lärares behörighet och särskilda uppgifter. Som framgår nedan är regleringen övergripande och inte alls så konkret och detaljerad som tidigare. Förändringen av lagstiftningens utformning och karaktär skedde i och med det förändrade huvudmannaskapet i början av 1990-talet.

3.2.1 Bestämmelser om vem som får anställas och användas för undervisningen

Av 2 kap. 3 § skollagen (1985:1100) framgår att kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Som skäl till bestämmelsen om vilka lärare som får användas för undervisningen anges i prop. 1990/91:18 att lärarnas kompetens är av avgörande betydelse för utbildningens kvalitet. I 1990/91:UbU4 utvecklas detta genom att utskottet anger att den kunskap och kompetens som lärarna representerar är avgörande för att målen för skolan ska kunna nås.

Utskottet anser att det är grundläggande att verksamheten bedrivs av lärare som är utbildade för sin uppgift för att en nationellt likvärdig skola med hög kvalitet ska kunna upprätthållas. Det konstateras i propositionen att staten har det övergripande ansvaret för kvaliteten, vilket innebär att staten ställer krav på behörighet för vissa personalgrupper, bl.a. lärare, även om huvudmännen har ansvar för hur skolans verksamhet ska organiseras. En fullständig överensstämmelse mellan lärares utbildning och undervisning anses dock inte kunna krävas, eftersom elever inte kan hindras från undervisning på grund av att det saknas lärare med adekvat utbildning. När den nya lagen infördes, samtidigt som en ny,

bredare, lärarutbildning sjösattes, togs de tydliga ämneskraven för lärare bort.

När det gäller förskollärare och fritidspedagoger ville regeringen enligt prop. 1997/98:6 öppna för huvudmännen att också använda förskollärare och fritidspedagoger i undervisningen, företrädesvis när undervisningen bedrivs i arbetslag. Det klargörs att kravet på att utbildningen står i överensstämmelse med den undervisning som bedrivs även gäller dessa yrkeskategorier och att det är viktigt att huvudmännen inte gör avkall på kvaliteten genom att använda förskollärare eller fritidspedagoger till uppgifter de inte är utbildade för.

Det finns inga tydliga behörighetsregler för vare sig förskollärare eller fritidspedagoger. I 2a kap. 3 § skollagen anges i stället att det ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

Behörig att anställas utan tidsbegränsning i såväl offentliga som fristående skolor (fristående waldorfskolor undantagna) är enligt 2 kap. 4 § skollagen lärare med svensk lärarexamen, respektive barn- och ungdomspedagogisk examen med huvudsaklig inriktning mot den undervisning anställningen avser. Behörighet kan erhållas genom den sammanhållna lärarutbildningen, men även genom att tidigare genomförda ämnesstudier eller yrkesutbildning och yrkeserfarenhet kompletterats med en lärarutbildning om 60 poäng. Den som inte uppfyller kraven får anställas för högst ett år i sänder.

Det betonas i såväl prop. 1990/91:18 som senare propositioner (1997/98:6; 1998/99:110) att det inte bara är vid anställningstillfället en lärare ska ha behörighet, utan avsikten med bestämmelserna är att skapa en garanti för att behöriga, kompetenta lärare används i skolan. Det innebär att rektorn, eller den som tjänstefördelar, måste ta hänsyn vilken utbildning lärarna har inför varje tjänstefördelningstillfälle, så att de undervisar i årskurser och ämnen de har utbildning för.

I prop. 1991/92:75 anges att utvecklingen går mot att det är rimligt att reglera vilka kunskaper som krävs för att få anställas som lärare, snarare än hur man har skaffat sig dessa kunskaper. Regeringen poängterar att det krävs fortbildningsinsatser för att vidga många lärares kompetens i gymnasieskolan, men att det är svårt att finna utbildade lärare för skolformens vitt skilda utbildningsområden. Det konstateras i prop. 1991/92:157 att det även framgent kommer att behövas experter för undervisning i vissa yrkesinriktade kurser.

Experterna ska kunna anställas för kortare tid och dessa bör ha huvuddelen av sitt arbete förlagt utanför skolan. Det bör då, enligt regeringen, vara den lärare som har den största delen av undervisningen inom programmet som ansvarar för att hålla samman utbildningen.

Undantag från att anställa lärare med lärarexamen får göras i vissa fall, men undantagsbestämmelsen anger flera stränga krav som tillsammans måste vara uppfyllda för att en person som saknar en sådan examen ska få anställas tills vidare. I prop. 1998/99:110 poängteras att bestämmelsen är en undantagsbestämmelse som ska användas restriktivt och att det ska finnas särskilda skäl till att anställa en person utan lärarutbildning.

Ett tillägg gjordes senare i skollagen (1985:1100 ändr. 1993:1478), vilket innebär att huvudmännen ska sträva efter att anställa lärare som har forskarutbildning för undervisningen i gymnasieskolan, i gymnasial vuxenutbildning och i påbyggnadsutbildning.

Utbildningsutskottet konstaterar redan i 1990/91:UbU4 att samspelet mellan utbildning på gymnasienivå och forskning kommer att vara viktigt även i framtiden och föreslår att riksdagen uttalar att det är av nationellt intresse att anställningar som lektor kommer till stånd i en omfattning som motsvarar de tidigare bestämmelserna om sådana tjänster. Utskottet anger dessutom att lektorer genom sitt ämneskunnande och vetenskapliga synsätt betyder mycket för fortsatta högskolestudier och för ett lärarkollegium. Utskottet menar också att skolhuvudmännen bör bidra till att lärare ges möjlighet att genomgå forskarutbildning. Detta överensstämmer väl med den diskussion som fördes redan under 1940-talet och som fortfarande förs (jfr avsnitt 3.1.2).

I prop. 1992/93:250 förstärks resonemanget och regeringen betonar att tillgången på lektorer är mycket viktig. Det framhålls att det nya mål- och resultatstyrda systemet på flera sätt ställer högre krav på lärarnas professionalitet och att ett vetenskapligt betraktelsesätt är mycket viktigt för att undervisa på gymnasienivå. Regeringen anger även att forskarutbildade lärare har kontakt med nya forskningsrön inom sitt ämne på ett sätt som andra lärare troligen inte har och man anser att skolan, om den på ett mer systematiskt sätt utnyttjar den kompetens som personer med forskarutbildning tillägnat sig, kan bli ett positivt yrkesalternativ för forskare. Med anledning av denna proposition förändrades lagstiftningen enligt ovan.

Det finns, utöver ovanstående, särskilda bestämmelser om lärare med utländsk lärarutbildning, vilka under vissa förutsättningar kan få behörighetsbevis utfärdat av Högskoleverket (jfr 1985:1100 ändr. 1993:326; 1999:887). Den utländska lärarutbildningen ska ensam eller tillsammans med lärarens yrkeserfarenhet bedömas motsvara svensk lärarutbildning med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser. Högskoleverkets prövning kan resultera i att läraren direkt erhåller ett behörighetsbevis och därmed är behörig att anställas utan tidsbegränsning i den svenska skolan. Prövningen kan också resultera i att läraren hänvisas till att i olika hänseenden komplettera sin utbildning, t.ex. genom praktisk pedagogisk högskoleutbildning eller genom ytterligare ämnesstudier. Läraren kan också hänvisas till att genomgå antingen en anpassningstid eller ett lämplighetsprov för att behörighetsbevis ska kunna beviljas. Den som har ett annat modersmål än svenska, danska, färöiska, isländska eller norska kan få ett behörighetsbevis endast om han eller hon har de kunskaper i svenska som behövs.

Under de senaste åren har cirka 200 lärare per år beviljats behörighetsbevis. Möjligheterna för lärare från andra länder inom EU/EES inklusive Schweiz att arbeta i Sverige regleras sedan länge genom EU-direktiven på området. I skollagen görs dock ingen skillnad utifrån var de utländska lärarna kommer när det gäller möjligheterna att få behörighetsbevis.

De tidigare EG-direktiven på området har nu ersatts av ett gemensamt yrkeskvalifikationsdirektiv (dir. 2005/36/EG). Direktivet trädde i kraft i oktober 2005 och ska ha införlivats i alla medlemsstaterna senast den 20 oktober 2007. Den största nyheten i förhållande till de tidigare direktiven är att den som är lagligen etablerad i en medlemsstat för att där utöva sitt yrke ska, utan att hindras av skäl som rör yrkeskvalifikationer, vara tillåten att i en annan medlemsstat temporärt och tillfälligt utöva sitt yrke.

I gymnasieskolan finns möjlighet att lägga ut utbildning i karaktärsämnen på entreprenad. Kommuner och landsting får även uppdra åt andra att anordna komvux. Skollagens bestämmelse om att endast använda lärare som har en utbildning med huvudsaklig inriktning på den undervisning läraren ska bedriva gäller inte sådan utbildning. I stället gäller att för undervisningen använda lärare som har kompetens för den undervisning de ska bedriva (1993:802). I prop. 1992/93:230 anger regeringen att det inte är realistiskt att tro att företag inom t.ex. yrkesutbildningsområdet kan tillhandahålla personal som till alla delar, förutom adekvat

yrkeskunnande, har en fullständig lärarutbildning. Dock betonas att kompetensen hos entreprenörens lärare måste vara sådan att kvaliteten i undervisningen håller samma nivå som annars krävs inom det offentliga skolväsendet.

Rättsfall om läraranställningar

Ett kommunalt beslut om att anställa en person utan lärarexamen kan inte överklagas av den som anser sig förfördelad, men kan där-
emot bli föremål för prövning i de allmänna förvaltningsdomstolarna med stöd av bestämmelserna om laglighetsprövning i kommunallagen. Prövningen avser då om anställningsbeslutet är förenligt med bestämmelserna i skollagen.

Under de senaste åren har åtminstone fyra beslut om anställning av lärare prövats i kammarrätten (Kammarrättens i Sundsvalls domar den 2 oktober 2002 (mål 1288-01), den 14 juni 2004 (mål 2762-02) och den 22 december 2004 (mål 2801-02) samt Kammarrättens i Göteborg dom den 23 september 2005 (mål 2186-04).

I två av rättsfallen var det frågan om vikariat medan de andra två avsåg tillsvidareanställningar av lärare. I samtliga fall hade personer anställts som saknade fullständig lärarexamen. I tre av fallen hade de fått tjänsterna trots att det fanns andra sökande med adekvat utbildning och i dessa fall underkändes kommunernas beslut om anställning av kammarrätten.

Det enda fallet där kommunens beslut att anställa en lärare som saknade lärarexamen accepterades av domstolen avsåg två tjänster som specialpedagog respektive idrottslärare. Det var frågan om tjänster i en glesbygdskommun där det var svårt att finna behöriga sökande. Det konstaterades i domen att personerna som anställdes tidigare hade skött sina uppgifter inom undervisningen på ett tillfredsställande sätt. De hade utbildningar och erfarenheter inom de områden de undervisade i och de hade kompletterat sina tidigare utbildningar inom relevanta områden. Kammarrätten fann, vid en helhetsbedömning, att det förelåg särskilda skäl för tillsvidareanställning av lärare utan formell behörighet.

3.2.2 Särskilt reglerade läraruppgifter

I skolformsförordningarna och förordningen om kvalitetsredovisning regleras ett antal avgränsade uppgifter som är direkt riktade till lärare. Flera av dessa uppgifter konkretiseras i läroplanerna (Lpo 94 och Lpf 94). Något motsvarande för förskollärare och fritidspedagoger finns inte.

Skolans huvuduppdrag är att främja lärande och skapa förutsättningar för att eleverna inhämtar kunskaper. Detta regleras i läroplanerna och ett trettiotal riktlinjer ställs i respektive läroplan direkt till läraren. Riktlinjerna handlar mycket summariskt om att läraren ska möta varje elev utifrån dennes behov och förutsättningar, ge eleverna ansvar och ett reellt inflytande, främja elevernas utveckling i samarbete med hemmen inklusive genomföra utvecklingssamtal och sätta betyg, överföra grundläggande värden och förbereda eleverna för att verka i samhället.

Karaktern på flera av de uppgifter som mycket tydligt riktas direkt till lärare i skolformsförordningarna är uppföljning och utvärdering av elevers och verksamheters resultat som i vissa fall även leder till dokumentation om hur elever och verksamheter kan utvecklas vidare.

De särskilt reglerade läraruppgifterna är: bedömning och betygsättning, genomförande av utvecklingssamtal och upprättande av individuella utvecklingsplaner, deltagande i elevvårdskonferensen, arbetet med elevinflytande, disciplinära åtgärder samt medverkan i arbetet med arbetsplan och kvalitetsredovisning.

Bedömning och betyg

Betyg ska enligt samtliga skolformsförordningar sättas av läraren. Några mer specificerade krav på den som ska sätta betyg finns inte. Lärare i grundskolan och specialskolan får, om det finns särskilda skäl, bortse från enstaka mål som eleven ska ha uppnått i slutet av det nionde skolåret. Med särskilda skäl avses funktionshinder eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig karaktär och utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst mål.

Läraren är även ansvarig för utvecklingssamtal i de obligatoriska skolformerna. Läraren ska fortlöpande informera eleven och elevens vårdnadshavare om elevens skolgång. Läraren ska under utveck-

lingssamtalet skriftligt, i en individuell utvecklingsplan, sammanfatta vilka insatser som behövs för att eleven skall nå målen och i övrigt utvecklas så långt som möjligt inom ramen för läroplanen och kursplanerna. Informationen vid utvecklingssamtalet bör grunda sig på en utvärdering av elevens utveckling i relation till målen i läroplanen och kursplanerna.

I gymnasieskolan ska rektorn se till att eleven ges en samlad information om sin skolgång i utvecklingssamtal. För gymnasieskolan och vuxenutbildningarna finns inga bestämmelser i skolformsförordningarna om utvecklingssamtal. Däremot framgår det av Lpf 94 att läraren fortlöpande ska ge varje elev information om elevens utvecklingsbehov och framgångar i studierna.

Elevvårdskonferensen

I skolformsförordningarna, utom de som gäller vuxenutbildningarna, regleras att berörd klassföreståndare eller motsvarande är den som ska ingå i elevvårdskonferensen, dvs. den konferens som behandlar elevvårdsfrågor och som ska finnas inom en rektors område. Detta är därmed en utpekad läraruppgift, en uppgift som ofta rör elever som är i svårigheter på ett eller annat sätt.

Elevinflytande

I bestämmelsen om elevinflytande för de obligatoriska skolformerna anges att eleverna i varje klass eller undervisningsgrupp ska ges tillfälle att tillsammans med läraren behandla frågor som är av gemensamt intresse för eleverna. I de frivilliga skolformerna, utom vuxenutbildningarna, ska det på liknande sätt finnas klassråd bestående av samtliga elever i klassen och deras klassföreståndare eller motsvarande.

Disciplinära åtgärder

Lärare har ansvar för vissa disciplinära åtgärder och får t.ex. visa ut en elev från undervisningslokalen för återstoden av ett lektionspass och ta hand om störande föremål som t.ex. mobiltelefoner. I de obligatoriska skolformerna får läraren dessutom låta eleven under

uppsikt stanna i skolan högst en timme efter skoldagens slut. Denna typ av disciplinära åtgärder gäller inte vuxenutbildningen.

3.3 Sammanfattande kommentar

När folkskolan infördes började det även ställas krav på lärares behörighet. Det var kommunerna som hade ansvar för att inrätta folkskolor och anställa lärare, men staten inrättade lärarutbildningar i form av folkskolläro- och småskoleseminarier. Staten började därmed ta ett reellt ansvar för lärarnas behörighet och därmed skolans kvalitet och likvärdighet.

Bestämmelserna om lärare utvecklades successivt för att bli som mest detaljerade och preciserade under 1970-talet. Länskolnämnderna, som statens förlängda arm, hade också en uttalad roll vid tillsättningar av ordinarie lärare.

I skolförordningen (1971:235) reglerades att lärarna skulle ha ett visst mått av ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska kunskaper samt allmänpedagogiska kunskaper och färdigheter. Det fanns ett tydligt system med klasslärare för de yngre och ämneslärare för de äldre. Dessutom var lärarna skyldiga att fullgöra uppgifter som huvudlärare, institutionsföreståndare, tillsynslärare etc. Med tanke på uppgifternas karaktär skulle dessa kunna ses som karriärtjänster eller uppgifter som tilldelades särskilt skickliga lärare. Dessa bestämmelser gällde fram till dess att lärartjänsterna kommunaliserades i början av 1990-talet.

Huvudmännen fick då åter ansvaret för att se till att lärare som var utbildade för sin uppgift anställdes. Behörighetsregler finns förvisso kvar, men dessa är breda i syfte att huvudmannen, såväl den kommunala som fristående, är den som bäst kan bedöma vilka lärare som behövs i den lokala skolorganisationen. Det finns heller inga bestämmelser om specialfunktioner eller liknande utan det överläts till huvudmannen att besluta om. Däremot finns fortfarande bestämmelser i skolformsförordningarna där vissa uppgifter, t.ex. betygssättning och genomförande av utvecklingssamtal, riktas direkt till läraren.

4 Nuvarande lärarutbildning och lärares första tid i yrket

I detta kapitel diskuteras lärarexamen och lärares första tid i yrket. Med lärare avses här, i enlighet med nuvarande examensordning, lärare i samtliga skolformer samt förskollärare och fritidspedagoger. För närvarande pågår en utredning om en ny lärarutbildning (dir. 2007:103). Den utredningen ska redovisa sitt arbete senast den 15 november 2008.

4.1 Lärarutbildning och lärarexamen

Regeringen anger i prop. 1999/2000:135 att det finns en grundkompetens som alla lärare förväntas ha utvecklat under sin lärarutbildning. En sådan kompetens bör omfatta kognitiv, kulturell, kommunikativ, kreativ, kritisk, social och didaktisk kompetens. Utbildningen ska enligt regeringen garantera att läraren får kvalifikationer för sin uppgift.

I utvecklingsplanen för skolområdet (Skr. 2001/02:88) anger regeringen att lärarutbildningen är ett uttryck för målsättningen att alla lärare ska ha en bra grundläggande utbildning och vara behöriga till läraryrket.

Utbildningen ska innehålla tre, för alla studenter, integrerade områden, nämligen ett allmänt utbildningsområde om 90 högskolepoäng som innefattar tvärvetenskapliga studier, en eller flera inriktningar om minst 60 högskolepoäng mot ett ämne eller ämnesområde samt en specialisering om minst 30 högskolepoäng. Inom det allmänna utbildningsområdet, liksom inom varje inriktning, ska minst 15 högskolepoäng vara verksamhetsförlagda.

Examen för undervisning eller annan pedagogisk verksamhet i förskola, förskoleklass, fritidshem, grundskolans tidigare år, modersmål och yrkesämnena ligger på så kallad grundnivå och omfattar

mellan 180 och 210 högskolepoäng. I utbildningen ska ingå ett självständigt examensarbete om minst 30 högskolepoäng.

En examen för grundskolans tidigare år kan dock även tas på avancerad nivå och omfattar då 240 högskolepoäng. På avancerad nivå återfinns i övrigt utbildningar till lärare i grundskolans senare år och gymnasieskolan, utom utbildningen till yrkeslärare. Utbildningarna omfattar mellan 270 och 330 högskolepoäng. I utbildningen ska ingå en respektive två fördjupningar om minst 90 högskolepoäng i relevanta ämnen eller ämnesområden. För undervisning i svenska respektive samhällskunskap krävs minst 90 högskolepoäng i grundskolan och 120 högskolepoäng i gymnasieskolan i ämnesområden som är relevanta för dessa ämnen. I utbildning på avancerad nivå ska ett självständigt examensarbete om minst 30 högskolepoäng eller två arbeten om minst 15 högskolepoäng ingå.

I examensbeskrivningen finns ett antal gemensamma mål som varje student måste uppnå för att få en lärarexamen (1993:100 ändr. 2007:129).

Det övergripande målet innebär att studenten ska visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att förverkliga förskolans, fritidshemmets, förskoleklassens, skolans eller vuxenutbildningens mål samt för att medverka i utvecklingen av respektive verksamhet i enlighet med föreskrifter och riktlinjer. Mer specificerade mål anges inom områdena kunskap och förståelse, färdighet och förmåga samt värderingsförmåga och förhållningssätt. Varje högskola kan utöver detta sätta upp egna mål som ska gälla för utbildningen.

I examensbeviset för en utbildning på grundnivå eller avancerad nivå ska det anges vilka kurser som ingår i examen. En bilaga som beskriver utbildningen ska bifogas. För lärarexamen gäller särskilt att det ska anges i examensbeviset vilka inriktningar och specialiseringar som studenten genomgått med godkända resultat samt för vilken undervisning eller verksamhet utbildningen är avsedd.

4.2 Utvärderingar och andra studier av lärarutbildning

Högskoleverket (2005a) genomförde en utvärdering av lärarutbildningarna som visar att varje högskola/universitet har tagit fasta på möjligheten att i hög grad utforma sin egen lärarutbildning. Detta har fått till följd att utbildningarna ser mycket olika ut och har olika kvalitet vid olika lärosäten. Kopplingen till såväl forskning

som den blivande yrkesverksamheten varierar kraftigt. Ett exempel på hur innehållet i utbildningen skiljer sig åt är att studenterna vid vissa lärosäten endast i liten omfattning studerar den tidiga läs- och skrivinlärningen. Vidare anser nästan 50 procent av de studenter som påbörjade lärarutbildningen 2001 att de inte har fått någon undervisning i prov- och kunskapsbedömning. Orsaker till detta anges bl.a. vara att man vid lärosätena strävar efter att så mycket som möjligt ska vara gemensamt för alla lärarstudenter, oavsett om dessa tänker arbeta med yngre eller äldre barn/elever.

Skolverket (2005c) framför i sina kommentarer till Högskoleverkets utvärdering av lärarutbildningen att frågan om behovet av lärarauktorisering aktualiseras mot bakgrund av att utvärderingen visar att lärarutbildningen totalt sett har ojämn kvalitet. Skolverket hänvisar även till en studie som genomfördes av OECD (2005), vilken visar att lärarutbildning inte ger tillräckliga kvalifikationer för att få utöva läraryrket i alla dess delar i ungefär hälften av de länder som deltagit i studien.

Av en temastudie (Högskoleverket, 2006) framgår vidare att lärare på några lärarutbildningar anser att studenternas förkunskaper varierar i hög grad och påverkar vilka examinationsformer som används. Dessutom visar studien att kraven är låga och att det är lätt att få godkända resultat i utbildningens kurser. Lärarförbundets vetenskapliga råd menar dock att studien delvis är alltför begränsad och att alltför vittgående slutsatser dras, inte minst i den offentliga presentationen (jfr Lärarförbundet, 2006d; Franke m.fl. 2006).

Av en undersökning som genomfördes inom Eurydice (2006) framgår att det faktum att alltfler länder utformar, eller diskuterar att utforma, system med standardiseringar för vad som karaktäriserar en lärares kompetens och kvalitet visar att den grundläggande lärarutbildningen måste ses som en bas för att vidareutveckla lärares kompetens.

4.3 Lärares första tid i yrket

Av de förarbeten som behandlar den nuvarande lärarexamen framgår, om än implicit, att ingen lärare kan ses som fullfjädrad direkt efter sin examen. I prop. 1999/2000:135 och SOU 1999:63 anges att lärarutbildningen är en grundutbildning och att det förutsätts att huvudmännen tar ansvar för att ge de nya lärarna en yrkesintroduktion. I betänkandet uttrycks att utbildningen innefattar

kommunal introduktion och kompetensutveckling, vilket innebär att lärares utveckling till professionella lärare bör ses i ett längre perspektiv än den utveckling som sker fram till dagen för lärarexamen.

Regeringens proposition ledde aldrig till några nationella krav på att yrkesintroduktion skulle genomföras lokalt. Diskussioner om introduktion och mentorskap har dock förts i flera sammanhang.

Flera forskare har påvisat nya lärares osäkerhet och otillräcklighet i olika situationer. Fransson & Morberg (2001) anger t.ex. att nyblivna lärare har svårt att hantera klassrumssituationen på egen hand. Fransson (2006) visar att nya lärare ofta blir lämnade ensamma och har svårt att hantera många av de situationer de plötsligen kastas in i.

Paulin (2006) visar att yrkesintroduktion behövs. Hon genomförde en studie där hon lyssnade på 25 nya lärares berättelser om den första tiden i yrket. Gemensamt för lärarna var att de upplevde sig bli lämnade ensamma utan stöd. De fick ingen yrkesintroduktion och de kände sig osäkra och otillräckliga. Lärarnas situation präglades av tidsbrist och kaos. Problemen handlade ofta om bristande förmåga att hantera svåra situationer i klassrummet och lärarna förmådde inledningsvis inte stanna upp och reflektera över händelser och omsätta sina teoretiska kunskaper i praktiken. Lärarna hade även svårt att hantera olika typer av elever och de tyckte att samarbete med föräldrar och kolleger kunde vara problematiskt. Paulin redovisar även internationell forskning som visar liknande resultat. Lindgren (2006) som intervjuade ett fåtal nyblivna lärare ger samma bild. Lärarna upplever osäkerhet i sin yrkesroll. De är t.ex. osäkra inför föräldrakontakter, har svårt att anpassa undervisningen till alla elever och att göra lämpliga prioriteringar i arbetet.

Flera kommuner har mot bakgrund av ett avtal som träffades mellan Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund infört rutiner för att stödja nyblivna lärare (ÖLA 2000).

Inom projektet Attraktiv skola redovisas t.ex. hur några kommuner genomfört projekt där erfarna lärare fått utbildning i mentorskap och sedan varit mentorer för nya lärare under deras första yrkesår. Mentorns uppgifter har bl.a. varit att stödja den nya läraren i sin professionella utveckling och föra regelbundna samtal med denne. En viktig utgångspunkt har varit den nye lärarens behov tillsammans med verksamhetens behov. Mentorn har, åtminstone i ett par

kommuner, kontinuerligt reflekterat över sin roll som mentor och fört loggbok. Både den nyutexaminerade läraren och mentorn har haft viss tid avsatt för introduktionen (Nihlfors m.fl. 2005).

I en del kommuner har dock introduktionsprogrammen mer karaktären av en arbetsplatsintroduktion än en yrkesintroduktion, vilket påtalas av Lärarnas Riksförbund (2006b) i förbundets policy kring hur de nyutexaminerade lärarna bör få stöd och introduktion.

Lindgren (2006) redovisar några amerikanska studier som visar att system med mentorskap varit framgångsrikt – såväl för den nya läraren som för mentorn. Mentorn har fokuserat på den enskilde nybörjarlärarens aktuella behov, problem och frågeställningar. Förutom att den nya läraren fått stöd att komma in i yrkesrollen har mentorn genom den nya lärarens frågor tvingats reflektera över sina egna val och värderingar i undervisningen. Syftet med mentorskapet har varit att den nya läraren ska utvecklas till en självständig, analytisk, reflekterande och professionell yrkesutövare. Lindgren påpekar att det är viktigt att mentorn får utbildning för sitt uppdrag.

Lärarnas riksförbund menar att lärarna först efter en yrkesintroduktion ska få vara klassföreståndare och undervisa elever som kräver extra insatser. Lärarförbundet anger på sin webbplats (2006a; b) att alla nya lärare bör ha rätt till ett introduktionsprogram och en mentor, men poängterar att mentorsstöd inte ska ses som en förlängning av lärarutbildningen. I en gemensam skrift anger de båda förbunden att en lärare efter sin lärarutbildning ska ha tillägnat sig praktisk yrkeserfarenhet under erfaren handledning och att detta ska kunna leda till auktorisation (Lärarförbundet & Lärarnas Riksförbund, 2006).

Sverige deltog i en undersökning om att rekrytera, behålla och utveckla lärare, vilken genomfördes i OECD:s regi (OECD, 2005). Resultatet visar att det i ett flertal länder behövs insatser i början av en lärares karriär och för övrigt även i lärarens fortsatta yrkesliv. I slutredovisningen ges ett antal rekommendationer till deltagande länder.

Bland annat rekommenderar OECD att s.k. kompetensprofiler upprättas. Krav som bör ställas är t.ex. god ämneskunskap, god pedagogisk förmåga, god förmåga att arbeta effektivt med många olika elever, god samarbetsförmåga, förmåga att reflektera över och förbättra sin undervisning och en vilja att själv vidareutvecklas. Kompetensprofiler bör enligt OECD upprättas på olika nivåer

nämligen för nya lärare, för erfarna lärare och för lärare med ansvar för särskilda uppgifter.

OECD menar vidare att det är viktigt att lärare får en god yrkesintroduktion och därefter goda möjligheter till kontinuerlig kompetensutveckling. Det bör också finnas en flexibilitet som gör det möjligt för lärare att göra karriär i kombination med att undervisa. Det kan t.ex. handla om forskarutbildning eller ett särskilt engagemang i skolutvecklingsfrågor. I prop. 2006/07:1 utg.omr. 16 anger regeringen att kompetensprofiler kan vara en del i ett system för lärarauktorisering. Även där kopplas auktorisationen till kontinuerlig kompetensutveckling.

4.4 Sammanfattande kommentar

Kritik har riktats mot att den senaste lärarutbildningen blivit mycket bred och till stor del gemensam för alla studenter på bekostnad av specifika kunskapsområden för olika typer av lärare som t.ex. bedömning och betygssättning samt läs- och skrivinläring. Lärosätena har stor frihet att utforma sin egen utbildning, vilket innebär att den inte kan sägas vara likvärdig över landet. Examinationskraven anses för låga och detta anges delvis bero på studenternas förkunskaper.

Genom utvärderingar, i utredningar och propositioner och även internationellt konstateras att lärarutbildning bör ses som en bas för vidareutveckling av lärares kompetens. Forskning visar att lärare har svårt att på egen hand hantera läraruppdraget i sin helhet under den första tiden i yrket. Det handlar om själva undervisningen, mötet med olika elever och samarbetet med föräldrar och kolleger. Flera kommuner har prövat system med introduktion och mentorskap för nya lärare. Detta verkar ibland ha fungerat väl, men alltför ofta tycks introduktionen ha fått karaktären av arbetsplatsintroduktion i stället för en egentlig yrkesintroduktion.

Flera länder inom OECD pekar på vikten av kompetensprofiler för att garantera lärares kompetens och lyfter även fram värdet av yrkesintroduktion och kompetensutveckling. Detta är något som även stöds av lärarnas fackliga organisationer.

5 Reglering av lärare i andra länder

I detta kapitel redovisas hur behörighetsregler och system med auktorisation för lärare eller motsvarande är utformade i andra länder. De länder som valts har efter en översiktlig genomgång av rapporter, andra dokument och webbsidor visat sig särskilt intressanta med utgångspunkt i behörighetsreglernas utformning och/eller någon typ av ytterligare kvalitetssäkringssystem för lärare.

5.1 Danmark, Finland och Norge

Nedan redovisas behörighetsregler för lärare i några nordiska länder. Dessa länder har till stora delar likvärdiga förutsättningar som Sverige när det gäller utbildning och undervisning. Där inte annat anges har informationen hämtats från Eurydice (2007-01-09).

Varken i Danmark, Finland eller Norge finns system med auktorisation av lärare. Behörighetsreglerna är dock mer detaljerade än motsvarande i svenska skolor även om detaljeringsgraden skiljer sig åt mellan länderna.

5.1.1 Danmark

I Danmark har man en nioårig undervisningsplikt. Förutom de nio obligatoriska åren har eleverna rätt till ett tionde skolår. Efter grundutbildningen fortsätter nästan alla elever till ett treårigt gymnasium eller en yrkesutbildning.

Det finns tydliga bestämmelser om lärarutbildningens innehåll och krav i *Lov om uddannelsen till professionsbachelor som laerer i folkeskolen* (nr 579, 09/06/2006). Behörighetsreglerna som därutöver finns i författningarna för de olika skolformerna kan sägas utgå

från denna lag, eftersom kraven som anges innebär att en lärare ska ha utbildning eller motsvarande som godkänts av ministeriet. För förskollärare finns en ettårig universitetsutbildning, men det finns inga behörighetsregler.

Läroutbildningen är fyraårig och består av såväl ämnes- som pedagogikstudier. Det finns fastlagda ämneskombinationer som studenterna kan välja mellan. Det finns även ett- och tvååriga varianter om den blivande läraren redan har viss ämneskompetens. Man skiljer på kraven för att tjänstgöra i olika skolformer.

I lagen för gymnasiala utbildningar är målen för ämnes- och pedagogikstudierna tydligt uttalade och de senare innefattar t.ex. att kunna planera, genomföra och utvärdera undervisningen, att kunna anpassa undervisningen efter varje elev och att kunna bedöma och utvärdera elevernas resultat. Motsvarande mål för folkeskolan fastställs av undervisningsministeriet.

Av lagen om lärare i folkeskolan framgår att som komplement till utbildningen kan erbjudas kurser i undervisning för vuxna eller annat med särskild inriktning mot lärarnas arbetsområden.

För praktikperioder har varje rektor ett särskilt ansvar och ska tilldela lärostudenten en mentor som tillsammans med den studerande utarbetar en plan, observerar och bedömer undervisningen samt fungerar som samtalspartner. Den studerande har även vägledare inom vart och ett av de ämnen läraren ska bli behörig i. Utbildningsinstitutionerna ersätter skolorna för kostnader som uppstår i samband med praktikperioderna. Undervisningsministeriet har tillsyn över och bedömer varje studerandes utbildning och censorer bedömer de blivande lärarna vid tester som genomförs i slutet av den tredje terminen. Testerna pågår i en vecka och omfattar såväl ämneskunskap som pedagogik. Dessutom genomförs ett bestämt antal praktikbesök. Utbildningsministeriet kan utöver lagstiftningen meddela ytterligare föreskrifter.

Lärare som har utbildning från andra länder kan förklaras behöriga av undervisningsministeriet om läraren bedöms ha en kompetens som motsvarar den nivå läraren ska undervisa på i Danmark och har genomgått en kurs i ämnesdidaktik (gymnasiala utbildningar). Omfattas läraren av bestämmelser enligt EU-direktiv kan lärare förklaras behörig direkt. Avviker behörigheten till stor del från de danska kraven kan läraren prövas genom test eller få komplettera sin tidigare utbildning under ett år.

5.1.2 Finland

I Finland skiljer man på vad som krävs för att tjänstgöra som klasslärare, ämneslärare och speciallärare (förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet, 14.12.1998/986). Förutom från Eurydice har nedanstående information hämtats från Skolverket (2005d; 2007a).

I Finland har barn under sex år rätt till plats i daghem och sex-åringar har rätt till "förskoleutbildning", för vilken det finns nationella mål och kvalitetskrav. Den obligatoriska sammanhållna skolgången är nioårig och omfattar barn och ungdomar mellan sju och sexton år. Det finns därefter möjlighet att om det behövs gå ett tionde år i grundskolan. Efter den obligatoriska skolgången följer en treårig frivillig gymnasieutbildning eller motsvarande, vilken delas in i allmän utbildning och yrkesutbildning. Inom yrkesutbildningen finns även lärlingsutbildning.

Det finns några alternativa vägar att nå fram till lärarbehörighet. För att bli antagen till lärarutbildning krävs bl.a. att den sökande blir godkänd i ett antagningsprov. Antagningsproven varierar mellan lärosätena.

För klasslärare är ämnes- och pedagogikstudierna jämnt fördelade och leder till en magisterexamen. Ämneslärare studerar ett huvudämne, ett biämne, pedagogik samt språk och kommunikation. Examen ska vara en högre högskoleexamen för dessa. Samtliga lärarutbildningar omfattar cirka fem års studier.

När det gäller undervisning i yrkesämnena krävs "lämplig" högre högskole- eller yrkeshögskoleexamen, eller om det inte finns inom området, den högsta examen som finns inom den aktuella branschen. Därutöver krävs samma omfattning av pedagogiska studier som för övriga lärargrupper och tre års arbetserfarenhet från branschen. Krävs behörighetsbrev, certifikat eller liknande inom det aktuella yrket ska läraren inneha ett sådant. För vissa yrkesområden finns särskilda regler.

I Finland betonas vikten av ämneskunskaper, kunskaper i forskning och att kunna tänka och agera på ett pedagogiskt sätt. Inom samtliga lärarutbildningar lägger man stor vikt vid metodik. Samarbete mellan klass- och ämneslärare poängteras särskilt. Det finns dock problem när det gäller att upprätthålla en forskningsanknuten utbildning och utveckla pedagogiska studier tillsammans med ämnesinstitutioner.

Klasslärare undervisar i den grundläggande utbildningen som omfattar årskurserna 1–6. Ämneslärare undervisar i årskurs 7–9 och i gymnasieskolan. För att arbeta som speciallärare krävs, förutom den av ovanstående utbildningar som är relevant för undervisningen, att läraren har genomgått studier till speciallärare.

I författningstexten finns även reglering för lärare som meddelar förskoleundervisning och för ledare för morgon- och eftermiddagsverksamhet. Dessa bestämmelser är mycket vidare än övriga behörighetsbestämmelser, men det kan konstateras att även här krävs någon form av högskoleutbildning eller speciell yrkesinriktad examen.

En lärarexamen baserad på minst tre års utbildning som är avlagd i övriga nordiska länder jämföras med den finska utbildningen. Är utbildningen kortare än tre år ger den behörighet att undervisa i årskurserna 1–4. Det finns dock möjlighet att komplettera genom bestämda tilläggsstudier. Även en speciallärarexamen jämföras med en finsk sådan.

Det kan nämnas att Finland hade mycket bra resultat i PISA-undersökningen¹ 2003. Resultaten var bättre än Sverige i samtliga delar (Skolverket, 2004a). Detta har förmodligen flera orsaker men i detta sammanhang kan det vara särskilt intressant att lyfta fram att lärarna är väl ansedda och anses hålla en god standard. Vidare anses kraven i lärarutbildningen vara höga och lärarna ställer stora krav på eleverna både vad gäller uppförande och prestationer. Lärarna ges också ett stort förtroende utifrån tydliga nationella läroplaner. Statlig kontroll i form av t.ex. inspektion och nationella prov förekommer inte.

5.1.3 Norge

Kompetenskraven för lärare i Norge är att ha relevanta ämneskunskaper och pedagogisk kompetens (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, 1998.07.17, nr 061). Departementet meddelar därutöver föreskrifter om särskilda krav för att undervisa i olika årskurser och skolformer. När det gäller förskolan framgår det explicit av Lov om barnehager (2005.06.17, nr 064) vad som krävs för att vara behörig (jfr utbildningen nedan).

¹ PISA står för Programme for International Student Assessment och undersöker 15-åringars kunskaper i läsförståelse, matematik och naturvetenskap. Varje gång provet genomförs står ett av kunskapsområdena i centrum.

Grundskolan är tioårig och därefter har alla elever rätt till en treårig yrkes- eller gymnasieutbildning. Grundskolan är uppdelad på fyra år i småskolesteget, tre år i mellomsteget och tre år i ungdomssteget.

Läroarbetsutbildningen, vilken bedrivs på universitetsnivå, är bred – dock inte så bred som den svenska – och alla inriktningar ger behörighet för att undervisa på mer än en nivå. En treårig läroarbetsutbildning ger behörighet för förskola och det första året i småskolesteget. Genom att komplettera sin utbildning kan en lärare få behörighet upp till årskurs 4.

En fyraårig generell läroarbetsutbildning ger behörighet för hela grundskolan och för vuxenutbildning på grundnivå, medan en tre- eller fyraårig ämnesutbildning ger behörighet för att undervisa i vissa ämnen i grundskolan, på gymnasiet och inom vuxenutbildningen. De som tidigare genomfört ämnesstudier på universitetsnivå i tillräcklig omfattning kan komplettera med en ettårig läroarbetsutbildning för att bli behöriga lärare. Dessa blir dock inte behöriga att undervisa i årskurs 1–4. Det finns även en speciell utbildning för lärare som ska undervisa döva barn och elever i förskola och skola.

Yrkeslärare kan gå olika vägar för att få behörighet. Antingen kan de gå ett tre- eller fyraårigt läroarbetsprogram med inriktning mot ett visst ämne. De kan också ha en yrkesutbildning och yrkeserfarenhet som kompletteras med en ettårig läroarbetsutbildning.

Alla lärare har rätt till fortbildning och det föreligger även skyldighet att delta i viss fortbildning, t.ex. sådan som handlar om skolans styrdokument.

5.2 Frankrike, Italien och Spanien

Frankrike, Italien och Spanien har, i likhet med de nordiska länderna, inga egentliga auktorisationssystem. De har dock någon annan form av kvalitetssäkring av lärare utöver läroarbetsutbildningen och är därför intressanta för utredningen. Systemen är mycket lika, varför länderna redovisas sammantaget.

Skolsystemen innefattar nio- till tioårig skolplikt. Jämte de offentliga skolorna finns privatskolor som drivs av kyrkan. Dessa omfattas inte av samma regler som de offentliga skolorna, men det finns bl.a. i Frankrike överenskommelser med staten och de privata skolorna närmar sig de offentliga alltmer. De flesta eleverna får sin

utbildning i de offentliga skolorna, men förhållandevis många elever återfinns i privatskolor.

Grundskolan är indelad i två till tre stadier, vilka ser något olika ut i de olika länderna (jfr t.ex. Skolverket, 2007a). Till detta kommer sedan ytterligare utbildningar.

I Frankrike är grundskolan indelad i ett lägre femårigt stadium, som i sin tur är uppdelat i två grundläggande år och tre års fördjupning, samt ett fyraårigt högstadium. De sista två åren kan eleverna välja en praktisk eller teoretisk inriktning. Därefter fortsätter många elever till tvååriga fackskolor eller treåriga gymnasieskolor. Är en lärare behörig för det lägre stadiet är denne även behörig för det som motsvarar förskolan. I Spanien finns dock specialiseringar för olika åldersgrupper inom utbildningen.

I Italien har eleverna skolplikt mellan sex och fjorton års ålder. Skolan är indelad i förskola, femårig grundskola och treårigt högstadium. Därefter kan eleverna fortsätta till teoretiska eller yrkesinriktade gymnasieskolor. Utbildningen är i allmänhet femårig och ger behörighet till högre studier. Många avslutar dock aldrig sina gymnasiestudier.

I Spanien är skolplikten tioårig och indelad i ett första stadium om sex år, som är indelad i tvåårscykler, och ett högre stadium om fyra år. Till det kommer sedan en tvåårig teoretisk eller yrkesinriktad utbildning.

De tre länderna har olika behörighetsregler beroende på vilket stadium eller motsvarande läraren ska tjänstgöra. För de högre stadierna ställs högre krav på ämneskunskaper än för de lägre stadierna. Det förekommer dock att särskilda lärare undervisar i ämnen som musik, idrott och främmande språk redan i lägre årskurser. Det finns även olika varianter av utbildning beroende på om läraren i de högre årskurserna ska undervisa i teoretiska eller yrkesinriktade ämnen. I Italien finns en vidareutbildning till speciallärare, vilken bygger på en grundläggande lärarexamen.

Det finns även krav på att lärare genomgår ett antal tester med godkända resultat för att de ska kunna komma i fråga för en lärartjänst. Testerna varierar men omfattar t.ex. det aktuella språket, andra ämnesteoretiska kunskaper och didaktiska kunskaper. Skriftliga prov kan kompletteras med praktiska prov och/eller intervjuer (Cros & Obin, 2003; Drago, Basaglia & Loldolo Dória, 2003; Cros, Duthilleul, Cox, & Katasalmi, 2004). Alla tre länderna har även någon form av mentorssystem för nya lärare (OECD, 2005; Eurydice, 2007-01-09).

Kompetensutveckling är i Frankrike och Spanien obligatorisk för alla lärare och syftar till att förbättra skolan. I Italien har lärare rätt till kompetensutveckling. I Spanien har kompetensutvecklingen en tydlig koppling till karriär och löneutveckling genom att en avstämning sker vart sjätte år för varje lärare. Det finns också erfarna lärare, knutna till inspektionen i Frankrike och till universiteten i Spanien, som fungerar som stöd eller coacher till lärare för att hjälpa dem att anknyta till nya forskningsrön och utveckla undervisningen.

Medlemmar i EU som har en utbildning som motsvarar kraven för behörighet i respektive land anses direkt kvalificerade för att anställas som lärare.

5.3 Storbritannien

Behörighetsregler och auktorisation i Storbritannien och särskilt Skottland är intressant för utredningen, eftersom man där har lång erfarenhet av ett system som kan sägas motsvara auktorisation för lärare.

Av Eurydice (2007-01-09) framgår att Skottland, England, Wales och Nordirland har likartade system med lärarutbildning, provtjänstgöringsperioder och registrering innan en lärare anses vara kvalificerad för att få anställas tills vidare. I England måste lärare dessutom genomgå och godkännas i tester i språk, matematik och IT för att kunna antas till en provtjänstgöringsperiod.

5.3.1 Skottland

I det följande redovisas det skotska systemet mer utförligt. Redovisningen tar främst sin utgångspunkt i information från the General Teaching Council for Scotland (GTCS)² och Eurydice samt från rapporterna Ross & Hutchings (2003) och National Union of Teachers (2005/06).

Det bör noteras att Skottland har ett eget skolsystem, skilt från övriga Storbritannien. Det är ministeriet med ansvar för bl.a. undervisning i Skottland som stiftar lagar om utbildningen och har

² GTCS är en lagstadgad organisation med ansvar för lärarfrågor. GTCS består av ett råd med företrädare för olika intressen såsom t.ex. myndigheter, kommuner, universitet, kyrka och föräldrar. Lärare är i majoritet och val till organisationen sker vart fjärde år. GTCS finansieras genom obligatoriska avgifter från lärarna.

ett övergripande ansvar för tillsyn och skolutveckling. De lokala myndigheterna har sedan det direkta ansvaret för styrningen av skolorna samt för personalen och undervisningen. Undervisning är obligatorisk för barn mellan fem och sexton år.

Förskolan är frivillig och finns för barn mellan tre och fem år. Den bedrivs inom såväl offentlig som privat sektor.

Den obligatoriska skolan är indelad i två delar. Den första är för fem till tolvåringar och den andra för tolv till sextonåringar. De två sista åren kan eleverna välja olika inriktningar, beroende av sina framtidsplaner. Även om staten ansvarar för att det finns avgiftsfria skolor är det föräldrarna som enligt lag ansvarar för att deras barn får utbildning. Normalt sett skickar föräldrarna sina barn till skolan men undervisningen kan också ske i privatskolor, där föräldrarna betalar skolavgift, eller i form av hemundervisning. Därefter följer gymnasieskola eller yrkesutbildning, vilken är treårig.

Av Scottish Statutory Instrument (2005 nr 355) framgår att enbart registrerade lärare får anställas och att dessa ska ha såväl ämneskompetens som pedagogisk kompetens. Detta gäller offentliga skolor och fristående specialskolor, men även andra fristående skolor väljer att anställa registrerade lärare eftersom det anses borga för kvalitet. Själva lagstiftningen är kortfattad, men för att bli registrerad som lärare krävs lärarutbildning och en ettårig introduktion som omgärdas av regler (se nedan).

Lärare i förskolan och klasslärare som undervisar barn i åldrarna tre till tolv år har samma behörighetskrav och utbildning, medan kraven är andra för ämneslärare som undervisar barn och ungdomar i åldrarna 12–18 år. Beträffande ämneslärarna ställs bl.a. högre krav på utbildning i ämnet. Det finns olika vägar att nå en lärarexamen. Det kan vara en mer sammanhållen lärarutbildning om fyra år eller ämnesstudier på varierande nivå som kompletteras med en ettårig pedagogisk utbildning. Det första steget för att bli en fullt registrerad lärare är således en grundläggande utbildning till lärare, Initial Teacher Education (ITE).

Det andra steget innebär att läraren får en ettårig introduktion i en skola. Under introduktionen har den nye läraren en mentor, vilken i första hand undervisar i samma ämnen och årskurser som den nye läraren. I andra hand utses en erfaren lärare som undervisar i andra ämnen och/eller årskurser till mentor. Alla nya lärare är garanterade en plats av staten och får lön (av arbetsgivaren) under introduktionsåret. Introduktionen kan förlängas något om det anses behövas.

Mentorn får ersättning från staten och använder tio procent av sin arbetstid till att handleda den nye läraren.

Den nye läraren undervisar 70 procent och resterande tid används för att få handledning och kompetensutveckling, anordnad av skolan eller kommunen. Arbetsgivaren får ersättning från staten motsvarande nedsättningen i undervisningen. När det gäller fortbildning i övrigt är det en rättighet för lärarna och fortbildning anordnas på flera olika sätt.

Läraren ansöker sedan hos GTCS om att bli registrerad. Rektor och handledare avger ett yttrande som underlag för bedömningen om läraren bör bli fullt registrerad. Personal vid GTCS har mött alla lärare under deras första yrkesår genom att de haft seminarier och presenterat systemet med registrering och auktorisation, så den nye läraren känner till organisationen när han eller hon ansöker om full registrering.

Registreringen varar under hela yrkeslivet, men GTCS överväger att införa ett system med kontinuerlig omprövning av lärares registrering. Det förekommer att några lärare inte blir registrerade, men 97–98 procent klarar sin provtjänstgöring med godkänt resultat.

Kriterierna för att bli registrerad bygger på tre aspekter, nämligen att läraren har professionell kunskap och förståelse, professionell färdighet och skicklighet samt lever upp till professionella värden och har ett personligt engagemang. För dessa aspekter finns sedan ett sextiotal indikatorer som är indelade i undergrupper och beskriver hur en registrerad lärare förväntas vara.

När det gäller professionell kunskap och förståelse handlar det bl.a. om kunskap om läroplanen, de ämnen läraren undervisar i och om kunskap om själva skolsystemet. Dessutom förutsätts att läraren följer och använder sig av aktuell forskning.

Beträffande professionell färdighet och skicklighet utgår man från att en registrerad lärare bl.a. gör relevanta planeringar för varje elev och anpassar undervisningen efter varje elevs behov och förutsättningar. Den registrerade läraren förutsätts även samarbeta med andra, såväl kolleger som föräldrar. Vidare förutsätts läraren följa upp och utvärdera elevernas utveckling och även i övrigt reflektera över och utvärdera sitt arbete i syfte att, med läroplanen som utgångspunkt, förbättra undervisningen och elevernas inlärning.

Angående värdegrundsfrågor och lärarens engagemang framgår av indikatorerna att en registrerad lärare är en lärare som respekterar och ser eleverna som unika individer och visar respekt för alla barns rättigheter och tar avstånd från diskriminering. Läraren tar

vidare ansvar för sitt eget lärande och sin egen vidareutveckling, bl.a. genom självvärdering. En registrerad lärare ska också ha goda kontakter med kolleger, andra yrkesgrupper, representanter för huvudmannen samt med myndigheter.

Det finns även ett tredje steg i lärarkarriären, för lärare som fortfarande vill arbeta just som lärare och inte gå vidare i karriären på annat sätt.

Efter minst sex år, när en lärare har nått det högsta steget i lönetrappan, kan han eller hon under vissa förutsättningar bli en "Chartered Teacher", vilket kan översättas med en särskilt kvalificerad lärare. Syftet är att de bästa och mest erfarna lärarna ska nå detta kvalifikationssteg. Systemet med "Chartered Teacher" startade 2003. Våren 2007 fanns cirka 450 "Chartered Teachers", men ungefär 3 500 lärare deltog då i programmet för att nå kvalifikationssteget. Under den senaste tiden har alltfler lärare gått vidare till detta steg och det finns lärare som redan när de påbörjar sin yrkesintroduktion har som mål att bli en "Chartered Teacher".

Gemensamt för alla lärare som vill bli "Chartered Teachers" är att de måste genomgå en utbildning i självvärdering. Det finns i övrigt två vägar att nå detta steg. Den ena vägen, vilken infördes för att uppmuntra erfarna lärare att vidareutvecklas i sitt yrke, innebär att läraren till GTCS skriver en rapport som talar om varför han eller hon lämpar sig för att bli en "Chartered Teacher" samt lämnar in en portfolio med bevis på sin kompetens och erfarenhet. Läraren har haft rådgivare och blivit bedömd av två oberoende bedömare under vägen fram till utnämmandet till "Chartered Teacher".

Den andra vägen innebär att läraren följer en universitetsutbildning som utmynnar i en masterexamen. Utbildningen innehåller en del obligatoriska kurser, medan andra är valbara. Utbildningen sker helt på lärarens fritid och egen bekostnad och kan ta upp till sex år. GTCS beslutar sedan om vilka som ska bli "Chartered Teachers". Den som blivit en "Chartered Teacher" får en rejäl löneförhöjning, vilken finansieras av staten.

Det förekommer att ett antal lärare, cirka 20–25 per år, får sin registrering borttagen på grund av lagbrott eller misskötsel av arbetet. Detta kan överklagas av läraren. Från och med den 1 juli 2006 kan lärare även avregistreras på grund av bristande kompetens. Om någon ska avskedas på grund av inkompetens måste det anmälas till GTCS som går igenom och bedömer relevansen i ärendet. (I mars 2007 hade ännu inte någon sådan anmälan kommit in till GTCS.) Det är en disciplinnämnd inom GTCS som beslutar om en lärare

ska avregistreras. Nämnden består av lärarrepresentanter och lek-män. Läraren företräds oftast av ett juridiskt ombud som anlitas av den fackliga organisationen. GTCS kan även, i enlighet med den nya lagen, begränsa lärarens rätt att undervisa och dela ut varningar.

Lärare med utbildning från andra länder kan bli registrerade i Skottland under vissa förutsättningar. Lärare från övriga EU-länder blir i allmänhet registrerade om de har en utbildning motsvarande den skotska utbildningen på den nivå läraren avser undervisa. Lärare från länder utanför EU kan i vissa fall få komplettera sin utbildning för att betraktas som behöriga och bli registrerade i Skottland.

5.4 Kanada

Kanada, inte minst provinsen Ontario, har liksom Skottland ett väl uppbyggt system för att kvalitetssäkra lärare.

The National Board for Professional Teaching Standards i Kanada definierar en kvalificerad lärare som en lärare som är engagerad i eleverna och deras lärande, kunniga i de ämnen de undervisar i, tar ansvar för att leda eleverna i deras lärande samt reflekterar över sin undervisning och lär av sina erfarenheter. Phillips (2002) redogör för certifiering och andra delar i att säkra kvaliteten på lärare i Kanada.

Förutom från ovanstående rapport har underlag för detta avsnitt hämtats från Kanadas och Ontarios webbsidor för utbildning (Government of Canada och Government of Ontario, 2006-09-25) samt från information som gavs när två av sekreterarna i utredningen i april 2007 besökte bl.a. Utbildningsministeriet i Ontario och Ontario College of Teachers.

Varje provins i Kanada lagstiftar om och ansvarar för lärarutbildning och certifiering av lärare. Det innebär att regionala variationer förekommer. I flertalet provinser har ministeriet det direkta ansvaret för certifiering. I t.ex. Ontario har dock en lagstadgad organisation – The College of Teachers³ – ansvar för certifieringen.

En lärare måste ha lärarutbildning och vara certifierad för att få undervisa i offentligt finansierade skolor. Hur länge certifikatet är giltigt varierar mellan provinser. En vanlig variant är att läraren först får ett preliminärt certifikat och sedan måste undervisa på ett tillfredsställande sätt under en viss tid, ofta ett till två år, för att

³ Som exempel består Ontario College of Teachers av 31 personer. Av dessa är 17 valda av medlemmarna och 14 representerar allmänheten. Dessa är utsedda av ministeriet i provinsen.

certifikatet därefter ska gälla för alltid. Många provinser har introduktionsprogram för nya lärare som sträcker sig över ett eller två år. Under denna tid har den nya läraren bl.a. tillgång till en mentor. Det ingår i rektorernas uppgifter att därefter kontinuerligt utvärdera lärarna.

Det kan nämnas att Kanada, precis som Finland, hade bättre resultat än Sverige i samtliga avseenden i PISA-undersökningen som genomfördes 2003 (Skolverket, 2004a).

Provinzen Ontario har ett väl utvecklat system med regler för lärares kvalifikationer och introduktion av nya lärare, varför denna provins får utgöra ett konkret exempel från Kanada.

5.4.1 Ontario

Det finns fyra typer av offentliga skolor i Ontario nämligen ”English public schools”, ”English Catholic schools” och deras franska motsvarigheter. Skolsystemet har gått från en hög grad av decentralisering till att utbildningsministeriet under den senaste tioårsperioden återtagit ett allt större ansvar för utbildningen.

Utöver de offentliga skolorna finns privata alternativ i vilka cirka sex procent av eleverna får sin utbildning. Dessa skolor finansieras med elevavgifter, men föräldrarna kan få viss skattereduktion som kompensation.

Skolan är indelad i två nivåer. ”Elementary school” består av förskolan för tre- till femåringar och de åtta första skolåren (årskurs 1–8), medan ”secondary school” omfattar ytterligare fyra år (årskurs 9–12). De senare är helt kursutformade och det finns dels teoretiska, dels yrkesinriktade varianter. Efter de två första åren i ”secondary school” måste man klara ett test och ha genomgått ett antal kurser med godkänt resultat för att få fortsätta. Tolv skolår är sedan 2005 obligatoriska i Ontario.

I Ontario är ett introduktionsprogram obligatoriskt för alla nya lärare (Ontario Ministry of Education, 2006). Läraren definieras som ny när hon eller han är certifierad och registrerad hos Ontario College of Teachers. Kravet för detta är att läraren har genomgått lärarutbildning med godkänt resultat. Av Ontario College of Teachers Act (1996) framgår att lärarutbildningen leder till att en lärare får certifikat för att undervisa i förskolan upp till årskurs 6, årskurs 4–10 eller årskurs 7–12. Det finns också särskilda bestämmelser för lärare som ska undervisa elever med dövhet. Det är Ontario College

of Teachers som utfärdar lärarcertifikat. Krav anges för såväl ämnesteoretiska och ämnesdidaktiska som allmänpedagogiska kunskaper.

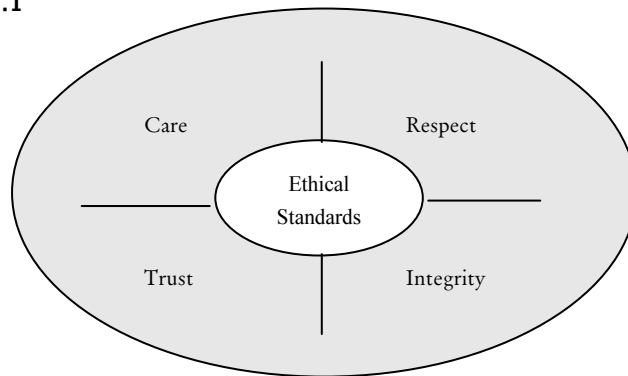
Rektor är ytterst ansvarig för den nye lärarens introduktion och ska själv observera läraren i undervisningssituationen. Först går rektor och den nye läraren igenom lektionsplaneringen, därefter följer observationen och slutligen förs uppföljningssamtal. Rektor får delegera uppgiften till den biträdande rektor. Även om det finns formella observationstillfällen följer rektor i praktiken läraren mer kontinuerligt. Enligt vad som framkom i samband med utredningens studiebesök prioriteras rektor som pedagogisk ledare mycket tydligt.

En mentor har det dagliga ansvaret för en ny lärare och fungerar som samtalspartner och rådgivare. Mentorn har även i uppgift att tillsammans med den nye läraren ta fram en individuell plan utifrån lärarens behov och mentorn observerar läraren i undervisningssituationen kontinuerligt under introduktionsperioden. Den nye läraren observerar också mentorn i syfte att lära utifrån dennes undervisning. Mentorn utses av rektor utifrån vissa riktlinjer som utarbetats av ministeriet. Utvecklingen under introduktionsprogrammet dokumenteras. Både mentorn och den nye läraren har tid avsatt för introduktionen. Rektor beslutar om hur mycket tid som ska avsättas.

Introduktionsprogrammet är förenat med vissa krav och läraren bedöms av rektor efter en tvågradig skala i slutet av det första och, om det behövs, det andra introduktionsåret (jfr nedan).

Kraven som ställs omfattar områden som metodik, specialundervisning, lärarrollen i klassrummet och aktuell lagstiftning. Utbildningsministeriet har utarbetat detaljerade manualer med indikatorer för vart och ett av bedömningsstegen. Mer övergripande utgångspunkter är de etiska regler och normer för den professionelle lärarens undervisning som utarbetats av Ontario College of Teachers. Reglerna och normerna kan sammanfattas enligt följande:

Figur 5.1



Källa: Ontario College of Teachers, 2006-09-25.

Figur 5.2



Källa: Ontario College of Teachers, 2006-09-25.

De etiska reglerna betonar områden som omsorg, respekt, tillit och integritet och sätter demokrati, öppenhet, mångfald och tron på alla elevers möjligheter i centrum. Normerna för undervisningen omfattar aspekter som engagemang i eleverna och deras lärande, professionell kunskap (bl.a. ämneskunskap, läroplanskunskap, kunskaper i pedagogik och pedagogisk forskning), professionell praktik (t.ex. användning av resurser, planering och utvärdering, samar-

bete samt reflexion), ledarskapsrollen i undervisningsgrupper och eget kontinuerligt professionellt lärande.

I bedömningen av den nye läraren används två graderingar. I den första av minst två bedömningar är dessa ”tillfredsställande” och ”behöver utvecklas”. Läraren bedöms vid två tillfällen under det första året och ska helst få bedömningen ”tillfredsställande” båda gångerna. I annat fall fortsätter introduktionsprogrammet ytterligare ett år med två nya bedömningstillfällen. Blir bedömningen ”icke tillfredsställande” vid den första bedömningen under det andra året för rektor samtals med läraren, förklarar vilka svagheter som finns och via en särskild plan får läraren möjligheter att förbättra sig. Blir trots förbättringsåtgärderna även den andra bedömningen ”icke tillfredsställande” rekommenderar rektor i slutrapporten att lärarens anställning ska upphöra.

Bedömningen noteras i lärarregistret och som information i anslutning till lärarens certifikat. Upphör en lärarens anställning p.g.a. att läraren inte godkänts noteras även detta och läraren får inte längre vara medlem i Ontario College of Teachers.

I Ontario betonas kompetensutveckling och arbetsgivarna ställer krav på att lärare kontinuerligt ska vidareutveckla sig (jfr t.ex. normerna för undervisning ovan). Tidigare angav provinsen vissa prioriterade ämnesområden och lärare var tvungna att under en femårsperiod delta i ett visst antal av dessa kurser (Phillips, 2002; OECD, 2005). Som exempel på prioriterade områden kan nämnas läroplanskunskap, ämneskunskaper, elever i behov av särskilt stöd samt uppföljning och utvärdering. Såväl de fackliga lärarorganisationerna som arbetsgivarna (skoldistriktet) protesterade dock mot detta system och i dag beslutas kompetensutveckling lokalt, men framhålls fortfarande som mycket viktig. Relevant kompetensutveckling kan leda till att lärare placeras på en högre lönenivå. Lönerna är statligt reglerade och det är en särskild myndighet som handhar lönesättningen.

Av OECD:s rapport framgår även att man i Ontario arbetar med systematisk utvärdering av den egna undervisningen och reflekterar över resultaten tillsammans med kolleger. Rektor utvärderar också varje lärare vart femte år. För detta har Ontario, liksom andra provinser, utarbetat konkreta uppföljningskrav. Utvärderingen kan, om så behövs, leda till stöd från andra lärare, kompetensutveckling etc. Man ger också lärare möjlighet att delta i skolforsknings- och skolutvecklingsprojekt.

Inom Ontario College of Teachers finns en disciplin-kommitté. Denna har till uppgift att pröva ärenden om lärares direkta misskötsel av arbetet och inkompetens. Kommittén kan besluta om nödvändig kompetensutveckling, reprimander, böter och om att dra in en lärares certifikat för viss tid eller för alltid. Kommitténs möten är i de flesta fall öppna för allmänheten. Råder särskilda omständigheter kan dock kommittén besluta att inga personer utanför kommittén får närvara.

Lärare som vill undervisa i Ontario men har genomgått lärarutbildning utanför provinsen måste ansöka om certifikat för att kunna erhålla en tjänst. Om de bedöms leva upp till de krav som gäller får de ett tillfälligt certifikat som gäller i ett skolår (194 dagar). Om det behövs kan läraren som ansöker om certifikat få rekommendationer från the College of Teachers om hur han eller hon kan komplettera sin tidigare utbildning. Läraren kan t.ex. behöva genomgå ett språktest i engelska eller franska. Om läraren undervisar på ett tillfredsställande sätt under sitt första år kan det tillfälliga certifikatet övergå i ett permanent sådant.

5.5 Australien

Australien, med Queensland som föregångare, har byggt upp system som till stora delar liknar systemet i Ontario, men det finns intressanta detaljer som skiljer sig åt. I Australien har flertalet delstater utformat egna system med registrering. I landet strävar man dock efter att få nationellt gemensamma regler kring lärares kvalifikationer. För närvarande kan en lärare få komplettera sin utbildning för att bli registrerad och få undervisa i en annan del av landet.

Queensland betraktas av andra stater som föregångare och många har tagit efter det system med registrering av lärare som finns där. Queensland får därför utgöra exempel på hur reglering av lärare utformas i Australien.

5.5.1 Queensland

Redovisningen i detta avsnitt utgår från Skilbeck & Connell (2004), Queensland College of Teachers webbsida (2006-09-26); Ingvarson m.fl. (2006) samt Queenslands Governments webbsida (2006-09-26).

Skolsystemet består av förskola, i vilken det kan ingå två frivilliga preparandår inför skolstarten, "primary school" som är tolvårig och "secondary school" som består av två års utbildning efter den obligatoriska skolan. Det finns också specialskolor för funktionshindrade elever.

Myndigheten Office of the Queensland College of Teachers är ansvarig för att utveckla kriterier och indikatorer för lärarkompetens samt för att registrera lärare. Registrering är obligatorisk för alla lärare som undervisar i Queensland. För att komma i fråga för registrering måste läraren ha en lärarutbildning, vilken vanligen är fyraårig. Det finns även varianter som är beroende av tidigare kunskaper och en specialvariant för yrkeslärare.

Lärarutbildningen är bred, men i Queensland är den ändå något smalare än i andra delar av Australien. Den sammanhållna lärarutbildningen i Queensland är inriktad mot att undervisa i antingen de lägre eller de högre skolåren.

Ibland är det inte möjligt att finna registrerade lärare till alla tjänster. En lärare kan då få tidsbegränsad anställning om högst två år. Det ställs emellertid vissa krav även för att få undervisa utan att vara registrerad. Läraren ska vara erbjuden en tjänst i en skola, ha kunskap och andra kvalifikationer som bedöms relevanta för tjänsten samt vara lämplig att undervisa.

Efter lärarutbildningen sker en introduktionsperiod om två år. Denna, inklusive den support läraren får under sina första år i yrket, anses mycket väsentlig för att läraren ska utvecklas till en professionell lärare. Under denna tid kan läraren få en tillfällig registrering. För att sedan få en full registrering måste rektor tillstyrka att läraren svarar upp mot de krav som gäller för registreringen (jfr nedan).

Ett antal kriterier med mer detaljerade indikatorer har utarbetats av Queensland College of Teachers med utgångspunkt i lärarens arbete som ett komplext och mångfacetterat yrke. Det finns ett tiotal övergripande kriterier som t.ex. att läraren ska kunna anpassa undervisningen till varje individ och grupp, utforma undervisningen så att den ger goda förutsättningar för bl.a. språk- och matematikinlärning, planera och kommunicera skolans mål samt utvärdera och ge konstruktiv feedback på elevernas resultat, skapa studiero och en god lärmiljö samt reflektera över undervisningen och genom att analysera styrkor och svagheter förbättra densamma.

En lärares registrering omprövas vart femte år. För att få fortsatt registrering måste läraren bl.a. delta i kontinuerlig kompetensut-

veckling. Registreringen kan dras in, även under pågående femårsperiod, om läraren visar sig inkompetent eller missköter sitt arbete på annat sätt. Finns det risk att eleverna kommer till skada kan registreringen dras in med omedelbar verkan. I andra fall genomförs en utredning.

Det finns även etiska regler som en registrerad lärare förväntas följa. Dessa är uppdelade i fyra ansvarsområden som rör respekt, bemötande och utveckling av den egna professionen; att fullfölja uppdraget som lärare, vilket även inkluderar att följa lokalt fattade beslut och policies; att anpassa undervisningen efter varje elevs behov och förutsättningar, se lärandet som ett livslångt lärande och bygga undervisningen på såväl teoretisk som erfarenhetsmässig kunskap samt att skapa goda relationer och samarbeta med elevernas föräldrar.

Lärare som har en äldre, kortare utbildning och som inte vidareutvecklat sin kompetens får bara, då de söker nya tjänster, anställas tills vidare i skolor som inte kan fylla vakanser. Många av lärarna har dock genomgått adekvat kompetensutveckling och anses då vara fullt kvalificerade.

5.6 Sammanfattande kommentar

I samtliga redovisade länder betonas att det ställs stora krav på dagens lärare och att det därför behövs garantier för att de lärare som anställs är väl kvalificerade för uppgiften. I alla de länder som redovisats i kapitel 5 har man tydligare behörighetsregler än i Sverige.

Flera av länderna säkerställer också lärares kvalifikationer på annat sätt, antingen genom någon typ av auktorisation eller genom tester i ämnesteorin och didaktik. Lärarskicklighet bedöms ofta under en obligatorisk yrkesintroduktion för att säkerställa att en lärare är tillräckligt kompetent. Flera länder för register som visar varje lärares behörighet. Det innebär att en lärare som inte är registrerad endast i yttersta undantagsfall kan arbeta som lärare.

Där det finns auktorisationssystem eller motsvarande finns även möjlighet att ompröva och återta auktorisationen. Detta ses som en viktig del, eftersom man menar att lärare som av en eller annan anledning gravt misskött sitt arbete inte ska undervisa i skolan och ha ansvar för elever. Flera länder framhåller kontinuerlig kompetensutveckling som viktigt för lärares utveckling och det finns exempel på karriärvägar för lärare.

6 Auktorisation och legitimation inom andra samhällssektorer

I detta kapitel redovisas utformning och erfarenheter av auktorisations- och legitimationssystem från olika samhällssektorer i Sverige. I enlighet med direktiven inriktas redovisningen mot statliga system.

6.1 Allmänt om auktorisation

Begreppen auktorisering, legitimering och certifiering har inga entydiga och allmänt vedertagna definitioner. Till vardags betyder begreppen ungefär samma sak men har samtidigt lite olika laddning för olika personer.

Auktorisation betyder vanligen att man har tillstånd att utöva ett visst yrke eller bedriva en viss typ av näringsverksamhet. Auktorisation kan utfärdas av en statlig myndighet eller en privaträttslig organisation med statligt mandat. Vid sidan av statlig auktorisation finns också frivilliga system som organiseras av bransch- och intresseorganisationer. Legitimation däremot utfärdas alltid med stöd i en statlig lagstiftning och för närvarande enbart för yrken inom hälso- och sjukvården samt för veterinärer. En legitimation avser alltid enskilda yrkesutövare medan auktorisation i vissa fall även kan avse organisationer eller företag.

6.2 Legitimationsyrken

För närvarande finns 21 legitimationsyrken inom hälso- och sjukvården. Samtliga har skyddade yrkestitlar. I fem fall ger legitimationen dessutom ensamrätt att utöva yrket. För ytterligare fem yrken krävs

legitimation för anställning inom den offentliga hälso- och sjukvården.¹

Tabell 6.1 Legitimation och professionell ställning

Yrke	Skyddad yrkestitel	Ensamrätt för anställning i offentlig vård	Ensamrätt att utöva yrket
apotekare, barnmorskor, läkare, receptarier, tandläkare	X	X	X
psykologer, psykoterapeuter, sjukgymnaster, sjukhusfysiker, sjuksköterskor	X	X	
röntgensjuksköterskor, tandhygienister, arbetsterapeuter, logopeder, kiropraktorer, naprapater, optiker, audionomer, biomedicinska analytiker, dietister, ortopediingenjörer	X		

Under perioden 1998 till 2006 ökade antalet legitimationsyrken inom hälso- och sjukvårdsområdet från 12 till 21. När lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet trädde i kraft i januari 1999 ökade antalet till 16. Därefter tillkom ett legitimationsyrke 2000 och ytterligare fyra under 2006. Dessutom finns stort intresse även från andra yrkesgrupper att få legitimation. Vid sidan av legitimationsyrkena inom hälso- och sjukvården är även veterinär ett legitimationsyrke.

Socialstyrelsen prövar och meddelar bevis om behörigheter i form av bl.a. legitimationer och specialistkompetensbevis för hälso- och sjukvårdspersonal med såväl svensk som utländsk utbildning. Prövningen av legitimationer avser om den sökande uppfyller utbildningskraven och att det inte finns förhållanden som skulle leda till återkallelse av legitimation. I övrigt gör inte Socialstyrelsen någon kvalitets- eller lämplighetsbedömning.

Socialstyrelsen registrerar legitimerad personal i sitt register över hälso- och sjukvårdens personal (HOSP). Legitimerad personal

¹ Det finns också vissa arbetsuppgifter som bara vissa yrkesgrupper får utföra, eller som på annat sätt kräver särskild utbildningsbakgrund, kompetens eller befattning. Sådana arbetsuppgifter kan inte delegeras till någon som saknar angiven kompetens. Det handlar om uppgifter såsom sjukskrivning, förskrivningsrätt, att fastställa dödsfall etc. Se vidare Socialstyrelsen (2004).

inom hälso- och sjukvårdsområdet har enligt patientjournalagen (1985:562) skyldighet att föra patientjournal.

Sedan 1995 har Socialstyrelsen också tagit fram kompetensbeskrivningar för vissa legitimationsyrken. Dessa innehåller rekommendationer om yrkeskunnande, kompetens och förhållningssätt.² Innehållet har utvecklats tillsammans med olika intressenter men Socialstyrelsen ansvarar för den slutliga utformningen. Det finns kompetensprofiler för barnmorskor, sjuksköterskor, tandhygienister, sjukhusfysiker och arbetsterapeuter.

Kompetensbeskrivningen för sjuksköterskor är gemensam för alla sjuksköterskor oavsett verksamhet och vårdform. Den är indelad i tre gemensamma huvudområden: omvårdnadens teori och praktik; forskning, utveckling och utbildning, samt ledarskap. Varje område beskrivs i termer av kompetensområden och delkompetenser. Enligt kompetensbeskrivningen ska helhetssyn och etiskt förhållningssätt genomsyra sjuksköterskans arbete. Vidare hänvisas till ICN:s (International Council of Nurses) etiska kod för sjuksköterskor.

Socialstyrelsen har inte utarbetat några kompetensprofiler för läkare, och har heller inga aktuella planer på att göra detta. Där emot finns ett stort antal etiska regler för läkare av såväl generell karaktär som i särskilda ämnen. En del av de etiska reglerna utgår från internationella deklARATIONER medan andra har tagits fram av Sveriges läkarförbund. Förbundet antog sina första läkarregler 1951 och nuvarande version beslutades av fullmäktige 2002.

I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns gemensamma bestämmelser för all hälso- och sjukvårdspersonal, oavsett om yrkesgruppen är legitimerad eller ej. Av lagen framgår att personalen ska utföra sitt arbete i överensstämmelse med vetenskap och beprövad erfarenhet samt att personalen själv bär ansvar för hur arbetsuppgifterna fullgörs. Arbetsuppgifter får endast överlåtas till någon annan om det är förenligt med kravet på en god och säker vård. Vidare framgår att personal inom hälso- och sjukvården har rapporteringsskyldighet till vårdgivaren om en patient har drabbats av eller riskerat att drabbas av allvarlig skada eller sjukdom. Enligt Lex Maria är vårdgivaren i sin tur skyldig att rapportera detta till Socialstyrelsen.

² I respektive kompetensbeskrivning anges vad Socialstyrelsen närmare avser med dessa begrepp.

Tillsyn och sanktioner

All personal inom hälso- och sjukvården står under Socialstyrelsens tillsyn. Syftet med tillsynen är främst att förebygga skador och eliminera risker i hälso- och sjukvården.

Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) prövar frågor om disciplinpåföljd (erinran eller varning), återkallande av legitimation eller annan behörighet, begränsning av förskrivningsrätt, provotid m.m.

Frågor om disciplinpåföljd tas upp på anmälan av Socialstyrelsen eller den patient saken gäller (eller närstående om inte patienten själv kan anmäla saken). Frågor om provotid, återkallande av legitimation m.m. tas upp på anmälan av Socialstyrelsen eller på ansökan av den som innehar den ifrågasatta legitimationen. Dessutom kan JO och JK göra anmälningar till HSAN i såväl disciplin- som behörighetsfrågor.

Ansvarsnämndens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Ansvarsnämndens slutliga beslut får överklagas av Socialstyrelsen för att tillvarata allmänna intressen samt enskilda om beslutet gått dem emot.

Antalet anmälda personer 2007 uppgick till 6 641. Av dessa fick 450 någon form av sanktion. Disciplinpåföljd utdelades i 380 fall. Under 2007 återkallades sammanlagt 31 legitimationer.

Att förlora sin legitimation innebär i flera fall ett yrkesförbud. En sådan ordning ställer självfallet stora krav på rättsäkerhet vilket i sin tur medför förhållandevis tungrodda system. Som exempel kan nämnas att Regeringsrätten den 10 januari 2007 avgjorde två mål som avsåg frågan om att återkalla legitimationen för två läkare som gjort sig skyldiga till barnpornografibrott respektive bokföringsbrott. I det första fallet hade det då gått nästan tre år sedan HSAN som första instans prövade frågan och i det andra fallet mer än fem år.

Motiv för reglering

1994 års behörighetskommitté gjorde en samlad översyn av principerna för legitimation och behörighet inom hälso- och sjukvården. I sitt betänkande (SOU 1996:138) preciserar och utvecklar kommittén vad som bör krävas för att ett yrke ska omfattas av en sär-

skild legitimation. Bedömningsgrunderna skiljer sig inte på några väsentliga punkter från vad som gällt tidigare utan ska ses som en precisering och utveckling av dittillsvarande grunder för regleringen.

Kommittén konstaterar inledningsvis att närings- och yrkesfriheten är grundlagsfäst. Inskränkningar får endast göras för att tillgodose angelägna allmänna intressen, aldrig för att enbart gynna vissa personer eller företag ekonomiskt. Enligt kommittén är patientsäkerheten det grundläggande motivet för att begränsa närings- och yrkesfriheten inom hälso- och sjukvården. Varje förändring av behörighetsreglerna måste utgå från patienternas berättigade krav på säkerhet. Enligt kommittén är legitimationen det viktigaste kompetensbeviset inom hälso- och sjukvården. Legitimationen ska vara en lättfattlig deklaration av olika yrkesutövares kvalifikationer och att den kan dras in framhålls som centralt.

Enligt kommittén bör inte kretsen legitimerade göras för vid, bl.a. eftersom legitimering förutsätter effektiv tillsyn. Legitimation bör förbehållas yrkesutövare med kvalificerade arbetsuppgifter och ett särskilt ansvar för patienternas säkerhet i vården. Att en yrkesgrupp i inte oväsentlig utsträckning vänder sig direkt till allmänheten bör också vara ett förhållande som tillmäts särskild betydelse.

Kommittén understryker också att behörighetsregler endast är ett av statens styrmedel för att kontrollera att yrkesutövarna har den kompetens som krävs för att upprätthålla en hög patientsäkerhet. Kompetenskontroll under utbildningen och återkommande kontroller och kvalitetssäkring av arbetsgivaren är exempel på andra viktiga instrument.

Enligt kommittén måste legitimerade yrkesutövare ha en väl definierad utbildning som leder till ett särskilt yrke. Utredningen betonade också starkt vikten av att en prövning av personliga egenskaper kommer till stånd i ett så tidigt skede som möjligt.

6.2.1 Läkare

I dag finns närmare 45 000 legitimerade läkare varav knappt 85 procent är under 65 år. Under 2005 utfärdades cirka 1 800 läkarlegitimationer. Av de läkare som legitimerades det året hade 43 procent fått sin utbildning i Sverige, 42 procent i övriga EU/EES, och 15 procent i övriga världen.

Legitimerad läkare

Behörig att utöva läkaryrket är endast den som har legitimation för yrket eller som särskilt förordnats att utöva det. Socialstyrelsen beviljar legitimation efter avlagd läkarexamen och genomförd allmäntjänstgöring.

Särskilt förordnande att utöva läkaryrket utfärdas i samband med allmäntjänstgöring. Enligt förordningen (1998:1518) om behörighet till vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m. är den som avlagt läkarexamen behörig till anställning som läkare för allmäntjänstgöring. Detsamma gäller för den som genomgått medicinsk utbildning utomlands och ska genomgå kompletterande utbildning. Ett förordnande för allmäntjänstgöring får vara högst två år men kan förlängas om särskilda skäl föreligger. Särskilt förordnande att utöva läkaryrket kan också utfärdas för vikariat vid semester, annan ledighet eller vakans om det inte går att förordna någon som är behörig att utöva läkaryrket.

Beslut om särskilt förordnande fattas av Socialstyrelsen eller, efter styrelsens bemyndigande, av särskild nämnd inom landstinget eller motsvarande. Socialstyrelsen har i föreskrifter (SOSFS 2000:6 och 2007:3) preciserat de fall då särskild nämnd inom landstinget eller motsvarande får särskilt förordna läkare som inte har svensk legitimation.

Den som obehörigen och mot ersättning utövar läkaryrket döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Den som obehörigen kallar sig för läkare, legitimerad läkare eller använder en titel som kan förväxlas med dessa döms till böter.

Läkarexamen

Enligt riksdagens beslut förutsätter läkarlegitimation dels läkarexamen, dels praktisk tjänstgöring (allmäntjänstgöring). Läkarexamen är enligt examensförordningen en yrkesexamen på avancerad nivå. Läkarutbildningen omfattar 330 högskolepoäng. De fem första terminerna avser medicinsk grundvetenskap, de sex sista bedrivs huvudsakligen på ett undervisningssjukhus och i primärvården.

Allmäntjänstgöring

Av regeringens förordning (1998:1513) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område framgår dels att allmäntjänstgöringen ska omfatta minst 18 månader, dels hur denna tid ska fördelas mellan olika specialiteter. Tjänstgöringen ska fullgöras under handledning och avslutas med ett kunskapsprov som Högskoleverket ansvarar för. Provet ska avse måluppfyllelsen för hela Allmäntjänstgöringen.

I Socialstyrelsens föreskrifter (SOF 1999:5) om allmäntjänstgöring för läkare ges övergripande bestämmelser samt allmänna mål och mål för olika specialiteter. Av dessa framgår att allmäntjänstgöringen ska bestå av utbildning och läkararbete under professionellt ansvar samt ge förutsättningar att tillämpa och utveckla kunskaper och erfarenheter från grundutbildningen.

Under allmäntjänstgöringen ska särskild vikt läggas vid att AT-läkaren utvecklar sin förmåga att självständigt lösa problem och att söka kunskap på egen hand. Med utgångspunkt i begrepp som moral, etik och professionalism ska AT-läkaren regelbundet ges tillfälle till fördjupad reflexion och erfarenhetsutbyte samt till diskussion om den egna läkarrollen. Parallellt med den kliniska tjänstgöringen ska AT-läkaren också ges tillfälle till teoretiska studier samt att delta i kompletterande utbildning i form av kurser, konferenser och liknande.

AT-läkaren ska ha såväl en specialistkompetent personlig handledare för varje tjänstgöringsavsnitt som en huvudhandledare med övergripande ansvar för AT-läkarens sammanhållna kompetensutveckling. Huvudhandledaren ska i samråd med AT-läkaren utforma en individuell skriftlig handlednings- och tjänstgöringsplan.

Specialistläkare

Den legitimerade läkare som vill uppnå specialistkompetens ska genomgå vidareutbildning under minst fem år för att förvärva de kunskaper, färdigheter och förhållningssätt som föreskrivits för den sökta specialistkompetensen.³ Specialistkompetensen ska förvärvas genom tjänstgöring som läkare under handledning och genom

³ Enligt förordningen (1998:1 518) om behörighet till vissa anställningar inom landstingens hälso- och sjukvård m.m. är den som har legitimation som läkare behörig för specialiseringstjänstgöring.

deltagande i kompletterande utbildning (specialiseringstjänstgöring). Meriter från forskarutbildning får tillgodoräknas i specialiseringstjänstgöringen i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter.

Efter ansökan från den enskilde läkaren prövar Socialstyrelsen att kraven i målbeskrivningen för specialiteten är uppfyllda samt att minimitiden har fullgjorts. Därefter meddelar Socialstyrelsen bevis om specialistkompetens inom specialiteten. Specialistbeteckningen är skyddad och får endast användas av den läkare som har sådan kompetens.

6.2.2 Sjuksköterska

I Sverige finns över 150 000 legitimerade sjuksköterskor, varav drygt 130 000 är under 65 år. Varje år tillkommer cirka 4 500 nyutbildade sjuksköterskor. De allra flesta (95 procent) har utbildats i Sverige.

Sjuksköterskor arbetar inom många områden och på olika arbetsplatser, t.ex. sjukhus, primärvård, skolor, äldreomsorg, företagshälsovård och läkemedelsindustri. Arbetsuppgifterna är mycket skiftande och omfattar barn, ungdomar och vuxna.

Legitimerad sjuksköterska

För att bli legitimerad sjuksköterska krävs avlagd sjuksköterskeexamen. Sådan examen förutsätter att man genomgått sjuksköterskeprogrammet som omfattar 180 högskolepoäng. Huvudämnet är vårdvetenskap/omvårdnad. En stor del av utbildningen utgörs av kliniska studier. Utbildningen ges av sammanlagt 26 utbildningsanordnare varav flera högskolor har enskild huvudman.

Allmänna samt mer specifika mål för sjuksköterskeutbildningen återfinns i högskolelagen (1992:1434) respektive högskoleförordningen (1993:100) med examensordning. Därutöver tillkommer Socialstyrelsens allmänna råd om omvårdnad inom hälso- och sjukvården (SOSFS 1993:17) samt styrelsens kompetensbeskrivning för sjuksköterskor.

Något krav på praktisk tjänstgöring efter sjuksköterskeexamen ställs inte för att erhålla legitimation. Socialstyrelsen (2005) har emellertid betonat att en nyutexaminerad och nyanställd sjuksköterska har ett särskilt stort behov av en god introduktion. Han eller

hon behöver få möjlighet att öva upp sin yrkesskicklighet innan de mest krävande arbetsuppgifterna utförs.

Sjuksköterska är en skyddad yrkestitel. Det innebär att man enligt lag inte får använda titeln utan att vara legitimerad. I motsats till exempelvis läkare har emellertid inte sjuksköterskor någon generell ensamrätt till sitt yrke. Enligt förordningen (1998:1518) om behörighet för vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m. får emellertid endast legitimerade sjuksköterskor anställas för detta yrke inom landstingen respektive den kommunala hälso- och sjukvården.

Specialistsjuksköterska

Många sjuksköterskor vidareutbildar sig till specialister. Specialist-sjuksköterska är en skyddad yrkestitel som utfärdas av Socialstyrelsen. Specialistexamen för sjuksköterskor kan utfärdas inom elva områden, bl.a. kirurgisk respektive medicinsk vård. Specialistsjuksköterskeexamen är en yrkesexamen på avancerad nivå som i normalfallet kräver 60 högskolepoäng utöver grundläggande sjuksköterskeexamen. För den som vill specialisera sig som disktriktsköterska krävs dock 75 högskolepoäng utöver grundexamen.

Legitimerad barnmorska

För att bli legitimerad barnmorska krävs erlagd barnmorskeexamen. Detta förutsätter i sin tur sjuksköterskelegitimation samt en specialistutbildning på 90 högskolepoäng. Barnmorska är således ett eget legitimationsyrke, men ställer samtidigt krav på att man sedan tidigare har en legitimation som sjuksköterska. Till skillnad från sjuksköterska är barnmorska ett av de fem yrken där legitimationen ger en lagstadgad generell ensamrätt till yrket.

6.3 Vissa yrken med statlig auktorisation

I detta avsnitt behandlas kortfattat advokater, revisorer och fastighetsmäklare. Vid sidan av dessa yrken, som vart och ett har runt 5 000 registrerade utövare, finns även statlig auktorisation för försäkringsmäklare samt tolkar och translatorer.

Försäkringsförmedling förutsätter med vissa undantag tillstånd av Finansinspektionen. För närvarande finns ungefär 650 sådana tillstånd utfärdade för såväl fysiska som juridiska personer. Enligt Kammarkollegiets årsredovisning för 2006 finns 943 tolkautorisationer i 35 språk. Antalet översättarautorisationer uppgår till 452 och avser 27 främmande språk till svenska och från svenska till 26 främmande språk. Auktoriserad tolk och auktoriserad translator är skyddade yrkestitlar. Auktorisationen innebär en statlig kvalitetsgaranti men ger däremot inte någon generell ensamrätt till yrke eller arbetsuppgifter.

6.3.1 Advokat

För att få kalla sig advokat måste man vara ledamot av advokatsamfundet. Sveriges advokatsamfund bildades 1887 och fick officiell status när den nya rättegångsbalken trädde i kraft 1948. Samfundet har i dag nästan 4 500 ledamöter vilket innebär en dryg fördubbling sedan 1980. Syftet med regleringen av advokatyrket är bl.a. att säkerställa kvalificerade ombud och biträden till allmänheten.

Reglering och organisation

Riksdagen har lagt fast de övergripande ramarna för advokatväsendet i rättegångsbalken. Regeringen fastställer Advokatsamfundets stadgar och samfundet utövar tillsyn över landets advokater. Även Justitiekanslern utövar tillsyn över landets advokater.

Advokatsamfundet är en privaträttslig sammanslutning med vissa offentlighetsrättsliga uppgifter. Dess syfte är att vidmakthålla en etiskt och professionellt hög kvalitet inom kåren, att följa rättsutvecklingen och verka för att samfundets erfarenheter kommer denna till godo, att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen samt att verka för sammanhållning och samförstånd mellan advokaterna. Genom rättegångsbalken tilldelas samfundet förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning, framför allt vad gäller disciplinfrågor och frågor om ledamotskap. Samfundet är geografiskt indelat i sju avdelningar med egna styrelser.

Advokatsamfundet har en disciplinnämnd med elva ledamöter. Tre av ledamöterna är offentliga representanter och utses av reger-

ingen. Ordförande, vice ordförande och övriga sex ledamöter är advokater och utses av samfundets fullmäktige.

Kvalifikationskrav

Advokatsamfundets styrelse prövar ansökan om inträde och registrering. Kraven för medlemskap framgår av rättegångsbalken. För medlemskap krävs att en person

1. bor i Sverige, EU/EES eller Schweiz,
2. har avlagt kunskapsprov för domarämbete,
3. har genomgått erforderlig praktisk och teoretisk utbildning för advokatverksamhet,
4. har gjort sig känd för redbarhet, samt
5. även i övrigt har bedömts som lämplig för att utöva advokatverksamhet.

Advokatsamfundet har i vissa avseenden preciserat kvalifikationskraven. För att bli ledamot i samfundet krävs således en juristexamen, dvs. en yrkesexamen på avancerad nivå med 270 högskolepoäng. För inträde i samfundet krävs vidare att man efter examen har arbetat minst fem år med juridiskt arbete, varav minst tre år som biträdande jurist vid advokatbyrå eller i egen verksamhet. För att bli medlem ska man vidare ha ordnad ekonomi, vara redbar och i övrigt vara lämpad för advokatverksamhet.

Sedan 2004 måste alla som ansöker om inträde i Advokatsamfundet avlägga advokatexamen. Samfundet anordnar examenskurser som omfattar sammanlagt sex dagars utbildning fördelade på tre delkurser. Den avslutas med en muntlig tentamen.

Rättigheter och skyldigheter

Till skillnad från exempelvis jurist är advokat en skyddad yrkestitel. Enbart den som är ledamot av advokatsamfundet får kalla sig advokat. Den som utan att vara behörig utger sig för att vara advokat i Sverige eller i en annan stat inom EU/EES eller Schweiz kan dömas till böter.

Att vara advokat innebär däremot inte att man har ensamrätt till ett yrke. En part i en rättegång kan t.ex. fritt välja om han ska

företrädas av ett ombud eller själv föra sin talan. Det finns inget krav på att ett eventuellt ombud ska vara advokat. Dock ska en offentlig försvarare för en misstänkt i ett brottmål normalt vara advokat, om det inte föreligger särskilda skäl för att välja någon annan.

En advokat ska enligt rättegångsbalken:

/- - / i sin verksamhet redbart och nitiskt utföra de uppdrag som anförtrotts honom och iaktta god advokatsed. En advokat är skyldig att förtiga vad han får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. (8 kap. 4 §§)

Advokaten ska vara självständig och ha sin lojalitet gentemot klienten. En advokat får inte vara anställd hos någon annan än hos en advokat. Han eller hon måste vidare följa samfundets etiska regler om god advokatsed.

Advokater är skyldiga att vidareutbilda sig minst 15 timmar per år. Samfundet erbjuder fortbildningskurser för advokater inom en rad områden. Kurserna arrangeras året om på olika håll i landet och även utomlands. Genom medlemskapet i Advokatsamfundet har advokater en ansvarsförsäkring som täcker skador upp till tre miljoner kronor. Det är inte ovanligt att t.ex. affärsjuridiska byråer tecknar tilläggsförsäkringar för sina advokater. Ledamöter betalar en enhetlig avgift till Advokatsamfundet varje år. Serviceersättning till Sveriges Advokaters Serviceaktiebolag påföres advokatrörelser i proportion till antalet verksamma jurister.

Tillsyn och sanktioner

Advokatsamfundet utövar tillsyn över de advokater som är verksamma i Sverige. En advokat ska i sin verksamhet iaktta god advokatsed. Vad som är god advokatsed avgörs av Advokatsamfundets disciplinnämnd och av dess styrelse. Vägledande regler om god advokatsed har utvecklats ur disciplinnämndens beslut. Dessa regler behandlar bl.a. vilka skyldigheter och rättigheter en advokat har i förhållande till sin klient och klientens motpart.

Den advokat som disciplinnämnden anser ha brutit mot god advokatsed kan tilldelas en disciplinär påföljd i form av erinran, varning eller uteslutning. En varning kan kombineras med straffavgift på upp till femtiotusen kronor. I stället för erinran kan disciplinnämnden göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felak-

tig eller olämplig. Om en anmälan avser omständigheter som ligger mer än tre år tillbaka i tiden behöver disciplinnämnden inte ta upp fallet till prövning. Justitiekanslern utövar tillsyn över Advokatsamfundet och kan i vissa fall begära omprövning eller överprövning av nämndens beslut. En advokat som utesluts ur samfundet kan överklaga beslutet till Högsta domstolen.

År 2006 inkom 546 disciplinärenden till samfundet. Prövningsavdelningarna slutbehandlade 465 ärenden, varav 93 hänsköts till disciplinnämnden. Samma år avgjorde disciplinnämnden slutligt 153 ärenden. Liksom föregående år uteslöts därvid en advokat ur samfundet. I fyra fall tilldelades varning med straffavgift och i 16 fall tilldelades enbart en varning. I 58 ärenden utdelade nämnden en erinran och i åtta fall gjorde man ett uttalande. I 26 ärenden beslutade nämnden att inte vidta någon åtgärd, och i tre fall avskrevs ärendena.

6.3.2 Revisor

Alla fysiska och juridiska personer med bokföringsskyldighet måste ha revisor. Revisorn ska granska företagets årsredovisning och bokföring samt företagsledningens förvaltning. För samtliga aktiebolag, handelsbolag, hypoteksinstitut samt företag över en viss storlek krävs att revisorn är godkänd eller auktoriserad. För närvarande finns ungefär 1 800 godkända och 2 300 auktoriserade revisorer samt ett 100-tal registrerade revisionsbolag.

Reglering och organisation

Revisorsnämnden är tillsynsmyndighet för landets godkända och auktoriserade revisorer samt registrerade revisionsbolag. Nämnden inrättades 1995 och övertog då ansvaret från Kommerskollegium. Det övergripande målet för Revisorsnämnden är att tillgodose samhällets behov av kvalificerade och oberoende externa revisorer och revisionsbolag, samt att säkerställa att dessa bedriver revisionsverksamhet av hög kvalitet och uppfyller höga etiska krav.

Revisorsnämnden ska tillämpa revisorslagen (2001:883) och förordningen (1995:665) om revisorer. Nämnden utfärdar bl.a. föreskrifter om utbildning och prov för revisorer (RNFS 1996:1). Revisorsnämnden har ansvar för att godkänna revisorssed och godkänna

sionssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. God revisorssed syftar på normer för revisorernas yrkesmässiga uppträdande (etiska normer) medan god revisionssed avser normer för hur revisionsuppdrag ska utföras.

När det gäller metodfrågor utvecklas god revisionssed framför allt genom rekommendationer från revisorernas intresseorganisation.⁴ Till stor del använder nämnden dessa rekommendationer som utgångspunkt för sina egna ställningstaganden i t.ex. föreskrifter och beslut. Revisorsnämnden har dock ett tolkningsföreträdare vad gäller den goda sedens innehåll. Ytterst bestäms emellertid innehållet i god revisionssed av domstolarna. Detsamma gäller god revisorssed i den mån Revisorsnämnden inte har meddelat föreskrifter.

Revisorsnämnden har ett utredningssekretariat med ett tjugotal anställda som bereder och föredrar ärenden inför en beslutande nämnd. Verksamheten finansieras helt genom avgifter från revisorerna.

Kvalifikationskrav

Enligt revisorslagen ska en *godkänd revisor*

1. yrkesmässigt utöva revisionsverksamhet,
2. vara bosatt i Sverige, i en annan stat inom EES eller i Schweiz,
3. varken vara i konkurs, ha näringsförbud, ha förvaltare (enligt föräldrabalken), vara förbjuden att lämna juridiskt eller ekonomiskt biträde enligt lag eller vara föremål för någon motsvarande rådighetsinskränkning i en annan stat,
4. ha den utbildning och erfarenhet som behövs för revisionsverksamheten,
5. hos Revisorsnämnden ha avlagt revisorsexamen, och
6. vara redbar och i övrigt lämplig att utöva revisionsverksamhet.

En *auktoriserad revisor* ska uppfylla ovanstående krav med den skillnaden att han eller hon ska ha avlagt högre revisorsexamen.

⁴ FAR SRS är branschorganisationen för revisorer och rådgivare. Den bildades i september 2006 genom att Sveriges två revisorsföreningar, Föreningen auktoriserade revisorer (FAR) och Svenska Revisorsamfundet (SRS), enades om att gå samman.

Om det finns särskilda skäl får Revisorsnämnden bevilja undantag från kraven i punkterna 1 och 2.

Kravet på revisorsexamen ska anses uppfyllt också av den som (a) innehar ett sådant utländskt utbildningsbevis som krävs för att få utföra lagstadgad revision i någon stat inom EES eller i Schweiz och (b) hos Revisornämnden har genomgått ett särskilt lämplighetsprov. Motsvarande gäller för högre revisorsexamen med tillägget att utbildningsbeviset ska ge rätt att utföra lagstadgad revision ”utan behörighetsbegränsning”.

I förordningen (1995:665) om revisorer preciseras kravet på utbildning och erfarenhet: 180 högskolepoäng samt tre års kvalificerad praktik för godkänd revisor respektive 240 högskolepoäng samt fem års kvalificerad praktik för auktoriserad revisor. Revisorsnämnden har i föreskrifter ytterligare preciserat dessa krav (RNFS 1996:1)

Revisorsnämnden utfärdar godkännande och auktorisation samt registrerar revisionsbolag för fem år i taget. Vid omprövning kontrolleras revisorns yrkesverksamhet och redbarhet.

Rättigheter och skyldigheter

Yrkestitlarna godkänd respektive auktoriserad revisor är skyddade. Godkända och auktoriserade revisorer har dessutom lagstadgad ensamrätt till vissa arbetsuppgifter/uppdrag eftersom det ställs krav på att vissa företag måste revideras av godkända eller auktoriserade revisorer.

Enligt lag ska en revisor iaktta god revisorssed. Han eller hon är även skyldig att tillse att eventuella biträden iakttar god revisorssed. Vidare ska en revisor utföra sina revisionsuppdrag med opartiskhet och självständighet samt vara objektiv i sina ställningstaganden. Revisionsverksamheten ska organiseras så att revisorns opartiskhet, självständighet och objektivitet säkerställs. Vidare innehåller lagen bestämmelser om dokumentation av arbetet, förtroenderubbande sidoverksamhet, tystnadsplikt samt krav på försäkring. Av lagen framgår också att en revisor endast får vara anställd hos ett revisionsföretag eller motsvarande.

Tillsyn och sanktioner

Revisorsnämndens utredningsverksamhet bedrivs inom ramen för disciplinärenden, handläggning av ansökan om förhandsbesked, systematisk och uppsökande tillsyn (SUT) samt löpande kvalitetskontroll. Om det vid en SUT-utredning eller kvalitetskontroll upptäcks brister initieras ett disciplinärende. Sådana ärenden kan också initieras efter anmälningar från Skatteverket, som har en lagstadgad skyldighet att anmäla vissa ärenden, revisionsklienter eller andra. Enligt regeringens regleringsbrev för nämnden ska tyngdpunkten i verksamheten ligga på handläggning av anmälningar och SUT-ärenden.

Disciplinärenden som innehåller frågor av principiellt intresse ska avgöras av nämnden i plenum. Övrig fall får avgöras av ordföranden eller vissa befattningshavare på nämndens kansli. De disciplinära åtgärder som Revisorsnämnden kan tillgripa är erinran, varning eller upphävande. En revisor som varnas kan även åläggas att betala straffavgift till staten. Registrerade revisionsbolag kan bli föremål för samma åtgärder. Revisorsnämndens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Revisorsnämndens beslut är offentligt och lämnas regelmässigt till anmälaren för kännedom.

Revisorsnämnden fattade 2006 beslut om sammanlagt 58 disciplinära åtgärder. I fem fall upphävdes auktorisationen eller godkännandet, i 37 fall utdelades varning (utan straffavgift) och i 16 fall tilldelades en erinran.

6.3.3 Fastighetsmäklare

Den som yrkesmässigt ägnar sig åt fastighetsförmedling ska med vissa undantag vara registrerad. Syftet är att ge konsumenterna ett gott skydd vid affärer som avser det egna boendet. År 2005 såldes småhus och bostadsrätter till ett sammanlagt värde av 200 miljarder kronor. I 80 procent av fallen förmedlades försäljningen av en fastighetsmäklare. Antalet registrerade fastighetsmäklare uppgick vid utgången av år 2007 till drygt 6 200.⁵

⁵ Riksrevisionen, RiR 2007:7 respektive Fastighetsmäklarnämndens kansli januari 2008.

Reglering och organisation

Fastighetsmäklarnämnden är förvaltningsmyndighet för registrering, tillsyn och disciplinära åtgärder som rör fastighetsmäklare. Nämndens praxis i tillsynsärenden ska bidra till att utveckla god fastighetsmäklarsed.

Verksamheten regleras framför allt i fastighetsmäklarlagen (1995:400) och fastighetsmäklarförordningen (1995:1028) samt Fastighetsmäklarnämndens föreskrifter. Mäklarnas marknadsföring regleras i marknadsföringslagen (1995:450). Vissa konsumentfrågor får prövas av Allmänna reklamationsnämnden. Dessutom finns bestämmelser om bl.a. ersättning för bostadsförmedling i jordabalken och förordningen (1978:313) om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling.

Inom FMN finns ett särskilt beslutsorgan, disciplinnämnden, som har till uppgift att avgöra enskilda tillsynsärenden i vilka det kan bli aktuellt med disciplinär påföljd. Disciplinnämndens åtta ledamöter och fem ersättare utses av regeringen. Nämndens ordförande och vice ordförande ska ha domarerfarenhet. Ordföranden är tillika myndighetens chef. Myndigheten har ca 15 anställda varav cirka hälften är handläggare (jurister).

Kvalifikationskrav

Registrering kan avse enbart hyresförmedling eller samtliga förmedlingsobjekt (fullständig registrering). För registrering krävs att den sökande

1. inte är underårig, försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud eller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
2. har försäkring för skadeståndsskyldighet som kan drabba honom, om han åsidosätter sina skyldigheter,
3. har tillfredsställande utbildning,
4. har för avsikt att vara yrkesverksam som fastighetsmäklare, samt
5. är redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare.

Utbildningskravet för fullständig registrering är minst 120 högskolepoäng med ett visst huvudsakligt innehåll. Utbildningen ska vara anordnad av universitet, högskola eller enskild utbildningsanordnare med tillstånd att utfärda examen. För registrering krävs

även minst tio veckors handledd praktik hos en registrerad fastighetsmäklare med fullständig registrering. Nämnden kan under vissa omständigheter medge undantag från dessa krav.

Av landets drygt 6 200 registrerade fastighetsmäklare har cirka 99 procent fullständig registrering. År 2007 inkom 799 ansökningar om registrering och 817 avgjordes. Samma år inkom 319 ärenden om avregistrering och 295 avgjordes. Årsavgiften för att vara registrerad uppgår för närvarande till 2 500 kr.

I ett register som är tillgängligt via Fastighetsmäklarnämndens hemsida finns uppgifter om de fastighetsmäklare som lämnat sitt samtycke till sådan publicering. De utgör drygt 80 procent av samtliga registrerade fastighetsmäklare.

Rättigheter och skyldigheter

Med undantag för advokater och vissa hyresrättsförmedlare ska fastighetsmäklare vara registrerade hos Fastighetsmäklarnämnden. För övriga är det straffbart att förmedla fastigheter utan att vara registrerad. Registreringen är således en förutsättning för att yrkesmässigt förmedla fastigheter.

Av fastighetsmäklarlagen framgår fastighetsmäklarens skyldigheter. Bland annat ska mäklaren utföra sina uppdrag omsorgsfullt och i allt iaktta god fastighetsmäklarsed. Både säljarens och köparens intressen ska tillvaratas. En fastighetsmäklare får inte köpa en fastighet som han eller hon har i uppdrag att förmedla och heller inte förmedla någon fastighet till närstående. Lagen ger också bestämmelser för mäklare om uppdragsavtal, ensamrätt och handpenning, om anmälningsplikt när närstående personer förvärvar fastigheter som mäklaren har i uppdrag att förmedla, om handel med fastigheter (vilket inte är tillåtet för fastighetsmäklare), samt om kontroll av förfoganderätt, inteckningar, servitut, m.m.

Om mäklaren uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter sina skyldigheter ska han ersätta skada som till följd av detta drabbar köparen eller säljaren. Ett av kraven för registrering är därför att mäklaren är försäkrad för skadeståndsskyldighet.

Tillsyn och sanktioner

Nämndens tillsynspolicy innebär att man vid en anmälan alltid granskar det anmälningen specifikt avser, men oftast också andra delar av förmedlingsuppdraget. Nämnden gör dessutom både förenklade och utvidgade granskningar. Förenklade granskningar bygger på registerutdrag och kräver sällan mäklarens medverkan. Utvidgade granskningar innebär att fullständig dokumentation avseende flera förmedlingsuppdrag krävs in. Nämnden kontrollerar att de registrerade mäklarna följer fastighetsmäklarlagen och iakttar god fastighetsmäklarsed samt är redbara och i övrigt lämpliga som fastighetsmäklare.

I syfte att sprida kunskap om god fastighetsmäklarsed sammanställer FMN årsböcker med sina beslut i tillsynsärenden. År 2007 var 525 mäklare föremål för tillsyn. Registreringen återkallades för sex mäklare och 42 mäklare varnades. I 16 fall överklagade mäklare nämndens tillsynsbeslut.

De flesta tillsynsärenden har sin grund i anmälningar från personer som klagat på mäklarens agerande. Eftersom nämnden inte har någon skyldighet att utreda förekommer det att ärenden skrivs av utan utredning.

6.4 Sammanfattande kommentarer

Begreppen auktorisation och legitimation används i grund och botten för att beteckna samma sak, nämligen en villkorlig rätt att utöva ett viss yrke eller använda viss titel. Det finns heller inte någon avgörande skillnad mellan hur ett auktorisations- eller legitimationssystem är utformat eller vilket grundläggande syfte det har. Begreppet auktorisation har dock en något mer generell betydelse eftersom det inte är inte avgränsat till statliga eller statligt sanktionerade system. På vissa områden kan också en auktorisation avse såväl organisationer och företag som enskilda yrkesutövare. Legitimation däremot utgår alltid från en statlig lagstiftning och används för närvarande endast för enskilda yrkesutövare inom hälso- och sjukvården samt för veterinärer.

Det bakomliggande syftet med en auktorisation eller legitimation uttrycks vanligen i termer av skydd och trygghet för den enskilda individen. Den aktuella verksamheten bedöms vara av sådan art och betydelse att den enbart kan överlåtas till yrkesutövare med speciella

personliga egenskaper och kompetens. De personliga egenskaperna handlar framför allt om ärlighet och moral. Kompetenskraven uttrycks som regel i termer av en akademisk (yrkes)examen. Därutöver ställs ibland även krav på praktisk tjänstgöring efter examen.

Vilken professionell ställning som följer av en auktorisation eller legitimation varierar från fall till fall. Det kan handla om allt från rätten att använda en skyddad yrkestitel till ensamrätt att utöva ett visst yrke. I det senare fallet är syftet att stänga yrket för personer som inte uppfyller kvalifikationskraven. I det förra blir auktorisationen eller legitimationen som bäst en kvalitetsstämpel för yrkesutövaren.

Gemensamt och centralt i samtliga studerade system är möjligheten att återkalla auktorisationen eller legitimationen. En yrkesutövares professionella ställning är således villkorlig, och i den mån han eller hon inte svarar upp mot kraven riskeras i praktiken yrkesförbud. En sådan ordning ställer självfallet stora krav på rätts-säkerhet vilket i sin tur medför förhållandevis tungrodda system. Ett annat centralt inslag i de studerade auktorisationssystemen är att det finns en ”god sed” eller motsvarande som yrkesutövarna har förbundit sig att följa.

Avslutningsvis kan konstateras att utvecklingen under senare år går mot att allt fler yrkesgrupper eftersträvar statlig auktorisation/legitimation. Under perioden 1998 till 2006 ökade således antalet legitimationsyrken från 12 till 21.

Samtidigt som antalet legitimationsyrken ökar har emellertid också effektiviteten i sådana system kommit att ifrågasättas. En bakgrund till detta är återkommande rapportering i massmedia om hur enskilda personer skaffar sig legitimation på felaktiga grunder, eller hur svårt det kan vara att återkalla en legitimation för yrkesutövare som uppenbarligen brister i såväl kompetens som moral.

Vid intervjuer med representanter för statliga myndigheter har det varnats för en övertro på systemens effektivitet. Det finns en risk, menar man, att en legitimation i vissa fall kan skapa falsk trygghet, och att detta i sin tur kan medföra att andra åtgärder för att säkerställa verksamhetens kvalitet inte vidtas.

7 Obehöriga lärare

I regeringens direktiv till utredningen konstateras att andelen lärare utan behörighet ökat markant sedan 1990-talet. Dessutom har många lärare med tillsvidareanställning inte lärarexamen, trots att detta endast får förekomma i undantagsfall. Regeringen hänvisar också till undersökningar som tyder på att många lärare undervisar i ämnen och årskurser de inte har utbildning för.

Detta kapitel inleds med en kortfattad presentation av den offentliga statistiken samt några tidigare undersökningar. Därefter redovisas uppgifter om lärares utbildning och undervisning som framkommit genom Statskontorets nyligen genomförda undersökning.

7.1 Offentlig statistik

Skolverkets statistik över lärarkompetens bygger på måttet andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, dvs. lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen.¹ Sett över femårsperioden 2002/03 till 2006/07 uppgick andelen lärare utan pedagogisk högskoleutbildning till 19 procent i grundskolan och 26 procent i gymnasieskolan. Motsvarande för fristående skolor var 38 respektive 50 procent. När det gäller tillsvidareanställda lärare utan pedagogisk högskoleexamen uppgick denna i genomsnitt till 10 procent i grundskolan och 16 procent i gymnasieskolan under femårsperioden. För fristående skolor var motsvarande andel 30 respektive 43 procent.

Uppgifter från april 2008 visar att andelen lärare utan pedagogisk högskoleexamen läsåret 2007/08 uppgick till 17 procent i grundskolan och till 28 procent i gymnasieskolan. I fristående skolor var

¹ Med dessa jämföras i statistiken personer som tidigare förklarats behöriga till statligt reglerade lärartjänster och personer som haft förordnande som behörig lärare.

motsvarande andel 36 procent för grundskolan och 49 procent för gymnasieskolan. När det gäller tillsvidareanställda lärare utan pedagogisk högskoleexamen var andelen 10 procent i grundskolan och 18 procent i gymnasieskolan. För fristående skolor var motsvarande andel 30 procent respektive 41 procent.

Av Skolverkets statistik framgår emellertid inte i vilken utsträckning lärare med pedagogisk högskoleutbildning undervisar i ämnen och årskurser som de har utbildning för.

7.2 Tidigare undersökningar

7.2.1 Skolverkets undersökning

Skolverket (2005f) har gjort en undersökning av de lärare som tjänstgjorde i grundskolan hösten 2002. Av totalt ca 93 000 lärare drogs ett stratifierat urval på 9 000 som ombads besvara en enkät. Svarefrekvensen var 75 procent.

I rapporten redovisas bl.a. hur stor andel av lärarna som hade både lärarexamen och ämneskunskaper i olika årskurser och ämnen. I årskurs 1–6 var denna andel 85 procent för svenska och matematik och 69 procent i engelska. I årskurs 7–9 var motsvarande andelar 68 procent i svenska och matematik samt 65 i engelska.

7.2.2 Lärarorganisationernas undersökning

Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet (2006) har undersökt vilken undervisning lärare i årskurs 7–9 bedriver i relation till sin utbildning. Undersökningen genomfördes huvudsakligen som en registerstudie där befattningskoder från Skolverkets lärarregister jämfördes med uppgifter från olika utbildningsregister.

Enligt undersökningen hade 56 procent av alla lärare i matematik, naturorienterade ämnen, svenska och språk en adekvat utbildning för sin befattning. Motsvarande i svenska och samhällsorienterade ämnen uppgick till 65 procent. Av undersökningen framgick vidare att andelen lärare som saknade utbildning för sina ämnen och årskurser enligt befattningskoden var högre i fristående skolor än i kommunala.

Lärarförbunden genomförde även en kompletterande enkätundersökning omfattande 2 000 lärare i årskurs 7–9. Enligt denna undervisade 60 procent av lärarna med utbildning för årskurs 7–9

enbart i ämnen de hade utbildning för. Vidare framgick att i sex av de undersökta ämnena hade mindre än hälften av lärarna adekvat lärarutbildning, dvs. lärarutbildning med inriktning mot det eller de ämnen de undervisade i. Störst brister fanns i spanska (23 procent), geografi (39 procent) och samhällskunskap (39 procent). Även i matematik, teknik och religionskunskap undervisade fler än 50 procent lärare utan att ha adekvat utbildning.

Enkätundersökningen gav således en något annan bild än registerstudien. I rapporten uppges detta bl.a. bero på att kategorierna i registerstudien är breda och innefattar flera ämnen, vilket medför tolkningsproblem.

7.2.3 Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen (2005) har granskat statens insatser för att huvudmän ska använda lärare med rätt utbildning för den undervisning de bedriver. Utifrån offentlig statistik och kompletterande undersökningar konstateras att många lärare saknar den utbildning undervisningen kräver. Vidare konstateras att andelen lärare utan lärarutbildning ökat kraftigt sedan skolan kommunaliserades i början av 1990-talet. Lärare som är anställda tills vidare, men saknar lärarexamen, är hög och har dessutom ökat över tid.

Riksrevisionen anger vidare att det är vanligt att lärare med lärarutbildning inte har utbildning för just den undervisning de bedriver. I grundskolans senare årskurser saknar var tredje lärare i svenska, engelska och matematik en lärarexamen inriktad mot dessa ämnen.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regering och berörda myndigheter inte gjort tillräckligt för att undervisningen i skolan ska bedrivas av lärare med rätt utbildning. Skollagen är oklar och medger ett stort tolkningsutrymme för huvudmännen. Skolverkets inspektion har inte prioriterat frågan om lärarnas utbildning, samtidigt som verkets uppföljning inte ger en rättvis bild av lärarnas utbildning i förhållande till skollagens krav. Enligt revisionen brister också samordningen mellan lärosäten och huvudmän.

7.3 Statskontorets kartläggning och analys

Statskontoret (2007) har på regeringens uppdrag kartlagt och analyserat förekomsten av och orsakerna till att personer utan föreskriven utbildning anställs i det offentliga skolväsendet och i fristående skolor. Uppdraget har bestått dels av en större enkät- och registerundersökning, dels av intervjuer med företrädare för kommunala och fristående skolhuvudmän.

Enkätundersökningen bygger på ett urval av 40 000 lärare ur en population på drygt 150 000. Det innebär att mer än var fjärde lärare ombads att besvara enkäten. Svarsfrekvensen uppgick till 62 procent (knappt 25 000). Intervjuundersökningen omfattade 13 kommuner.

7.3.1 Lärares undervisning och utbildning

Statskontoret har i särskild ordning överlämnat delar av det omfattande statistiska materialet till Lärarutredningen. Utifrån detta material har utredningen gjort egna bearbetningar och analyserat situationen i olika skolformer. I detta avsnitt presenteras kortfattat delar av detta arbete.

Förskoleklass

Enligt Statskontoret bedrivs undervisning motsvarande 14 300 heltidstjänster i förskoleklassen, varav knappt 1 000 med fristående huvudman.² För kommunala huvudmän uppgår andelen lärare med rätt lärarexamen till totalt 91 procent.³ De tillsvidareanställda utgör 90 procent av alla heltidstjänster och andelen därav med rätt lärarexamen uppgår till 93 procent.

För fristående huvudmän uppgår andelen lärare med rätt lärarexamen till totalt 76 procent. De tillsvidareanställda utgör 75 procent av alla heltidstjänster och andelen därav med rätt lärarexamen uppgår till 82 procent.

² Statskontoret redovisar sina resultat i termer av heltidstjänster. Det innebär att andelsiffrorna i Statskontorets tabeller motsvarar den andel av undervisningen som bedrivs av lärare med utbildning för skolformen, årskursen och ämnet i fråga.

³ Efter samråd med Skolverket har Statskontoret definierat rätt utbildning för förskoleklassen till fritidspedagogexamen, förskollärarexamen, lågstadielärarexamen, grundskollärarexamen i tidigare år samt grundskollärarexamen årskurs 1–7.

Grundskolan

Årskurs 1–3

I årskurs 1–3 bedrivs undervisning motsvarande 20 900 heltidstjänster. Av dessa är 1 500 anställda hos en fristående skolhuvudman. För kommunala huvudmän uppgår andelen lärare med rätt lärarexamen till totalt 80 procent.⁴ De tillsvidareanställda utgör 90 procent av alla årsarbetare och deras andel med rätt lärarexamen uppgår till 82 procent. Av de tillsvidareanställda med kommunal huvudman saknar 9 procent lärarexamen.

För fristående huvudmän uppgår andelen lärare med rätt lärarexamen till 75 procent. De tillsvidareanställda utgör 81 procent av alla heltidstjänster och andelen därav med rätt lärarexamen uppgår till 78 procent. Av de tillsvidareanställda på fristående skolor saknar 13 procent lärarexamen.

Årskurs 4–6

I årskurs 4–6 bedrivs undervisning motsvarande 29 000 heltidstjänster. Av dessa är drygt 2 000 anställda av en fristående skolhuvudman.

Av all undervisning i årskurs 4–6 bedrivs 32 procent av lärare som har examen för årskurserna och minst 30 högskolepoäng i undervisningsämnet.⁵ Motsvarande för fristående skolor är 27 procent.

Om man enbart ser till ämneskunskaperna så bedrivs undervisningen totalt sett till 44 procent av lärare med minst 30 högskolepoäng i ämnet. Motsvarande för friskolan är 42 procent. Ser man däremot enbart till lärarexamen så bedrivs undervisningen totalt sett till 78 procent av lärare med en lärarexamen inriktad mot dessa årskurser. För fristående skolor uppgår denna andel till 66 procent. Totalt sett bedrivs 14 procent av undervisningen av lärare utan lärarexamen. För friskolorna är denna andel 24 procent.

När det gäller svenska bedrivs 49 procent av undervisningen av lärare med en lärarexamen inriktad mot årskurserna och minst 30

⁴ Statskontoret har efter samråd med Skolverket definierat vad som är rätt utbildning för lärare i grundskolan. Av denna framgår att följande lärarexamina helt eller delvis är rätt för årskurserna 1–3: lågstadielärarexamen, grundskollärarexamen tidigare år, grundskollärarexamen årskurs 1–7.

⁵ Av Statskontorets definition framgår att rätt utbildning för årskurs 4–6 är grundskollärarexamen tidigare år, mellanstadielärarexamen, grundskollärarexamen 1–7, grundskollärarexamen 4–9, grundskollärarexamen 6–9 (i åk 6).

högskolepoäng i ämnet. Motsvarande för engelska och matematik är 27 respektive 29 procent. I de flesta fall har lärarna som undervisade i dessa ämnen en lärarexamen inriktad mot årskurserna (svenska 84, engelska 87 och matematik 82 procent). Däremot är det vanligare med brister i ämneskunskaperna. Den procentuella andelen med minst 30 högskolepoäng i undervisningsämnet är 57 för svenska, 34 för engelska samt 37 för matematik.

Årskurs 7–9

I årskurs 7–9 bedrivs undervisning motsvarande 31 700 heltidstjänster enligt Statskontorets undersökning. Av dessa är 2 600 anställda i en fristående skola. Av all undervisning i årskurs 7–9 bedrivs 34 procent av lärare som har examen för dessa årskurser och minst 60 högskolepoäng i undervisningsämnet.⁶ Motsvarande för fristående skolor är 26 procent.

Om man enbart ser till ämneskunskap så bedrivs undervisningen totalt sett till 59 procent av lärare med minst 60 högskolepoäng i undervisningsämnet. Motsvarande för fristående skolor är 53 procent. Ser man däremot enbart till lärarexamen så bedrivs undervisningen totalt sett till 44 procent av lärare med en lärarexamen inriktad mot dessa årskurser. För fristående skolor uppgick denna andel till 38 procent. Av all undervisning i årskurserna 7–9 bedrivs en fjärdedel av lärare utan lärarexamen. I fristående skolor utgör denna andel en tredjedel.

När det gäller svenska bedrivs 37 procent av undervisningen av lärare med lärarexamen inriktad mot årskurserna och minst 60 högskolepoäng i undervisningsämnet. Motsvarande för engelska och matematik var 36 respektive 25 procent. Lärarexamen inriktad mot årskurs 7–9 har 41 procent av lärarna i svenska, 40 procent av lärarna i engelska, samt 39 procent av lärarna i matematik. Andelen lärare med minst 60 högskolepoäng uppgår i svenska till 67, i engelska till 66 och i matematik till 46 procent. I ungefär en fjärdedel av fallen bedrivs undervisningen av lärare utan lärarexamen i dessa ämnen.

⁶ Av Statskontorets definition framgår att rätt utbildning för årskurs 7–9 är grundskollärarexamen 1–7 (i åk 7), grundskollärarexamen 4–9, grundskollärarexamen senare år och högstadielärarexamen.

Gymnasieskolan

Undervisningen på gymnasieskolans nationella program bedrivs till 34 procent av lärare med adekvat examen och minst 90 högskolepoäng i undervisningsämnet.⁷ Detta gäller för såväl kommunala som fristående skolor. Andelen undervisning som bedrivs av lärare med minst 90 högskolepoäng i undervisningsämnet är något högre i fristående skolor än vad som gäller totalt – 63 mot 61 procent. När det gäller andelen med adekvat lärarexamen är förhållandet det omvända – 45 mot 50 procent.

Undervisning i svenska på de nationella programmen bedrivs i drygt hälften (53 procent) av fallen av lärare med rätt lärarexamen och minst 90 högskolepoäng i ämnet. Motsvarande för engelska och matematik är 42 respektive 31 procent.

Yrkesämnena

Undervisningen i tekniska yrkesämnena motsvarar enligt materialet från Statskontorets undersökning drygt 5 600 heltidstjänster. Denna undervisning bedrivs till 44 procent av lärare med rätt lärarexamen, och till 48 procent av lärare som saknar lärarexamen. Den undervisning som ges av tillsvidareanställda lärare motsvarar 4 100 heltidstjänster (73 procent). Denna undervisning bedrivs till 58 procent av lärare med rätt lärarexamen medan en tredjedel bedrivs av en lärare utan lärarexamen.

Undervisningen i övriga yrkesämnena motsvarar drygt 5 300 heltidstjänster. Undervisningen bedrivs i nära hälften av fallen av en lärare med rätt lärarexamen, medan i drygt en tredjedel av fallen läraren saknar lärarexamen. Den undervisning som ges av tillsvidareanställda lärare motsvarar drygt 4 100 heltidstjänster (78 procent). Denna undervisning bedrivs till 58 procent av lärare med rätt lärarexamen medan drygt en fjärdedel bedrivs av lärare utan lärarexamen.

⁷ Statskontoret har efter samråd med Skolverket angett att rätt utbildning för gymnasieskolan är en gymnasielärodbildning. När det gäller gymnasieskolans individuella program inkluderas även grundskollärodbildning årskurs 4–9, grundskollärodbildning senare år samt högstadielärodbildning.

Vuxenutbildning

Undervisningen i komvux motsvarar enligt Statskontorets undersökning 4 200 heltidstjänster. Drygt 75 procent av undervisningen (motsvarande 3 200 heltidstjänster) bedrivs av lärare med tillsvidareanställning. Hälften av dessa har rätt lärarexamen, men var femte saknar lärarexamen. Hälften av undervisningen bedrivs av lärare med minst 90 högskolepoäng i undervisningsämnet, och en knapp tredjedel (29 procent) har rätt lärarexamen och minst 90 högskolepoäng i undervisningsämnet.

Särskolan

I den obligatoriska särskolan bedrivs enligt Statskontoret undervisning motsvarande drygt 5 100 heltidstjänster, varav 4 300 (84 procent) är tillsvidareanställda. Av de tillsvidareanställda har 43 procent antingen en specialpedagogexamen eller en speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning. Motsvarande för samtliga oavsett anställningsform är 40 procent.

I gymnasiesärskolan bedrivs undervisning motsvarande 2 300 heltidstjänster, varav 1 800 (82 procent) är tillsvidareanställda. Av de tillsvidareanställda har 36 procent antingen en specialpedagogexamen eller en speciallärarexamen med inriktning mot utvecklingsstörning. Motsvarande för samtliga oavsett anställningsform är 32 procent.

7.4 Sammanfattande kommentar

I regeringens direktiv till utredningen konstateras att andelen obehöriga lärare ökat markant sedan 1990-talet. Dessutom har många lärare med tillsvidareanställning inte lärarexamen, trots att detta endast får förekomma i undantagsfall. Regeringen hänvisar också till undersökningar som tyder på att många lärare undervisar i ämnen och årskurser de inte har utbildning för.

Under år 2007 har Statskontoret på regeringens uppdrag genomfört en omfattande kartläggning och analys av lärares utbildning och undervisning. Enkätundersökningen bygger på ett urval av 40 000 lärare med en svarsfrekvens på 62 procent. Statskontoret har i särskild ordning överlämnat delar av det omfattande statistiska materialet

till utredningen. Utifrån detta material har utredningen gjort egna bearbetningar och analyserat situationen i olika skolformer.

Statskontorets undersökning bekräftar de problem som tidigare undersökningar redan givit tydliga indikationer på, nämligen att det ofta förekommer att lärare undervisar i ämnen och årskurser de inte har utbildning för.

Av utredningens bearbetningar av Statskontorets material framgår bl.a. att endast en tredjedel av undervisningen i årskurs 7–9 bedrivs av lärare med lärarexamen för årskurserna och tillräckliga ämneskunskaper. Detta gäller även för gymnasieskolans nationella program. Motsvarande andel för de fristående skolorna är ungefär en fjärdedel för årskurserna 7–9 och en tredjedel på gymnasieskolans nationella program.

8 Erfarenheter och uppfattningar från fältet

Som redovisats i avsnitt 1.2.3 har gruppintervjuer genomförts med personal i skola, förskola och fritidshem. Vid intervjuerna användes en intervjuguide som i tillämpliga delar följdes vid de olika intervjuerna (bilaga 5).

I detta kapitel redovisas de bilder som framkommit. Där inget annat anges är redovisningen gemensam för både offentliga och fristående verksamheter. När exempelvis skolformer redovisas särskilt ingår således fristående skolor som motsvarar dessa skolformer.

Under rubrikerna specialskolan och sameskolan redovisas det som framkom vid samtal med representanter för Specialskolemyndigheten respektive Sameskolstyrelsen.

8.1 Tydligare behörighetsregler

Bland de intervjuade rådde stor enighet om att de finns behov av skärpta behörighetsregler. Behörig definierades främst som den som har formell utbildning för de skolformer, årskurser och ämnen denne ska undervisa i respektive för de verksamhetsformer denne ska bedriva pedagogisk verksamhet i. Det framfördes, företrädesvis från fristående skolor, att det måste finnas olika vägar för att nå fram till behörighet.

Det fanns dock förvaltningschefer och rektorer som ansåg att det är omöjligt att organisera verksamheten så att detta alltid kan uppfyllas. De menade att man bör sträva efter att ha alla kompetenser representerade i ett arbetslag. Representanter för glesbygdskommuner framförde särskilt svårigheten när det gäller små skolor, där det ibland inte ens finns en elev i varje årskurs.

När det gäller waldorfskolor framfördes att det är tänkbart att skärpa behörighetsreglerna. Dock framhölls att reglerna måste anpassas till just waldorfskolornas förutsättningar, vilket bl.a. skulle innebära att utbildningen till waldorflärare måste vara behörighetsgivande jämte den sedvanliga lärarutbildningen.

I så gott som samtliga intervjugrupper framfördes att det är nödvändigt att lärarutbildningen ses över parallellt med att behörighetsreglerna skärps. En vanlig uppfattning var att det ställs för låga krav på studenterna i lärarutbildningarna både när det gäller ämnesstudier och verksamhetsförlagd utbildning. Dessutom ansågs det anmärkningsvärt att utbildningarna tillåts variera så kraftigt över landet.

8.1.1 Förskola och fritidshem

Den dominerande bilden är att det bör krävas högskoleutbildning för att få tjänstgöra i förskolan. Det fanns dock de som menade att även barnskötare behövs, men att det måste tydliggöras vem som har ansvaret för de pedagogiska delarna av verksamheten. Flera exempel gavs på att förskollärare och barnskötare i dag har ett gemensamt ansvar för all verksamhet, vilket för övrigt överensstämmer med läroplanens intentioner (jfr Lpfö 98).

När det gäller fritidshemmen framhölls i många intervjugrupper att personalens funktion är viktig, dels för att kunna dela grupper i undervisningen, dels för att ta hand om aktiviteter efter skoltid och i samband med så kallad samlad skoldag. Flera fritidspedagoger redogjorde för att de självständigt undervisade i vissa ämnen, t.ex. idrott och hälsa.

Det fanns även uppfattningar om att fritidspedagoger eller motsvarande utgör ett stöd i skolans verksamhet, medan de på eftermiddagstid arbetar i sin egen profession i fritidshemmet.

Samtalen utmynnade i att det bör krävas högskoleutbildning för att få anställning som fritidspedagog i fritidshem bl.a. eftersom det är en pedagogisk verksamhet som delvis styrs av en läroplan.

8.1.2 Förskoleklass och grundskola

Den mest framträdande uppfattningen när det gäller lärare i förskoleklass och grundskola var att det behövs en konkretisering av vad det innebär att ha en utbildning avsedd för den undervisning man ska bedriva.

Genom intervjuerna framkom en tydlig bild av att det behövs flera olika lärarkategorier i grundskolan. Det fanns förslag till en indelning i tre kategorier, men även till att det räcker med två.

I flera intervjugrupper framkom att det är viktigt att en lärare kan följa en grupp elever så att det blir en mjuk övergång till något nytt. En tydlig bild som gavs är att lärare för elever i lägre åldrar, till och med årskurs 5 eller 6, bör ha en bred behörighet så att de kan undervisa i flertalet ämnen. Det framhölls att de yngre eleverna behöver en tydlig struktur och en grundtrygghet i början av sin utbildning, vilken är svår att ge om flera lärare delar på undervisningen.

När det gäller de första åren betonades vikten av lärares kompetens i läs- och skrivinläring. I övrigt bedömdes att det behövs mer ämnesfördjupning ju äldre eleverna blir, men att det inom en lärarutbildning om tre till fyra år går att få tillräckligt med både ämnesdjup och pedagogik/didaktik för att undervisa elever upp till tolvårsåldern.

Avseende de äldre eleverna ansåg en övervägande del av de intervjuade att det bör krävas minst 60 högskolepoäng i undervisningsämnena och ungefär lika mycket i pedagogik/didaktik. Flera ansåg att det vore en fördel med 90 högskolepoäng i varje ämne, men framförde samtidigt att det är viktigt att en lärare är behörig att undervisa i fler än två ämnen, så att eleverna inte behöver möta alltför många lärare. En kompromiss som framfördes som rimlig är att läraren har 90 högskolepoäng i ett undervisningsämne och 60 i övriga ämnen. Om övriga ämnen ligger nära huvudämnet ansåg de intervjuade att man genom studierna i 90-poängsämnet tillskansat sig ett förhållningssätt och tänkande som kan omsättas till övriga ämnen.

Beträffande förskoleklassen fanns delade meningar. En i stort sett gemensam bild var att förskoleklassen är det första steget i skolan och det betonades i flera intervjugrupper att det är viktigt att läraren har den kompetens som krävs för att möta sexåringar. En del ansåg att samma lärare bör finnas i förskoleklassen som i de

första årskurserna i grundskolan, medan andra framhöll förskolläraren som den mest lämpade att undervisa i förskoleklassen.

Den dominerande uppfattningen avseende speciallärare var att det finns ett stort behov av denna lärarkategori. Det betonades att det bör finnas särskilda behörighetsregler och att dessa bör bygga på lärares grundbehörighet. Det ansågs viktigt att läraren kan "sitt område" och samtidigt har fördjupade specialpedagogiska kunskaper med inriktning mot elevens svårigheter eller funktionshinder.

Intervjuade lärare i ämnen som hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik och slöjd ansåg att dessa lärare, med ämneslärarutbildning, bör vara behöriga att undervisa i samtliga årskurser. Motivet för detta var att många "klasslärare" inte är särskilt intresserade av ett eller flera av dessa ämnen och att eleverna då inte får de rätta förutsättningarna för att nå de nationella målen. Enligt utsagorna ger lärarutbildningen i ovan nämnda ämnen gedigna kunskaper om barns lärande från tidiga till senare åldrar. Utbildningen är således inte en fördjupning av tidigare ämnesstudier på samma sätt som i huvudsakligen teoretiska ämnen.

8.1.3 Sameskolan

Representanterna för sameskolan framförde att det är bra med skärpta behörighetskrav under förutsättning att det går att finna lärare. De uppmärksammade svårigheterna med att rekrytera lärare som både har en lärarutbildning som överensstämmer med arbetsuppgifterna och insikter i samiska och den samiska kulturen.

Av samtalet framkom att det skulle vara möjligt att åtminstone delvis lösa problemen om några lärosäten fick i uppdrag att anordna utbildning med samisk inriktning med jämna mellanrum eller om ett samarbete med övriga nordiska länder byggdes upp.

8.1.4 Obligatoriska särskolan

Intervjuerna med representanter från särskolan visar företrädesvis att behörighetsreglerna bör likna de regler som gäller för lärare i grundskolan, men i särskolan bör det dessutom krävas speciallärarutbildning. Det betonades särskilt att det för fler årskurser än i grundskolan behövs gedigna kunskaper om läs- och skrivinlärning

tillsammans med kunskap om hur utvecklingsstörningen påverkar elevernas inläring.

Det fanns dock förskollärare med specialpedagogutbildning som ansåg att grundbehörigheten för att undervisa i de tre eller fyra första årskurserna i grundsärskolan bör vara förskolläraryxamen. Dessa ansåg att det arbetssätt som används i förskolan passar bäst för de yngre eleverna i sarskolan.

Det framhölls att speciallärarutbildningen bör vara inriktad mot utvecklingsstörning. Många framhöll att det är viktigt att det är en speciallärarutbildning, inriktad mot arbete med individen, men att det kan finnas delar som kan vara gemensamma med en specialpedagogutbildning.

Det fanns enstaka uppfattningar, från fristående skolor, om att specialpedagogiska kunskaper är viktiga, men att dessa ska kunna inhämtas på olika sätt, inte nödvändigtvis genom en speciell lärarutbildning.

När det gäller träningskolan är den klart dominerande bilden att man bör vara utbildad förskollärare med speciallärarutbildning. Det fanns dock även de som lyfte fram att lärare för de första åren i grundsärskolan bör finnas även i träningskolan, eftersom en del elever har förutsättningar att lära sig läsa och skriva.

8.1.5 Specialskolan

Representanterna för specialskolan ansåg att det är viktigt att lärare har lärarutbildning med inriktning mot döva och hörselskadade i specialskolan. Ett absolut krav som framfördes var kunskaper i teckenspråk och om tvåspråkighet, dvs. svenska och teckenspråk. (Det bör noteras att det för närvarande endast finns specialskolor för elever med dessa funktionshinder.)

Det fanns delade meningar om den behörighetsgivande utbildningen bör vara en grundutbildning med särskild inriktning eller en lärarutbildning som byggts på med en speciallärarutbildning. De intervjuade var eniga om att det är viktigt att lärare för elever i de lägre årskurserna har en bred utbildning och kan undervisa i flertalet ämnen. Dock framfördes att specialskolorna är små och att det samtidigt är viktigt att behörighetsreglerna inte blir så snäva att det inte går att rekrytera lärare som kan användas från år till år.

8.1.6 Gymnasieskolan

Den dominerande bilden var att en lärare i gymnasieskolan bör ha ämnesteorin om minst 90 högskolepoäng, helst 120, för att undervisa i ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning. Det fanns även de som ansåg att läraren bör ha 90 högskolepoäng i ett ämne, medan det räcker med 60 i exempelvis ytterligare två ämnen. Detta motiverades, liksom för lärare i grundskolan, med att man då tar till sig ett förhållningssätt som går att omsätta till övriga ämnen.

Det framfördes att motsvarande krav bör ställas på lärare i yrkesinriktade ämnen. Flera av de intervjuade yrkeslärarna och skolledarna uppgav dock att yrkesutbildning som lett till ett yrkesbevis eller motsvarande tillsammans med aktuell yrkeserfarenhet bör kunna valideras för att motsvara nivån på ämnesbehörigheten för kärnämneslärare.

Vidare framfördes synpunkter om att det förutom att det är viktigt med behöriga yrkeslärare måste finnas möjlighet att för vissa kurser ta in spetskompetens i form av duktiga yrkesmän. I annat fall, menade man, är det omöjligt att bedriva vissa kurser, eftersom det inte går att finna utbildade lärare. Exempel gavs på mycket små hantverksyrken, t.ex. modist eller guldsmed samt på vissa specifika kurser inom fordonsprogrammet och medieprogrammet.

En framträdande uppfattning var utöver ovanstående att det vore rimligt att återgå till bestämmelser med, i någon mån, specificerade ämneskombinationer.

Förutom ämnes- respektive yrkeskunskaper rådde det stor enighet om att det bör krävas pedagogik/didaktik om 60–90 högskolepoäng. En vanlig uppfattning var att det är viktigt att ämnesteorin och didaktik går hand i hand, så att lärarutbildningen har karaktären av en yrkesutbildning även när det gäller lärare i gymnasieskolan. Det framkom dock att det ändå bör finnas alternativa vägar som exempelvis den särskilda lärarutbildningen (SÄL) för yrkeslärare eller lärare som läst in olika ämnen.

När det gäller de individuella programmen uttrycktes företrädesvis att samma behörighetsregler som förslås ovan bör gälla under förutsättning att studierna ligger på gymnasienivå. Är studierna på grundskolenivå framfördes att lärarna i stället bör vara behöriga att undervisa i grundskolans senare årskurser.

8.1.7 Gymnasiesärskolan

För gymnasiesärskolan, på de nationella och specialutformade programmen samt inom yrkesträning, var den mest framträdande uppfattningen att det bör finnas behörighetskrav som motsvarar lärare med inriktning mot årskurserna 1–7 eller mellanstadielärare med speciallärarutbildning för lärare i ämnen som i huvudsak är teoretiska. Motiven för detta var att eleverna behöver tydlig struktur, att man måste kunna integrera och anpassa ämnena efter elevernas behov och att eleverna ofta kunskapsmässigt befinner sig på en nivå som dessa lärare har kompetens för. För yrkesämnena framfördes att det precis som i gymnasieskolan behövs yrkeslärare, dock med speciallärarutbildning där läraren tillägnat sig kunskaper om utvecklingsstörning.

För verksamhetsträning ansågs att det bör finnas förskollärare med speciallärarutbildning. Enstaka lärare, med grundutbildning som förskollärare, menade att förskollärarutbildning är en relevant grundutbildning även på de nationella och specialutformade programmen.

8.1.8 Vuxenutbildning

Den dominerande uppfattningen var att behörighetsreglerna för de olika vuxenutbildningarna bör motsvaras av behörighetsreglerna i grund-, gymnasie- och särskolan. I flera intervjugrupper poängterades att det bör finnas bestämmelser även när det gäller speciallärare inom vuxenutbildning.

Vid några intervjutillfällen framkom att det bör krävas ”vuxenpedagogik” för att vara behörig att undervisa i vuxenutbildning, eftersom denna, bl.a. med tanke på vuxnas livserfarenheter, ansågs skilja sig från undervisning av barn och ungdomar.

För att undervisa i svenska för invandrare (sfi) betonades särskilt att det bör krävas studier om minst 60 högskolepoäng i svenska som andraspråk.

8.1.9 Utbildning på entreprenad

Den vanligaste uppfattningen var att det är bra med samma behörighetsregler för lärare som undervisar på entreprenad som för lärare inom gymnasie- och vuxenutbildning i övrigt. Det gavs

exempel på att huvudmän hade ställt krav på pedagogisk utbildning i samband med upphandlingar och att dessa hade uppfyllts av entreprenörerna.

Det fanns dock de som uttryckte tveksamhet och menade att det som läggs ut på entreprenad är specifikt inom ett yrkesområde och att det kan vara svårt att kräva att entreprenören ska tillhandahålla lärarutbildad personal.

8.1.10 Undantagsbestämmelse

En entydig bild visar att en undantagsbestämmelse där det är möjligt att anställa lärare utan föreskriven utbildning måste finnas även i framtiden. Motiven var att det inte alltid går att finna en behörig lärare, trots ansträngningar och att eleverna inte kan ställas i kö för att få undervisning. En övervägande del av de intervjuade ansåg att en sådan bestämmelse bör utformas restriktivt och att det endast bör vara tillåtet att anställa personer utan föreskriven utbildning under viss tid.

8.1.11 Redan anställda lärare som inte är behöriga

Den anställning utan tidsbegränsning lärare en gång fått bör enligt bilden från intervjuerna inte kunna tas ifrån dem, men satsningar bör göras på behörighetsgivande kompetensutveckling.

8.2 Auktorisation

Den klart dominerande uppfattningen var att det är bra att ett auktorisationssystem införs, eftersom det kan bidra till att garantera kvaliteten för barn och elever, höja statusen och göra lärar-, förskolläraryrket och fritidspedagogyrket attraktivare än i dag.

Dessutom framfördes att en auktorisation kan bidra till att föräldrar, när de vet att de lämnar sina barn till professionella lärare, får ett större förtroende för både lärarna och skolan som institution. Många lärare betonade att auktorisation måste hänga samman med en löneutveckling för att bli eftersträvsvärd.

Man bör, enligt vad som framfördes i flertalet intervjugrupper, auktoriseras eller legitimeras i förhållande till befattning, men det framfördes även att det räcker med att särskilja lärare, förskollärare

och fritidspedagoger. Ett fåtal menade att samtliga är lärare och att det därför bara bör finnas en benämning, nämligen auktoriserad eller legitimerad lärare.

Vid intervjutillfällena diskuterades, förutom auktorisation och legitimation, även benämningar som certifierad, diplomerad och licensierad. De begrepp som ansågs mest gångbara var dock auktoriserad och legitimerad.

Även om utredningens uppdrag är att utforma ett system för auktorisation bör det nämnas att det fanns personer bland de intervjuade som ifrågasatte om de problem som finns i skolan, exempelvis med försämrade resultat, kommer att lösas genom ett auktorisationssystem. Enligt dessa personer räcker det med skärpta behörighetsregler tillsammans med bättre och likvärdiga lärarutbildningar.

8.2.1 Vilka ska omfattas av auktorisationen?

Den mest framträdande bilden var att ett auktorisationssystem bör omfatta lärare på samtliga nivåer i skolan samt förskollärare och fritidspedagoger. Skälen som uppgavs var att det är viktigt att värna om det livslånga lärandet, att läroplaner finns för samtliga verksamheter och att alla personalkategorier är lika betydelsefulla för barns utveckling och lärande.

Det fanns dock även de, främst rektorer och förvaltningschefer, som var tveksamma till att förskollärare i förskolan ska ingå i systemet. Motiven handlade om att förskolans uppdrag och ansvar genom styrdokumentet helt läggs på arbetslaget, som omfattas av flera yrkeskategorier, samt att det för närvarande inte finns några konkreta och tydliga behörighetsregler för den som ska tjänstgöra i förskolan.

När det gäller fritidspedagoger eller motsvarande ansåg flera av de intervjuade att frågan är komplicerad. Det som talar mot att denna yrkeskategori ska ingå i ett auktorisationssystem är att det inte finns några egentliga behörighetsregler, att uppdraget inte alltid är tydligt och att fritidshemmet har utvecklats så att det numera är många olika yrkeskategorier som arbetar i verksamheten. Det som ändå ansågs tala för att även denna yrkeskategori ska ingå i systemet är att läroplanen för grundskolan i tillämpliga delar även omfattar fritidshemmet. Flera av de intervjuade fritidspedagogerna lyfte även fram att en auktorisation är ett sätt att avgränsa yrket och markera yrkets och verksamhetens betydelse.

8.2.2 Utformningen av auktorisationssystemet

Bland de intervjuade rådde stor enighet om att det bör införas en bred auktorisation. Med detta avsågs att samtliga lärare, förskollärare och fritidspedagoger som lever upp till de krav som ställs bör ha möjlighet att bli auktoriserade eller legitimerade i ett första steg.

I flera intervjugrupper betonades att det därefter bör finnas karriärvägar inom yrkena. Det ansågs viktigt att få möjlighet att vidareutvecklas för att bidra till utveckling och kvalitetshöjning i verksamheterna. Det framhölls av många att krav på att både anordna och delta i kompetensutveckling bör vara en del av auktorisationssystemet.

Förslagen om hur auktorisationen mer konkret kan utformas var likartade och sammanfattas nedan. Begreppet kvalifikationssteg används eftersom det i direktiven anges att jag ska överväga om det finns behov av flera kvalifikationssteg inom ett auktorisationssystem för lärare.

Det första kvalifikationssteget

Det var stor enighet bland de intervjuade om att förskolläraryrket, fritidspedagogen eller lärarexamen ska krävas för att kunna gå vidare i auktorisationssystemet. Ett fåtal av de intervjuade ansåg att examen direkt bör leda till auktorisation eller legitimation.

Det andra kvalifikationssteget

Ett tydligt förslag som utkristalliserats genom intervjuerna var att den nyutbildade läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen bör tilldelas en mentor och få yrkesintroduktion. Mentorn ska vara auktoriserad och i flera intervjugrupper betonades att mentorer bör få en särskild utbildning och att det bör ställas särskilda krav utöver auktorisationen.

Den vanligaste uppfattningen var att mentorn bör finnas på samma arbetsplats som den nyutbildade och vara utbildad i och ha erfarenhet från samma ämnen och årskurser alternativt verksamhet. Det fanns även synpunkter om att mentorn bör komma från en annan skola eller en annan verksamhet för att kunna förhålla sig neutral i de frågor som kan behöva diskuteras. Ytterligare en synpunkt som framkom var att det inte behövs någon mentor som i

princip dagligen följer den nyutbildade, utan att auktorisationen i stället ska bygga på extern handledning ett visst antal timmar.

Den gängse uppfattningen var att den nyutbildade bör bedömas mot vissa kriterier under introduktionsperioden, vilken enligt de flesta borde vara ett läsår. Det framhölls att kriterierna ska vara nationella så att bedömningen blir likvärdig över landet. Det fanns dels de som ansåg att kriterierna bör skilja sig åt för olika lärarkategorier, förskollärare och fritidspedagoger, dels de som ansåg att kriterierna bör vara desamma.

Bland annat uppgavs följande som väsentliga delar av bedömningskriterierna:

- Kunskap om lärarens hela uppdrag enligt styrdokumentet
- Lärarrollen – inklusive läraren som ledare
- Förmåga att möta och samverka med elever, kolleger och föräldrar
- Engagemang i arbetet
- Förmåga att organisera och strukturera verksamheten
- Värdegrundsfrågor/etik
- Förmåga att dokumentera (individuella utvecklingsplaner, åtgärdsprogram, kvalitetsredovisningar m.m.)
- Benägenhet och vilja till utveckling och förändringsarbete
- Kunskap om IT
- Förmåga att koppla samman teori och praktik
- Förmåga att skapa en god lärmiljö
- Omvärldskunskap

När det gäller ämneskunskaper fanns det delade meningar, men den mest framträdande uppfattningen var att ämneskunskaperna bör ha bedömts i tillräcklig omfattning redan under utbildningstiden. Det innebär att det inte torde finnas behov av att kontrollera ämneskunskaperna under introduktionen.

Det uttrycktes att rektorn tillsammans med mentorn bör ha en tydligt uttalad roll i bedömningen. Dock framfördes vid ett flertal intervjuer att det kan vara problematiskt om den rektor som ska bedöma en ny lärares kompetens inte själv är behörig lärare. Vidare

förekom uppfattningar om att även andra personer som ingår i samma arbetslag som den nytexaminerade bör ge sina synpunkter på hur denne fungerar. Därutöver framfördes att även elevens synpunkter bör tas till vara.

Det ansågs företrädesvis att den nyutbildade själv aktivt bör ansöka om auktorisation eller legitimation. Det fanns dock även de som ansåg att rektorn bör redovisa till en statlig instans vilka som bör prövas för auktorisation. Blir läraren inte bedömd som tillräckligt kompetent under introduktionsperioden bör han eller hon få ytterligare en möjlighet, eventuellt under ledning av en annan mentor.

Vid intervjuerna betonades att både mentorn och adepten måste få tid för introduktionen avsatt i sina tjänster för att det ska bli en bra inskolningsperiod i läraryrket. Några lärare och flera rektorer ansåg att tiden redan finns inom ramen för t.ex. en lärartjänst, under förutsättning att läraren inte har ett flertal andra uppgifter vid sidan av undervisningen, under samma tid som han eller hon är mentor. Det uppgavs således handla om fördelning av arbetstiden. Ett problem som lyftes fram var att det i skolan kanske inte finns någon auktoriserad lärare inom samma ämnen eller årskurser som den nye läraren.

Det tredje kvalifikationssteget

Som nämnts ovan gav intervjuerna en tydlig bild av att det är viktigt med karriärvägar för lärare, förskollärare och fritidspedagoger. De förslag som framkom sammanfattas i det följande.

En lärare bör efter några väl vitsordade yrkesverksamma år kunna välja att studera vidare i ett ämne, ämnesdidaktik eller pedagogik med relevant inriktning. Efter godkänd forskarutbildning bör en lärare kunna erhålla en lektorstjänst. I en del intervjugrupper framkom att detta bör vara möjligt oavsett på vilken nivå i skolan, förskolan eller fritidshemmet personen verkar. I andra intervjugrupper framfördes att lektorstjänster bör förbehållas ämneslärare i gymnasieskolan. Forskningsanknytning på samtliga nivåer inom utbildningssystemet framhölls som mycket väsentligt som drivkraft för utvecklingsarbete inom respektive verksamhet.

Ett alternativ till ovanstående föreslogs vara att läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen väljer att i praktiken vara aktiv i skolutvecklingsfrågor och visa sin förmåga och skicklighet genom

att dokumentera sitt arbete t.ex. i någon form av portfolio. I ett sådant system skulle det krävas bedömningar av rektor och en statlig instans.

Det bör nämnas att det vid några intervjutillfällen med rektorer framkom att karriärvägar kan medföra att t.ex. lärare söker sig bort från undervisningen och hellre vill ha mer övergripande uppgifter. Då, menade rektorerna, motverkar systemet sitt syfte att utveckla och förbättra praktiken.

8.2.3 Det statliga ansvaret för auktorisationen

Enligt direktiven ska auktorisationssystemet vara statligt. Mot bakgrund av det var den övervägande uppfattningen bland de intervjuade att Skolverket bör ges i uppdrag att bilda en avdelning eller enhet för lärarfrågor och handlägga auktorisationsfrågorna. Det fanns de som särskilt lyfte fram att det vid bedömning av olika lärarkategorier kan behövas representanter från professionen, branschorganisationer eller specialpedagogiska institutet som komplement till Skolverkets personal.

Även andra konstellationer föreslogs, t.ex. att det vore lämpligt om en statlig myndighet med regionkontor handlade lärarfrågorna i ett särskilt råd. I rådet skulle då finnas personal från myndigheten, men även från t.ex. huvudmän i regionen.

Vidare kom förslag om att en särskild organisation för lärarfrågor (som i Skottland eller delar av Kanada, jfr kapitel 5) bör ansvara för auktorisationen. Det fanns även förslag om att ett råd skulle kunna bildas bestående av något lärosäte tillsammans med lärarförbunden och Sveriges Kommuner och Landsting. Ytterligare ett förslag var att Utbildningsdepartementet skulle ha ett direkt ansvar för auktorisationen.

8.2.4 Särskilda uppgifter som bara får utföras av auktoriserade

På frågan om vem som bör ansvara för betygssättning ansåg en övervägande del av de intervjuade att det måste vara undervisande lärare, men om läraren genomgår sin yrkesintroduktion eller är helt obehörig var uppfattningen att betygssättningen ska ske tillsammans med en medbedömare i form av en behörig och auktoriserad

lärare. Flera lärare uppmärksammade att det inte alltid finns mer än en lärare i vissa ämnen.

Vidare framkom att det bör krävas auktorisation eller legitimation för att få vara handledare för studenter och mentorer för nyutbildade. I flera intervjugrupper framfördes även att lektorer eller andra vidareutbildade lärare (jfr ovan) bör kunna få ett större ansvar än andra för att hålla sig ajour med forskning och utveckling inom ämnet eller undervisningsområdet och föra detta vidare till kolleger. Jämförelser gjordes med huvudlärare och institutionsföreståndare som fanns och reglerades i skolförfattningarna under 1970- och 1980-talen (jfr 1971:235).

När det gäller ansvar för ett mer skolövergripande kvalitets- och utvecklingsarbete fanns det delade meningar. En del ansåg att alla bör arbeta lika mycket med detta, medan andra menade att det vore bra med en särskild drivkraft för detta arbete, i form av en person med auktorisation. Flera förvaltningschefer och rektorer ansåg att detta skulle vara ett stöd till rektorn. Retorns pedagogiska uppgift skulle då enligt dessa kunna bli mer övergripande och strategisk.

I övrigt framkom inga förslag till uppgifter som bör förbehållas auktoriserade eller legitimerade lärare.

8.2.5 Omprövning av auktorisationen

I flera intervjugrupper framkom att lärares, förskollärares och fritidspedagogers kompetens bör följas upp kontinuerligt på lokal nivå. Ett förslag som gavs från flera av de intervjuade är att rektorn och den anställde i samband med medarbetarsamtal gör en avstämning mot de bedömningskriterier/kompetensprofiler som användes vid auktorisationen. I de förmodligen ytterst få fall där rektorn finner att den anställde inte längre bör vara auktoriserad bör ärendet gå vidare till en statlig instans.

Det fanns även de som framförde att auktorisationen bör gälla för all framtid, såvida det inte finns starka skäl att ompröva auktorisationen. Tjänstefel nämndes i de flesta intervjugrupper som en given grund för att dra in auktorisationen. I detta sammanhang funderade emellertid flera över om auktorisationen är viktig för detta, eftersom tjänstefel i många fall ändå leder till omplaceringar eller ytterst till avsked.

En övervägande del av de intervjuade framförde att inkompetens bör vara grund för att dra in auktorisationen. Med inkompetens

avsågs att läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen inte fullgör sitt uppdrag i enlighet med styrdokumentet. Dock diskuterades svårigheten med gränsdragningar och bedömningar av detta. Ett flertal av de intervjuade menade att i de flesta fall bör det ske en erinran eller varning av något slag innan en auktorisation återtas på grund av inkompetens.

Det framkom även uppfattningar om att ett långt avbrott i yrket, exempelvis en tioårsperiod, bör medföra att man inte längre får vara auktoriserad. Det fanns också de som ansåg att om den auktoriserade visade sig obenägen att ta på sig vissa kvalificerade uppgifter skulle auktorisationen kunna dras in.

Det framkom synpunkter på att Skolverkets inspektion borde förändras så att lärarna bedömdes i samband med denna. Det fanns dock även den motsatta uppfattningen, där det ansågs olämpligt att Skolverket först auktoriserade lärarna, sedan inspekterade dem och dessutom eventuellt avauktoriserade dem. Flera skolledare framförde att en rektor bör ha anmälningsskyldighet till den statliga myndighet som handlägger auktorisationsärenden om rektorn bedömer att en lärare inte längre bör vara auktoriserad.

8.2.6 Redan anställda lärare och auktorisation

Så gott som samtliga intervjuade framförde att övergången till ett nytt system bör präglas av ett enkelt förfarande när det gäller personer som redan är anställda och har en relevant examen.

I flera intervjugrupper framfördes att prövningen av dessa bör vara en särskild procedur där rektorn, t.ex. i samband med medarbetarsamtal, gör en avstämning mot de fastlagda kriterierna/kompetensprofilerna och sedan lämnar ett yttrande till den statliga myndighet som utfärdar auktorisationen. Det fanns även de som föreslog att redan anställda kan ingå i den första "omprövningsomgången" om man inför omprövning med jämna intervall.

Ett fåtal av de intervjuade ansåg däremot att det inte behövs någon auktorisation för dem som redan är anställda utan tidsbegränsning. De som så önskar bör t.ex. kunna finnas kvar i skolan som "behöriga lärare" och genomföra alla arbetsuppgifter precis som hittills. Det fanns även de som framförde att en förskollärare, fritidspedagog eller lärare som är behörig och anställd tills vidare med automatik bör bli auktoriserad.

8.2.7 Implementering, genomförande och uppföljning

En tydlig bild som framkom genom intervjuerna är att det inte bör vara några större problem med implementeringen av ett auktorisationssystem, eftersom det är en positiv reform som kan leda till att lärar-, förskolläraryrken och fritidspedagogyrken uppvärderas. Enstaka personer menade dock att ett auktorisationssystem kan komma att möta stort motstånd och ses som en uppbyggnad av en hierarki, varför nyttan med systemet måste förklaras tydligt.

Främst förvaltningschefer och rektorer betonade att det är viktigt att systemet förankras på lokal nivå, t.ex. hos fackliga representanter. Några framhöll också kommunförbunden som viktiga parter, vilka dessutom skulle kunna hjälpa till i förankringsarbetet. Delaktigheten ansågs av flera intervjuade som viktig, dvs. att auktorisation är en fråga både för arbetsgivaren och arbetstagaren. Såväl lärare som chefer lyfte fram att lönefrågan kan bli problematisk, då det ansågs troligt att det förutsätts att en auktorisation leder till högre lön.

Eftersom det bör finnas auktoriserade lärare, förskollärare och fritidspedagoger som kan vara mentorer för nyutexaminerade under deras yrkesintroduktion var den mest framträdande uppfattningen att man bör starta med att auktorisera de som redan är anställda utan tidsbegränsning. Det fanns även de som ansåg att man bör starta i omvänd ordning, dvs. vid en viss tidpunkt börja med de nyanställda och parallellt med detta auktorisera redan anställda.

När det gäller uppföljning av systemet ansåg de flesta att Skolverket bör svara för denna uppgift. En förvaltningschef och ett par rektorer framförde att longitudinella studier bör genomföras för att man ska kunna bedöma systemets effekter.

8.3 Sammanfattande kommentar

En samstämmig bild från intervjuerna pekar på behovet av skärpta behörighetsregler och en tydligare indelning i olika lärarkategorier. Det fanns de, främst i fristående skolor, som värnade om lärares kompetens men menade att det måste finnas olika vägar för nå behörighet.

Vikten av lärares kompetens när det gäller den tidiga läs- och skrivutvecklingen lyftes särskilt fram i många intervjuer, liksom behovet av djupare ämneskunskaper ju äldre eleverna blir. Även vikten

av att det finns behöriga speciallärare i olika skolformer poängterades i många intervjugrupper.

Det framkom tydligt att det finns behov av en yrkesintroduktion med stöd av en erfaren mentor för nyutbildade lärare, förskollärare och fritidspedagoger.

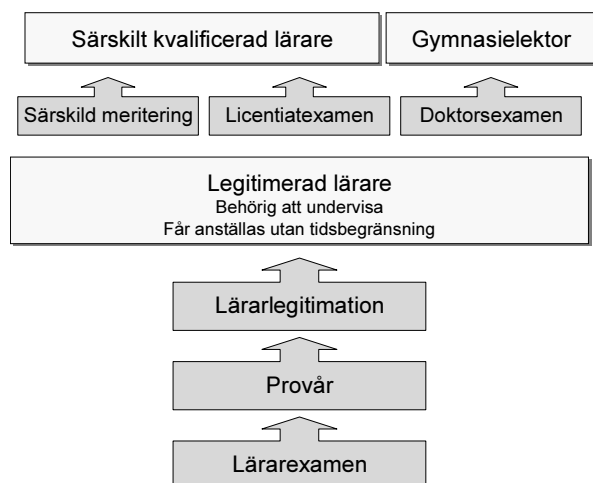
En vanlig uppfattning vid intervjuerna var att lärare på alla nivåer, förskollärare och fritidspedagoger bör omfattas av ett auktorisationssystem och det framhölls som viktigt att det finns karriärvägar för samtliga yrkeskategorier.

9 Legitimation för lärare

I detta kapitel redovisas utredningens förslag till ett legitimationssystem för lärare. Förslaget innebär att det ska krävas legitimation för att en lärare ska få undervisa och anställas utan tidsbegränsning. Syftet är framför allt att säkerställa en hög och likvärdig undervisningskvalitet i den svenska skolan. Utredningens förslag har inspirerats av såväl internationella förebilder inom lärarområdet som likartade system inom andra samhällssektorer i Sverige. I kapitel 11 presenteras ett motsvarande system för förskollärare.

9.1 Systemets huvuddrag

Huvuddragen i utredningens förslag till legitimationssystem för lärare framgår av nedanstående figur.



Efter lärarexamen ska den nye läraren genomgå ett provår. Under provåret tilldelas läraren en mentor som ska vara en erfaren och legitimerad lärare och båda två ska få särskilt avsatt tid för provårs-lärarens yrkesintroduktion. Efter genomfört provår ansöker läraren om legitimation hos Skolverket. Om rektor tillsammans med mentor har bedömt att läraren är lämplig för yrket ska legitimation i normalfallet beviljas. Av legitimationsbeviset ska framgå i vilka skolformer, årskurser och ämnen som läraren är behörig att undervisa. När läraren fått sin legitimation får han eller hon också anställas utan tidsbegränsning.

För att stimulera lärarna till professionell utveckling efter legitimeringen föreslås också kvalifikationssteg i form av statliga utnämningar. Erfarna lärare med väl vitsordad tjänstgöring ska efter ett väl dokumenterat praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete eller avlagd licentiatexamen (motsvarande) kunna utnämnas till särskilt kvalificerad lärare. I gymnasieskolan ska lärare i ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning efter disputation kunna utnämnas till gymnasielektor. Syftet med centralt fastställda kvalifikationskrav och en gemensam beslutsordning är att säkerställa kvaliteten i dessa utnämningar. Skolhuvudmännen förväntas tillvarata den kompetens som särskilt kvalificerade lärare och gymnasielektorer besitter.

9.1.1 Motiv för lärarlegitimation

I utredningens direktiv motiverar regeringen varför ett auktorisationssystem eller motsvarande bör införas för lärare. I likhet med regeringen anser jag att auktorisation kan vara ett sätt att kvalitets-säkra och utveckla verksamheten. Det kan bidra till läraryrkets professionalism genom att tydliggöra vilka krav som ställs på lärarnas kompetens. Jag delar också regeringens bedömning att auktorisation av lärare kan öka yrkets status och därmed bidra till att fler engagerade och motiverade studenter söker sig till yrket.

En utgångspunkt för mina förslag har varit att undervisningen ska skötas av lärare med såväl relevant utbildning som lämpliga egenskaper för yrket. En annan utgångspunkt har varit att övergången till yrkeslivet så långt möjligt ska underlättas för nya lärare. Jag föreslår därför att skolans undervisning ska skötas av lärare med adekvat lärarutbildning som efter genomgången provår fått legitimation för sitt yrke. Mycket talar för att en lärare som får stöd och råd av en mentor, dvs. en erfaren och legitimerad lärare, under sitt

första år i yrket har bättre förutsättningar att fungera väl i sin yrkesroll därefter. Om dessutom uppenbart olämpliga personer hindras från att bli legitimerade bör detta sammantaget leda till en högre kvalitet i undervisningen.

Systemet ska således vara en garanti för att lärare har rätt utbildning och även i övrigt besitter de egenskaper som krävs för läraryrket. Systemet ska även fungera som en lättbegriplig deklaration av lärarens kvalifikationer. För såväl arbetsgivare som elever och föräldrar ska det tydligt framgå att en lärare har bedömts som lämplig och även i vilka årskurser och ämnen han eller hon är behörig att undervisa.

När motsvarande system infördes i Skottland och Kanada (Ontario) var skälet att det fanns ett stort antal personer som inte var behöriga för sin uppgift, men som ändå undervisade i skolorna. Detta sågs som ett stort kvalitetsproblem. Liknande kvalitetsproblem har uppmärksamats i Sverige och utgör en viktig del av bakgrunden till denna utredning.

Jag har valt att använda begreppet legitimation framför auktorisation. Ett skäl för detta är att en legitimation till skillnad från en auktorisation alltid är statligt reglerad. Auktorisationsbegreppet är, som framgår av kapitel 6, generellt sett mindre preciserat. Det kan avse mycket varierande verksamheter (allt från revision till bilservice) och det omfattar såväl helt frivilliga system som obligatoriska system med en statlig reglering i botten. En auktorisation kan också avse såväl enskilda personer som företag. Ytterligare ett skäl för att välja legitimationsbegreppet är att det är väl känt hos allmänheten. Inte minst genom associationer till läkaryrket och andra yrken inom sjukvården förmedlar begreppet vad systemet syftar till och hur det är uppbyggt.

Sammanfattningsvis anser jag att legitimationsbegreppet bäst speglar det system som föreslås i detta betänkande. Det bör emellertid påpekas att utredningens förslag som helhet inte är beroende av att just den benämningen används.

9.2 Lärarexamen

En förutsättning för att det ska finnas kompetenta lärare i skolan är en väl fungerande lärarutbildning. Det ingår emellertid inte i Lärarutredningens uppdrag att lämna förslag till hur lärarutbildningen bör utformas. Denna fråga behandlas av utredningen om en ny

lärarutbildning (dir. 2007:103) som ska lämna ett betänkande senast den 15 november 2008.

Det finns viktiga beröringspunkter mellan denna utredning och utredningen om en ny lärarutbildning. I enlighet med sina direktiv har utredningarna samrått. Utredningarnas olika start- och slut-tider gör att denna utrednings förslag om behörighet måste stämmas av med de förslag som utredningen om en ny lärarutbildning lämnar.

9.3 Provår

Utredningens förslag:

En nyutexaminerad lärare ska genomföra praktisk tjänstgöring för att erhålla legitimation för yrket (provår). Provåret ska avse sådan undervisning han eller hon är utbildad för.

Under provåret ska läraren tjänstgöra och samtidigt få en yrkesintroduktion. Den nye läraren ska tilldelas en mentor som ska vara en legitimerad och erfaren lärare och båda två ska ha särskild tid avsatt för yrkesintroduktionen. Denna tid ska motsvara minst tio procent av en heltid för läraren som genomför provår och fem procent för mentorn.

Under provåret ska också lärarens lämplighet bedömas. Rektor ska vid minst två tillfällen göra en sådan bedömning i relation till nationellt fastställda kriterier. Mentor ska medverka i bedömningen.

Skolverket ska i samråd med berörda intressenter utveckla och fastställa de nationella bedömningskriterierna. Myndigheten ska även i övrigt utarbeta de riktlinjer som behövs för provåret.

Läraren förutsätts själv ordna sin provårsplats genom att ansöka om anställning. Den huvudman som anställer en lärare som uppfyller kraven för provårstjänstgöring är också skyldig att erbjuda läraren att få genomföra sitt provår.

Ett provår ska i normalfallet motsvara ett läsår, men kan vid särskilda skäl förlängas till högst två år.

Examinerade lärare som efter den 1 januari 2000 har tjänstgjort under motsvarande minst två år på heltid är undantagna från kravet på provår för att erhålla legitimation.

Skälen för utredningens förslag

Provåret är en central del av det föreslagna legitimationssystemet för lärare. Det ska framförallt ge den nyutbildade läraren en yrkesintroduktion, men också möjliggöra en bedömning av hans eller hennes lämplighet för yrket.

Såväl svensk som internationell forskning pekar på problem för nya lärare att självständigt hantera läraruppdragets olika delar (jfr avsnitt 4.3). Nyanställda lärare får som regel ett eget ansvar för planering och genomförande av undervisning, föräldrakontakter, samarbete med kolleger, uppföljning och utvärdering, m.m. Denna situation innebär en stor skillnad mot att som lärarstudent genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning under handledares ansvar. Det kan också konstateras att många lärare efterfrågar en yrkesintroduktion i form av ett provår eller liknande (jfr avsnitt 8.2.2).

Under utredningens intervjuer har det också framhållits att lärarutbildningarna har svårigheter att stoppa studenter som är olämpliga för läraryrket. Det förekommer att uppenbart olämpliga personer ändå tillåts ta examen. Detta är naturligtvis olyckligt och lärarutbildningarna bör ägna frågan större uppmärksamhet. Samtidigt pekar det på behovet av en kontrollstation efter lärarexamen för lärare som ska legitimeras och få full behörighet för yrket.

Provåret kan också bidra till att lärarkåren utvecklar sin professionalism. Det uppmuntrar till och skapar arenor för professionella möten mellan erfarna och nyexaminerade lärare. Det förutsätter också att kompetensprofiler och andra professionella normer utvecklas, förankras och upprätthålls inom lärarkåren. Förslaget om provår knyter också an till de välfungerande system för yrkesintroduktion och kvalitetssäkring som finns i bl.a. Skottland och Kanada (Ontario).

Avsikten med provåret är inte att det ska ersätta den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen. Verksamhetsförlagd utbildning innebär bl.a. att lärarstudenterna tidigt under sin utbildning får prova på yrket. Om det då visar sig att de inte passar för yrket kan de avbryta sina studier i ett tidigt skede, vilket naturligtvis är en vinst för såväl den enskilde som för samhället som helhet.

9.3.1 Provåret ska motsvara ett läsår

Med hjälp av nationella kriterier bör det efter ett provår vara möjligt att bedöma om en lärare är lämplig eller ej för yrket. Om det finns särskilda skäl ska emellertid den nyutbildade läraren undantagsvis ha rätt till ytterligare tid för sin provtjänstgöring. Särskilda skäl kan föreligga om en lärare inte har kunnat prövas på ett tillfredsställande sätt. Det kan t.ex. handla om hög frånvaro orsakad av sjukdom eller liknande omständigheter. Förlängningen ska då inte vara längre än vad som krävs för en rättvis bedömning, dock längst ett år.

Om en lärares första anställning varar kortare tid än ett läsår, dock minst en termin, ska läraren ändå ha rätt att påbörja sitt provår. Läraren får i sådana fall fullfölja sitt provår på en annan anställning.

9.3.2 Det ska finnas särskild tid för yrkesintroduktion

För att provåret ska fungera ska särskild tid avsättas för såväl mentor som för den nya läraren. Det är rimligt att tio procent av en heltidstjänst avsätts för provårsläraren och fem procent för mentorn. Det vore i och för sig önskvärt om staten kunde bidra med medel för ytterligare tid, exempelvis tjugo procent för den nye läraren och tio för mentorn, men enligt min bedömning skulle detta bli alltför kostsamt (jfr avsnitt 12.2.1).

På den enskilda skolan avgör som regel rektor hur tiden ska fördelas mellan olika arbetsuppgifter. Under provåret är det naturligt att undervisningstiden minskas för den nya läraren, eftersom han eller hon behöver mer tid för planering, uppföljning och reflexion än en erfaren lärare.

Undervisningstiden kan givetvis minskas även för mentor, men där är det även tänkbart att tid tas från andra uppgifter såsom ämnesansvar, arbetslagsledaransvar eller annat.

9.3.3 Mentor ska främst ge råd och stöd

Mentors roll ska främst vara att ge råd och stöd i yrket. Eftersom en lärares uppdrag inte enbart handlar om undervisningen i klassrummet ska stödet omfatta även exempelvis utvecklingssamtal, bedömning och betygssättning, upprättande av individuella utveck-

lingsplaner, åtgärdsprogram och annan dokumentation samt hur man går till väga i samband med elevvårdsärenden. Mentor ska även fungera som förebild, t.ex. genom att den nyutbildade ges möjlighet att följa hans eller hennes undervisning.

Mentor ska vidare medverka i bedömningen av provårsläraren. Det ställer krav på att han eller hon finns med som observatör av den nya lärarens arbete. Observationerna bör följas upp med reflekterande samtal.

Mentor får således en mycket viktig roll och bör därför vara väl kvalificerad och utses med omsorg. Skolverket bör utfärda riktlinjer för vilka krav som ska ställas på en mentor och huvudmannen bör sträva efter att mentorn får utbildning för uppgiften.

En mentor ska vara legitimerad. Han eller hon bör även vara erfaren och ha samma behörighet som provårsläraren är utbildad för. Finns ingen sådan mentor att tillgå, vilket exempelvis kan vara fallet i ämnen med få elever i grundskolans senare årskurser eller i gymnasieskolan, ska i andra hand en annan erfaren och legitimerad lärare vara mentor. Mentors behörighet bör i sådana fall givetvis ligga så nära den nya lärarens som möjligt.

Mentor ska utses av den som är rektor för aktuell verksamhet. Om rektor tvingas utse en mentor som har en annan behörighet än den som provårsläraren är utbildad för kan det vara lämpligt att organisera ett samarbete mellan olika skolor. På så sätt kan den som är ny i yrket ändå få möjlighet att diskutera med en erfaren lärare med motsvarande arbetsuppgifter.

Mentor ska ha en rådgivande och stödjande roll och det går därför att ifrågasätta om han eller hon även ska bedöma den nyutbildade. Men eftersom mentor under en längre tid ska följa provårsläraren på nära håll kommer rimligen bedömningens kvalitet att öka väsentligt om även mentor deltar.

9.3.4 Rektor ska ansvara för bedömningen

Vid sidan av mentor föreslås även rektor ha en tydlig roll under en lärares provår. Förutom att stå för vissa informationsinsatser o.d. ska rektor bedöma provårsläraren utifrån en s.k. nationell kompetensprofil vid minst två tillfällen under det första året.

Rektors bedömning ska ske i flera steg. Först ska rektor och provårsläraren föra samtal om planeringen av ett visst undervisningstillfälle eller en viss aktivitet. Sedan ska rektor observera

undervisningen/genomförandet och avslutningsvis ska rektor och läraren ha uppföljningssamtal.

Bli resultatet tillfredsställande efter det första året avslutas provåret och den nyutbildade får ett yttrande där det anges att denne bör erhålla legitimation. Bli resultatet icke tillfredsställande vid det första formella bedömningstillfället ska särskilda samtal föras med provårsläraren och en individuell åtgärdsplan upprättas inför fortsättningen av provåret.

Det är självklart en fördel om rektor inte begränsar bedömningen till de föreslagna formella tillfällena utan kontinuerligt följer upp hur provårsläraren fungerar i yrket under hela provåret.

Om rektor saknar lärarkompetens ska biträdande rektor eller motsvarande med lärarkompetens medverka i bedömningen. Finns heller ingen biträdande skolledare med lärarkompetens ska rektor utse ytterligare en erfaren, legitimerad lärare som medbedömare.

Eftersom rektor har ett övergripande ansvar för skolans kvalitet och personalens kompetens är det naturligt att han eller hon har en tydlig roll i bedömningen av nya lärare. Det kan emellertid finnas problem med detta eftersom skollagen inte ställer krav på att rektor ska ha en lärarutbildning. Det ingår inte i mitt uppdrag att ge förslag till skärpta behörighetsregler för rektorer, men med anledning av ovanstående vill jag ändå framföra att det finns starka skäl att införa tydliga och skärpta behörighetsregler för rektorer. Jag har därför med tillfredsställelse noterat att regeringen avser att lämna förslag om nya behörighetsregler till riksdagen (prop. 2007/08:1, utg. omr. 16).

9.3.5 Skolverket ska fastställa en kompetensprofil för lärare

För att provåret ska bli likvärdigt i hela landet bör det omgärdas av nationella regler och riktlinjer. Det handlar exempelvis om en s.k. kompetensprofil för lärare samt om sådana uppgifter som mentorer och rektorer bör ha i samband med provåret.

Skolverket – som bl.a. har ett nationellt ansvar att följa och utveckla skolans kvalitet och likvärdighet – bör enligt min mening ansvara för dessa frågor. Myndigheten ska således utveckla och fastställa en nationell kompetensprofil och vid behov uppdatera denna. Skolverket ska i arbetet med den nationella kompetensprofilen samråda med berörda intressenter och professionsföreträdare.

Skolverket får en delvis ny roll genom den förändrade myndighetsorganisation inom skolområdet som träder i kraft den 1 oktober 2008. Jag noterar dock att Skolverket kommer att behålla det nationella ansvaret för skolväsendet och att regeringen anger att utgångspunkten för ändringarna är att renodla Skolverkets uppdrag med fokus på föreskrivande, uppföljande och utvecklande uppgifter inom bl.a. skolväsendet (prop. 2007/08:50).

En kompetensprofil skulle bl.a. kunna omfatta nedanstående aspekter.

- Förmåga att ha höga positiva förväntningar på alla barn
- Förmåga att tillämpa läroplan och kursplaner i praktiken
- Lärarrollen i praktiken
- Förmåga att omsätta ämnesteorier i praktiken
- Engagemang i elevernas lärande
- Förmåga att följa upp och bedöma elevernas kunskapsutveckling
- Förmåga att möta elever med olika förutsättningar
- Förmåga att möta pojkar och flickor ur ett jämställt perspektiv
- Samarbete med elever, föräldrar, kolleger och ledning
- Etiska förhållningssätt
- Omvärldsorientering
- Drivkraft för egen kompetensutveckling

Ovanstående exemplifiering bygger dels på material om kompetensprofiler som Skolverket lämnat till utredningen, dels på beskrivningen av lärarens professionalism och inverkan på elevernas resultat som redovisas i kapitel 2. Ytterligare en utgångspunkt är kompetensprofiler och kriterier för lärare i andra länder (jfr t.ex. avsnitt 5.3.1; 5.4.1; 5.5.1).

Kompetensprofilen bör kunna vara gemensam för samtliga lärarkategorier. I den mån särskilda preciseringar för olika typer av lärare behövs får Skolverket överväga utformningen av dessa tillsammans med berörda intressenter.

En kompetensprofil bör självfallet ha koppling till de krav som ställs i skolans styrdokument. Den bör också spegla hur lärare omsätter teoretiska kunskaper och agerar i praktiken (jfr avsnitt

2.1). Kompetensprofilen bör hållas aktuell, bl.a. i förhållande till skolans styrdokument, men även vad gäller samhällsutvecklingen i övrigt.

De krav som kommer att ställas på den som tagit sin lärarexamen och genomfört ett provår för att få legitimation bör även beaktas när lärare utbildas. Detta bör ses över inom ramen för den pågående översynen av lärarutbildningen. Kompetensprofilen som används som bas då läraren bedöms för att få legitimation bör avspegla de mål som i examensordningen anges för lärarexamen.

Kompetensprofilen bör kompletteras med ett dokument som beskriver ”god lärarsed” (jfr t.ex. ethical standards i avsnitt 5.4.1 samt Lärarförbundets och Lärarnas riksförbunds yrkesetiska principer från 2001). Ett sådant dokument bör fastställas av den statliga skolmyndigheten efter samråd med bl.a. lärarnas fackliga organisationer och representanter för arbetsgivarna. Om det inte finns några yrkesetiska normer för lärare har omgivningen svårt att bedöma om en lärare handlar professionellt i olika situationer. Avgöranden från den nämnd som utredningen föreslår ska pröva frågor om återkallelser kommer över tid att ha betydelse för vad som kan anses vara ”god lärarsed” (jfr avsnitt 9.6).

9.3.6 Läraren ska själv söka sin provårsplats

Den nya läraren ska själv söka en tidsbegränsad anställning för att genomgå sitt provår. Provåret ska genomföras i de årskurser och ämnen som läraren har utbildning för, och som han eller hon blir behörig att undervisa i efter legitimering. Det är självklart viktigt att nytexaminerade lärare så snabbt som möjligt ges möjlighet att genomföra provår för att kunna få legitimation.

Utgångspunkten är således att nytbildade måste söka tjänster som de har utbildning för även om sådana tjänster inte finns på den ort de helst önskar. Om provårsläraren uppfyller kraven för provårstjänstgöring – dvs. har en lärarexamen med inriktning mot undervisningen – ska huvudmannen vara skyldig att erbjuda provårstjänstgöring. Det blir då frågan om en tidsbegränsad anställning på högst ett år. Om läraren behöver prövas under ytterligare tid (jfr 9.3.1.) kan den tidsbegränsade anställningen förlängas med som längst ett år.

Det finns naturligtvis inget som hindrar skolhuvudmännen från att utlysa särskilda provårstjänster. Ibland kanske det är nödvändigt

för att man ska lyckas rekrytera en provårslärare. Det kan också vara en fördel om huvudmännen samordnar sin information om var det finns lediga platser för att genomföra provår.

Provåret har vissa beröringspunkter med den provanställning som avses i kollektivavtalet mellan de båda lärarförbunden och Sveriges Kommuner och Landsting (Lag och avtal: Avtal för lärarområdet 2005). Ett genomförande av förslaget kan därför aktualisera anpassningar i det nu gällande avtalet.

9.4 Beviljande av legitimation

Utredningens förslag:

För att få legitimation ska krävas att läraren har avlagt lärarexamen samt fullgjort sin provårstjänstgöring. Vid ansökningstillfället får inte sådana omständigheter föreligga som skulle leda till ett återkallande om läraren redan var legitimerad.

Den enskilde läraren ska själv ansöka om legitimation hos Skolverket. Till ansökan ska bifogas ett yttrande över provåret från ansvarig rektor.

Examinerade lärare som efter den 1 januari 2000 har tjänstgjort under motsvarande minst två år på heltid är undantagna från kravet på provår för att erhålla legitimation. Skolverket ska föra register över legitimerade lärare samt lärare som genomgår sitt provår. Registret samt lärarnas legitimationshandlingar ska uppdateras om lärarnas behörighet förändras.

Skälen för utredningens förslag

Skolverket är central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet. Det är därför naturligt att myndigheten också tilldelas uppdraget att upprätthålla och administrera systemet med lärarlegitimation. Skolverket har i dag ansvar för registret över pedagogisk personal, det s.k. lärarregistret.

9.4.1 Ansökan

Den enskilde läraren ska själv ansöka om legitimation hos Skolverket. Till ansökan ska bifogas ett yttrande från den rektor som varit ansvarig för provåret. Yttrandet ska redovisa den bedömning som rektor tillsammans med mentor gjort av lärarens lämplighet i förhållande till den nationella kompetensprofilen. Om mentorn gör en annan bedömning än rektor ska detta särskilt framgå av yttrandet. I sådana fall ställs ökade krav på Skolverkets analys inför ett ställningstagande om legitimation. Det kan också medföra att ytterligare underlagsmaterial måste inhämtas.

9.4.2 Skolverkets beslut

Skolverkets beslut om legitimation består av två steg. För det första att klargöra om läraren uppfyller kraven för legitimation, och för det andra att fastställa lärarens behörighet att undervisa. För legitimation krävs att läraren har avlagt lärarexamen samt fullgjort sin provårstjänstgöring.¹ Dessutom får vid ansökningstillfället inte sådana omständigheter föreligga som skulle leda till ett återkallande ifall läraren redan var legitimerad (jfr avsnitt 9.6).

Av legitimationsbeviset ska tydligt framgå i vilka ämnen, årskurser och skolformer läraren är behörig att undervisa. Skolverket ska fastställa behörigheten utifrån inriktningen på lärarens examen.

Efter legitimering ska läraren kunna utöka sin behörighet genom påbyggnadsutbildning. Skolverket ska efter prövning påföra den utökade behörigheten på legitimationsbeviset. Om en lärare utnämns till särskilt kvalificerad lärare eller gymnasielektor ska även det noteras på legitimationsbeviset (jfr avsnitten 9.7 och 9.8).

När Skolverket fastställer en lärares behörighet utifrån de krav som anges i en särskild förordning (se författningsförslaget) ska huvudprincipen vara att han eller hon behåller den behörighet som utbildningen gav vid den tidpunkt då studierna genomfördes. Normalt torde det inte innebära några större svårigheter att fastställa vilken behörighet en gammal utbildning ger i förhållande till de nya kraven. I de fall tolkningsproblem uppstår får behörigheten avgöras av Skolverket efter en mer ingående prövning.

I vissa fall ska emellertid inte huvudprincipen om bibehållen behörighet tillämpas. Exempelvis föreslår utredningen att det ska

¹ Bestämmelser för lärare med utländsk examen framgår av avsnitt 9.9.

ställas krav på påbyggnadsutbildning till speciallärare (eller specialpedagog) för att en lärare ska få undervisa i sär- eller specialskolan, och att detta ska gälla samtliga lärare oavsett när de utbildade sig. Dagens regler ställer inte uttryckligen krav på sådan vidareutbildning för att undervisa i sär- eller specialskolan. Kravet i 2 kap. 3 § skollagen på att lärare ska ha en utbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning som ska bedrivas kan dock tolkas som att det redan nu finns ett krav på speciallärarutbildning.

9.4.3 Redan utbildade lärare

Examinerade lärare som efter den 1 januari 2000 har tjänstgjort under motsvarande minst två år på heltid är undantagna från kravet på provår för att erhålla legitimation. Tjänstgöringen ska avse de årskurser och ämnen legitimationen avser. För att Skolverket ska kunna bevilja legitimation får inte sådana omständigheter föreligga som skulle leda till ett indragande av legitimationen.

Systemets trovärdighet kräver att den tjänstgöring som ersätter provåret är relevant och aktuell. Skäl kan anföras för att den tjänstgöring som ska ersätta provåret ska vara lika lång, dvs. ett år. Mot det ska dock ställas att det inom ramen för provåret sker en ingående prövning och bedömning av den nye läraren. Den tid som ska krävas av en redan utbildad lärare bör därför vara längre än provåret och uppgå till minst två år. Examinerade lärare som inte varit yrkesverksamma i tillräcklig omfattning efter den 1 januari 2000 ska därför genomföra ett provår för att kunna få legitimation.

Legitimationsförfarandet bör vara enkelt för lärare som redan har lärarexamen och tillräcklig yrkeserfarenhet. När det gäller yrkesverksamma lärare bör rektor i de flesta fall kunna avge ett yttrande utan någon särskild kontroll eftersom han eller hon redan torde ha god kunskap om lärarens kompetens.

Endast lärare med svensk lärarexamen eller lärare med utländsk examen som tidigare fått behörighetsbevis från Högskoleverket ska kunna beviljas legitimation. För lärare med utländsk examen föreslås fortsättningsvis ett särskilt förfarande i frågor om legitimation, se avsnitt 9.9.

Med undantag för waldorfskolor har fristående skolor sedan år 2002 motsvarande behörighetskrav som offentliga skolor. Utredningens förslag innebär att legitimations- och behörighetsreglerna ska vara samma oavsett huvudman och inriktning.

Detta föranleder även förändringar av de övergångsregler till skollagen som kom när de nuvarande behörighetsreglerna infördes för fristående skolor.

9.4.4 Skolverkets register

Skolverket ska upprätta register över dels de lärare som genomgår sitt provår, dels de som har erhållit legitimation. Registrens innehåll framgår närmare av författningsförslaget.

Huvudmännen, som får ersättning från staten för att de anordnar provår, ska anmäla till Skolverket vilka personer som genomgår provår.

9.5 Uppgifter som endast får utföras av legitimerade lärare

Utredningens förslag:

Endast legitimerade lärare ska självständigt få sätta betyg. Har en icke legitimerad lärare haft ansvar för undervisningen ska betyg sättas tillsammans med en legitimerad lärare. Kan lärarna inte enas om ett betyg ska den legitimerade läraren besluta om betyget. Om den legitimerade läraren inte är behörig i det ämne som betygsättningen avser ska betyget i sista hand sättas av rektor.

För att vara mentor för provårslärare ska det krävas legitimation. Det bör även krävas legitimation för att handleda lärarstudenter.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen ska enligt direktiven pröva om vissa uppgifter bör förbehållas behöriga lärare respektive lärare som skaffat sig ytterligare kompetens och yrkeserfarenhet.

Enligt min mening kan endast tydligt avgränsade och konkreta uppgifter med koppling till författning vara aktuella att utan undantag förbehållas legitimerade lärare. I läroplanerna finns sådana uppgifter i form av bedömning och betygsättning, utvecklingssamtal och individuella utvecklingsplaner samt elevinflytande.

Läroplanernas övriga riktlinjer är av mer generell karaktär och flertalet måste beaktas av varje undervisande lärare. I skolformsförordningarna finns därutöver bestämmelser om elevvårdskonferensen och disciplinära åtgärder som riktas direkt till lärarna.

9.5.1 Betygsättning

I ett stort antal studier har det visats att betygssättningen i svenska skolor inte är likvärdig. Det finns betydande skillnader i hur bestämmelserna tillämpas inom och mellan skolor (jfr t.ex. Skolverket, 2004c; 2005a; 2005b; 2007d; 2007f; Riksrevisionen, 2004; Tholin, 2006). Skolverkets utbildningsinspektion har exempelvis påtalat att bedömningen ofta är alltför provfixerad och att läraren inte utgår från ett allsidigt underlag vilket krävs enligt läroplanerna.

I grundsärskolan är det vanligt att elever och föräldrar inte känner till att det är en rättighet för eleven att få betyg från och med årskurs 8, men att man ska begära betyg om man vill ha ett sådant. I gymnasiesärskolan och särvox förekommer det att betyg inte alls sätts, fastän alla elever utom de som får verksamhetsträning ska ha betyg. Betyg ersätts i flera gymnasiesärskolor och i särvox av intyg över att eleven har deltagit i undervisningen.

Jag föreslår att betyg endast ska få sättas av legitimerade lärare. Bedömning och betygssättning är en central del av lärarrollen och ska därför skötas av dem som legitimerats för yrket. Detta är viktigt för att säkerställa kvaliteten i betygssättningen.

Personer utan legitimation kan med stöd av undantagsregler undervisa högst ett år i taget. Nya lärare som genomför sitt provår får också undervisa utan legitimation. Dessa kategorier får däremot inte självständigt sätta betyg utan ska samråda i denna fråga med en legitimerad lärare. Det kan då uppkomma situationer där den som undervisat och den legitimerade läraren inte kan enas. Är den legitimerade läraren behörig i det ämne som betygssättningen avser ska han eller hon fatta beslut om betyget. Det är däremot inte rimligt att en lärare som inte är behörig att undervisa i ämnet ska fatta beslut om betyg enbart därför att han eller hon är legitimerad. I en sådan situation ska rektor sätta betyget.

Det kan även förekomma att två legitimerade lärare undervisar samma elevgrupp i samma ämne. Om dessa två legitimerade lärare inte kan komma överens om ett betyg ska rektor avgöra vilket betyg som ska sättas. Saknar rektor nödvändiga ämneskunskaper

och didaktiska kunskaper bör han eller hon inhämta synpunkter från någon annan skolledare eller lärare med erforderlig kompetens.

9.5.2 Handledar- och mentorskap

Delar av lärarutbildningen bedrivs ute på skolorna som s.k. verksamhetsförlagd utbildning. Under dessa perioder har lärarstudenterna tillgång till handledare på den skola där utbildningen genomförs. Inom ramen för denna utredning föreslås ett provår där varje provårslärare ska ha tillgång till en mentor för att bl.a. säkerställa en god yrkesintroduktion.

Såväl handledar- som mentorskap handlar om kvalificerade uppgifter som kräver erfarna och kvalificerade lärare. Jag anser att endast legitimerade lärare ska få vara handledare och mentorer. Det är ett rimligt minimikrav men jag vill samtidigt poängtera att den legitimerade läraren också bör ha några års yrkeserfarenhet för att bli handledare eller mentor. Att vara handledare eller mentor är i själva verket uppgifter som väl lämpar sig för särskilt kvalificerade lärare och gymnasielektorer (jfr avsnitt 9.7 och 9.8). Jag lämnar ett uttryckligt förslag när det gäller mentorskap medan frågan om kvalifikationer för handledare är en fråga för lärarutbildningen och den pågående översynen där.

9.5.3 Andra uppgifter som övervägts

Andra avgränsade uppgifter som utan undantag skulle kunna förbehållas legitimerade lärare är utvecklingssamtal, frågor om elevinflytande samt disciplinära åtgärder mot elever.

Beträffande utvecklingssamtal bör dock den lärare som undervisar eleverna också vara den som har ansvar för föräldrakontakterna, även om han eller hon inte är legitimerad. Det är inte lämpligt att överlämna denna uppgift till någon som endast kan ge andrahandsinformation eller att en legitimerad lärare ska närvara som bisittare under utvecklingssamtalen. En icke legitimerad lärare bör dock alltid samråda med en legitimerad lärare om hur elevers kunskapsutveckling ska utvärderas mot kursplanernas mål.

Elevinflytande och disciplinära åtgärder är direkt kopplade till den dagliga undervisningssituationen. Det bör därför vara den som undervisar som ansvarar för att eleverna får möjlighet att påverka

undervisningen och som ser till att ordningen upprätthålls. Samma princip bör även gälla elevvårdskonferensen. Det är den eller de lärare som dagligen möter eleven som bäst känner till förhållanden som vanligen diskuteras i en elevvårdskonferens.

När det gäller ansvar för ämnesutveckling hänvisas till avsnitt 9.7 och 9.8.

9.6 Återkallande av legitimation

Utredningens förslag

En lärarlegitimation ska kunna återkallas om läraren genom grov oskicklighet eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket eller om läraren p.g.a. sjukdom eller liknande omständigheter inte kan utöva yrket tillfredställande. En legitimation ska också återkallas om läraren själv begär det.

En särskild nämnd vid Skolverket – Lärarnas ansvarsnämnd – ska pröva frågor om återkallelse av legitimation. Ordföranden i nämnden ska ha domarerfarenhet medan övriga ledamöter ska ha särskilda sakkunskaper om skolverksamhet och lärarens uppdrag.

Myndigheten för skolinspektion ska ta emot och utreda anmälningar mot lärare. Skolinspektionen ska kunna framföra kritik mot läraren eller i allvarliga fall begära att legitimation återkallas.

Den som fått sin legitimation återkallad ska kunna ansöka hos Lärarnas ansvarsnämnd om att på nytt beviljas legitimation om omständigheterna medger det.

Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningens förslag ska legitimation vara en nödvändig förutsättning för att få utöva läraryrket fullt ut. För att systemet ska vara trovärdigt kan emellertid inte legitimationen vara något som innehavaren för all framtid har rätt till oberoende av hur han eller hon sköter sina arbetsuppgifter. Från det allmännas sida måste det vara möjligt att vidta åtgärder mot en lärare som missköter sig. Om läraren allvarligt missköter sina åligganden eller visar sig uppenbart olämplig ska det vara möjligt att återkalla legitimationen.

Som framgår av kapitel 6 är i själva verket de rättigheter som följer av en auktorisation eller legitimation alltid villkorliga. Den som allvarigt åsidosätter sina skyldigheter får heller inte behålla sina rättigheter. Detta är nödvändigt om systemet ska behålla sin trovärdighet.

I första hand ska dock missförhållanden hanteras på den arbetsplats där läraren arbetar. Endast om det är frågan om allvariga missförhållanden ska det föranleda direkta åtgärder från centralt håll genom ansökan om återkallelse av legitimation.

9.6.1 När ska en legitimation återkallas?

Inom hälso- och sjukvården kan en legitimation återkallas bl.a. om en yrkesutövare genom grov oskicklighet eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket. Det kan också komma i fråga att yrkesutövaren på grund av sjukdom eller liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredställande, eller om han eller hon begär att legitimationen ska återkallas. Återkallelse på grund av grov oskicklighet är relativt ovanlig inom hälso- och sjukvården och sker då oftast p.g.a. missbruk av förskrivningsrätten eller felbehandlingar av tandläkare (Johnsson 2002). Med att någon på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket avses bland annat att yrkesutövaren dömts för allvarigare brott även om brottet inte begåtts i yrkesutövningen. Med sjukdom eller liknande omständigheter avses bland annat allvarlig psykisk sjukdom eller missbruk av alkohol eller narkotika.

Ovan nämnda skäl för indragen legitimation bör huvudsakligen kunna gälla även på skolans område.

Om en lärare begår ett brott som riktar sig mot en elev bör det i de flesta fall vara möjligt att återkalla legitimationen. Enligt min uppfattning kan även brott som en lärare begår privat, dvs. utan direkt koppling till lärargärningen, vara av sådant slag att legitimationen kan ifrågasättas. Här finns en parallell till lagen (2000:873) om registerkontroll. Enligt denna ska personal inom förskoleverksamhet, skola och skolbarnsomsorg lämna ett utdrag ur belastningsregistret när de erbjuds anställning. På skolans område omfattar lagen de obligatoriska skolformerna. Utdraget ska omfatta domar avseende sexualbrott samt andra brott som innefattar allvarliga kränkningar av andra människor, såsom mord, dråp, grov misshandel, människorov, grovt rån och barnpornografibrott.

Syftet med kravet på registerutdrag är att skydda barn och ungdomar mot sexuella övergrepp men även mot andra övergrepp (prop. 1999/2000:123). Från och med den 1 april 2008 omfattar registerkontrollen fler grupper som verkar inom skola och barnomsorg. Bland annat ska lärarstudenter innan de utför verksamhetsförlagda delar av sin utbildning visa upp ett registerutdrag.

Tungt vägande skäl talar för att den lärare som privat gör sig skyldig till sådana brott som ska framgå av ett registerutdrag för anställning ska kunna få sin legitimation återkallad. Oftast har en sådan lärare genom sin brottslighet visat sig uppenbart olämplig för att utöva läraryrket. En bedömning måste dock självklart göras i det enskilda fallet. Avsikten är emellertid inte att den som tidigare dömts för ett allvarligt brott och som avtjänat sitt straff med någon form av automatik och för all framtid ska hindras från att bli lärare och få legitimation för yrket. Även här ska en individuell prövning göras av personens lämplighet (se vidare avsnitt 9.4).

Om en lärare inte är i stånd att undervisa på grund av hälsoskäl, t.ex. svårare sjukdom eller missbruksproblem kan detta utgöra en fara för eleverna och deras skolgång. I första hand är det även här huvudmannens ansvar att hantera sådana problem men i sista hand kan det enligt min uppfattning vara nödvändigt att vidta en så drastisk åtgärd som att begära att legitimationen ska dras in.

En lärare ska enligt 1 kap. 2 § tredje stycket skollagen, aktivt motverka kränkande behandling såsom mobbning och rasistiska beteenden. Det är då helt oacceptabelt om en lärare själv betar sig på ett sådant sätt mot ett barn eller en elev. Sådant beteende bör föranleda kraftfulla åtgärder från huvudmannen och i sista hand kunna medföra att legitimationen ifrågasätts. Enligt min uppfattning har en lärare som vid upprepade tillfällen gjort sig skyldig till kränkande handlingar mot en elev därigenom visat sig uppenbart olämplig för yrket.

Även inkompetens eller vad som skulle kunna benämnas som grov oskicklighet är något som enligt min uppfattning kan göra att en legitimation ifrågasätts och i slutänden dras in. Det är inte rimligt att en lärare som missköter sina åtaganden över tid får ansvara för allt fler elevers lärande. Inom hälso- och sjukvården utgör möjligheten att återkalla en legitimation på grund av grov oskicklighet en naturlig del av systemet även om det, som påpekats ovan, är ovanligt att en legitimation återkallas på den grunden.

En legitimerad lärare ska upprätthålla och utveckla sin yrkesmässiga standard. Huvudmannen har därvid ett ansvar för att

lärarna har möjligheter till kompetensutveckling och även i övrigt det stöd som krävs för att fungera väl i yrkesrollen. Om en lärare trots insatser från huvudmannen inte förmår att vidmakthålla eller utveckla sin kompetens och inte heller i övrigt förmår att sköta sitt uppdrag bör det i allvarliga fall vara möjligt att begära att legitimationen ska återkallas.

Grov oskicklighet kan även innebära att en lärare inte förmår att leva upp till yrkesrollen. I denna ingår undervisning och sådant som hör undervisningen till t.ex. betygssättning, utvecklingssamtal och att upprätta individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram. Om en lärare inte förmår att fullgöra sådana uppgifter på ett tillfredställande sätt kan också det vara ett tecken på grov oskicklighet i lärargärningen.

En sammanvägning av de faktorer som nämnts ovan kan leda till att en lärare bedöms som grovt oskicklig i sin lärargärning och därför ska bli av med sin legitimation. Det är väsentligt att en sådan prövning sker genom ett rättssäkert förfarande utifrån dokumenterade förhållanden.

9.6.2 Kan man få ny legitimation?

Den som blivit av med sin legitimation bör kunna få en ny om de förhållanden som föranlett återkallelsen ändras eller om läraren på nytt visat sig lämplig att utöva sitt yrke. Enligt min uppfattning bör det dock normalt ha gått minst något år innan läraren ska kunna beviljas en ny legitimation.

Regeringsrätten har i ett avgörande som avsåg en legitimerad sjuksköterska slagit fast att en rimlig utgångspunkt kan vara att prövningen åtminstone bör omfatta en treårsperiod (RÅ 2000 ref. 10). Detta kan vara ett lämpligt riktmärke även för lärare, men enligt min uppfattning bör det inte i lag anges en viss minimitid för ny prövning. Omständigheterna i det enskilda fallet kan motivera att såväl en längre som en kortare anmärkningsfri period krävs.

När frågan väcks om att på nytt bevilja en legitimation måste den som söker kunna styrka att han eller hon är lämplig att utöva yrket samt i förekommande fall att de omständigheter som föranledde återkallelsen inte längre föreligger. Det bör t.ex. vara möjligt för en lärare som varit inne i ett akut missbruk av alkohol eller narkotika att visa att han eller hon genomgått framgångsrik behandling för missbruket. Även en lärare som fått sin legitimation åter-

kallad på grund av grov oskicklighet bör kunna ansöka om att på nytt beviljas legitimation. I sådana fall måste läraren kunna visa att han eller hon nu klarar av läraruppdraget. Den nämnd som enligt nedan ska pröva frågor om återkallelse av legitimation bör även pröva frågor om att på nytt bevilja legitimation.

9.6.3 Vem kan begära att en legitimation ska återkallas?

När en legitimation återkallas är avsikten från det allmännas sida att markera att en uppenbart olämplig person inte ska undervisa. Inom hälso- och sjukvården är det Socialstyrelsen eller den yrkesutövare det gäller som kan begära att en legitimation ska återkallas. Efter-som personal inom hälso- och sjukvården är skyldiga att anmäla missförhållanden (jfr avsnitt 6.2) ges Socialstyrelsen upplysningar om händelser som kan föranleda att en legitimation ifrågasätts. Det finns för närvarande ingen liknande anmälningsskyldighet på skolans område. Det bör dock nämnas att systemet på hälso- och sjukvårdens område är föremål för debatt och ifrågasättande. Sommaren 2007 tillsatte regeringen en utredning om patientsäkerhet (dir. 2007:57) med uppdrag att bl.a. se över HSAN:s roll.

Från och med den 1 oktober 2008 kommer den nya myndigheten Statens skolinspektion att ansvara för inspektion, kvalitetsgranskning och tillsyn över det offentliga skolväsendet för barn, ungdomar och vuxna, de fristående skolorna samt den av de allmänna anordnade förskolverksamheten och skolbarnsomsorgen. När utredningen i betänkandet använder begreppet Skolinspektionen avses därför den statliga skolmyndighet som kommer att hantera dessa frågor i framtiden.

Skolinspektionen ska hantera och utreda anmälningar mot en enskild lärare (jfr avsnitt 9.6.5). Därför är det också rimligt att inspektionen ska kunna begära att en legitimation återkallas. Det är också rimligt att en lärare själv ska kunna begära att legitimationen återkallas om han eller hon inte längre anser sig lämplig för yrket.

Det kan anföras skäl för att även andra ska kunna begära återkallande av legitimation. Jag anser emellertid att den rätten ska vara förbehållen inspektionsmyndigheten och den som innehar legitimationen. Missförhållanden ska uppmärksammas via anmälningar till Skolinspektionen, och inspektionen ska efter utredning kunna ansöka om att en legitimation återkallas.

9.6.4 Vem prövar frågor om återkallelse?

Att få sin legitimation återkallad är mycket ingripande för den enskilde och en sådan åtgärd förutsätter därför ett förfarande som uppfyller högt ställda krav på rättssäkerhet. Inom andra områden där det allmänna utfärdar legitimationer/auktoriseringer och dessa är en förutsättning för att få utöva ett visst yrke finns det i huvudsak två modeller för att hantera frågor om återkallelse. Antingen prövas återkallelser av samma myndighet som utfärdat den ursprungliga legitimationen eller auktoriseringen eller så sker prövningen av en fristående nämnd. Fastighetsmäklarnämnden är ett exempel på den förstnämnda ordningen medan Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN) och Veterinära ansvarsnämnden är exempel på den senare.

Inom skolans område finns redan en instans för överprövning av vissa beslut, nämligen Skolväsendets överklagandenämnd (jfr 1 kap. 14 § skollagen). Nämnden är en egen myndighet med en direktör som chef, men Skolverket sköter nämndens kanslifunktioner. Till nämnden får bland annat överklagas en skolstyrelses beslut om mottagande av elev i viss skolform. Nämnden består av en ordförande och fem andra ledamöter, av vilka en ska vara vice ordförande. Ordförande och vice ordförande ska vara jurister med domarerfarenhet. Nämnden är beslutför när ordföranden eller vice ordföranden och minst två andra ledamöter är närvarande.

Jag har övervägt om Skolväsendets överklagandenämnd skulle kunna pröva frågor om återkallelser i ett system med legitimationer för lärare. Att det är frågan om en redan befintlig nämnd inom skolans område talar för en sådan lösning. Flera skäl talar dock däremot, bl.a. skulle överklagandenämnden få en helt annan roll än i dag vilket skulle kunna skapa otydlighet. Nämnden skulle vara sista instans i de ärenden som nämnden har nu men vara första instans i frågor om återkallelse av legitimation. Den kan också nämnas att den nya myndigheten Skolinspektionen från och med den 1 oktober 2008 ska hantera kanslifunktionerna för överklagandenämnden.

En annan lösning kan vara att frågor om återkallelser av legitimationer avgörs av en särskild nämnd som ligger vid Skolverket. Nämndens kanslifunktioner kan då skötas av verket och föredragande inför nämnden kan tas därifrån. Ovan föreslår utredningen att nämnden enbart ska pröva frågor om återkallelse av legitimation samt ansökningar om ny legitimation från lärare som fått legitimationen återkallad. Min bedömning är att nämnden

kommer att hantera relativt få ärenden per år och därför inte behöver någon fast bemanning.

Den nämnd som ska hantera frågor om åtgärder mot legitimerade lärare kan lämpligen kallas *Lärarnas ansvarsnämnd*. Denna nämnd bör vara kopplad till Skolverket och inte till Skolinspektionen eftersom inspektionen ska utreda och även kunna väcka frågan om en lärare ska få sin legitimation återkallad. Detta tillvägagångssätt blir mer rättssäkert än om samma myndighet har både initiativ- och beslutanderätt vad gäller återkallande av legitimation.

När det gäller hur nämnden ska hantera ärenden om återkallelser av legitimationer är det naturligt att göra jämförelser med HSAN:s sammansättning vid prövning av liknande frågor inom hälso- och sjukvården. HSAN består av ordföranden och åtta ledamöter. Nämnden är beslutför med ordföranden och sex ledamöter. Ordförande ska ha varit ordinarie domare medan övriga ledamöter ska ha särskild insikt i hälso- och sjukvård.

Det är rimligt att frågor om återkallande av legitimationer prövas av fler ledamöter än vad som nu gäller för Skolväsendets överklagandenämnd. En lämplig sammansättning är ordföranden och fyra ledamöter. Det totala antalet ledamöter i nämnden kan lämpligen vara sex stycken, utöver ordföranden och dennes ersättare. Ordföranden ska ha en bakgrund som ordinarie domare. Bland övriga ledamöter bör det finnas personer med särskilda sakkunskaper om skolverksamhet och lärarens uppdrag.

Ärenden som gäller återkallelse av legitimation ska normalt hanteras skriftligt hos nämnden. Nämnden ska dock hålla muntlig förhandling om enskild part begär det och förhandling inte anses obehövlig. De beslut som nämnden fattar i frågor om återkallelse av legitimation ska, liksom på hälso- och sjukvårdens område, kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Att dra in en rätt att utöva sitt yrke är så ingripande att det måste vara möjligt att få besluten prövade i domstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Liksom på hälso- och sjukvårdens område ska det vara möjligt att återkalla en legitimation i avvaktan på ett slutgiltigt beslut i frågan hos Lärarnas ansvarsnämnd. Ett sådant interimistiskt beslut får endast fattas om det finns sannolika skäl för återkallelse och det är påkallat ur allmän synpunkt, dvs. om det finns skäl att inte avvakta en slutlig prövning. En omedelbar konsekvens av ett interimistiskt beslut är att läraren inte får undervisa om det inte tas ett särskilt beslut av skolans styrelse om detta.

9.6.5 Vilka andra åtgärder kan vidtas mot lärare?

Att återkalla en legitimation är en drastisk åtgärd som i praktiken innebär yrkesförbud. En lärare som blir av med sin legitimation kan inte fortsätta att undervisa som tidigare eftersom han eller hon inte längre är behörig. Oftast kommer omständigheter som gör att en legitimation återkallas vara av sådant slag att läraren även kan komma att skiljas från sin anställning. Det finns dock ingen automatisk koppling mellan att bli av med legitimationen och den arbetsrättsliga regleringen av anställningen.

En lärare som blivit av med sin legitimation är inte längre behörig att undervisa enligt den föreslagna huvudregeln i skollagen (se författningsförslaget 2 kap. 4 § skollagen) och skulle endast få undervisa med stöd av undantagsregeln. Oftast lär det dock inte vara lämpligt att använda sig av en lärare som blivit av med sin legitimation för undervisningen. Det kan dessutom ifrågasättas om eleverna och deras föräldrar kommer att acceptera att en person som bedömts olämplig för läraryrket och därför fått sin legitimation återkallad ändå ska få fortsätta att undervisa.

Inom hälso- och sjukvården finns ett system med disciplinära åtgärder i form av erinran eller varning. Medan det är ovanligt att legitimationer återkallas är det betydligt vanligare med disciplinära åtgärder. År 2007 återkallades legitimationer i 31 fall medan det i 380 fall meddelades disciplinära påföljder i form av erinran eller varning.

Jag har övervägt om det även på skolans område ska finnas möjlighet att från centralt håll meddela disciplinpåföljder i form av erinran eller varning. Av flera skäl har jag dock avstått från ett sådant förslag.

Ett legitimationssystem bör vara enkelt, lättbegripligt och inte medföra alltför omfattande administration. Vid HSAN hanteras flera tusen ärenden per år. Av dessa avser de allra flesta patientärenden där en patient begär att disciplinära åtgärder ska vidtas mot en legitimerad yrkesutövare. Dessa ärenden är svåra och kostsamma att hantera för HSAN. Bland annat måste patientjournaler hämtas in och ärenden ska förberedas och föredras av en specialist inom det område som anmälan avser. En stor del av de årliga kostnaderna för HSAN:s verksamhet avser ersättning till föredragande specialister.

Förutsättningarna för att utreda enskilda händelser och anmälningar mot en viss person torde vara betydligt bättre inom hälso-

och sjukvårdens område än inom skolan. Även om det finns ett relativt omfattande krav på dokumentation inom skolan så motsvarar det inte vad som kan återfinnas i en patientjournal inom hälso- och sjukvården.

Mot ovanstående bakgrund anser jag att det från centralt håll ska vara möjligt att återkalla en legitimation men inte att meddela disciplinära påföljder. Det kan självklart inte uteslutas att det efter en framtida utvärdering av systemet med lärarlegitimationer bedöms lämpligt att införa möjligheten till disciplinära åtgärder.

Även med det system som föreslås i detta betänkande kan det dock självklart finnas anledning att ifrågasätta och kritisera en lärares agerande även när förhållandena inte är så allvarliga att legitimationen bör återkallas. Det är dock bättre att detta hanteras dels lokalt, dels inom ramen för den skolinspektion och den tillsyn som initieras när någon anmäler missförhållanden på en viss skola till Skolverket, vilket brukar benämnas enskilda ärenden. Om Skolverket bedömer att det finns grund för anmälan görs en utredning om vad som hänt och vilket ansvar huvudmannen haft samt vilka åtgärder som vidtagits. Från och med 1 oktober 2008 ska Skolinspektionen hantera dessa frågor. Inom ramen för ett sådant arbete bör det enligt min uppfattning vara möjligt och rimligt att även här hantera synpunkter på eller anmälningar mot en enskild lärare.

Utfallet vid prövningen av en enskild lärare kan bli att Skolinspektionen inte har några synpunkter på en lärares agerande, att det framförs kritik som kan vara mer eller mindre långtgående eller, i allvarliga fall, att inspektionen hos Lärarnas ansvarsnämnd begär att en lärares legitimation ska återkallas. Det bör vara möjligt för inspektionen att vidta de utredningsåtgärder som man finner rimliga i ett visst ärende.

Att Skolinspektionen utreder missförhållanden på en viss skola fråntar inte huvudmannen dennes ansvar att utreda missförhållanden som är kopplade till en viss lärare. Om Skolinspektionen vid sin granskning framför allvarlig kritik mot en lärare ska det vara uppenbart för denne att det i framtiden kan bli aktuellt att begära att legitimationen återkallas.

9.7 Särskilt kvalificerade lärare

Utredningens förslag

Legitimerade lärare på alla nivåer inom skolsystemet ska efter fyra års väl vitsordad tjänstgöring kunna utnämnas till särskilt kvalificerad lärare. En sådan utnämning förutsätter att läraren

- har bedömts som särskilt skicklig i sitt yrke på grundval av att ha genomfört ett väl dokumenterat praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete av relevans för yrkesrollen eller
- har avlagt minst licentiatexamen eller motsvarande inom ett huvudområde som helt eller i huvudsak motsvarar ett undervisningsämne eller på annat sätt ryms inom begreppet utbildningsvetenskap.

Ansökan om utnämning till särskilt kvalificerad lärare prövas av Skolverket. Särskilt kvalificerad lärare ska vara en skyddad yrkesbenämning som endast får användas av den som utnämnts av Skolverket. Benämningen ska påföras legitimationsbeviset.

Skolhuvudmännen förväntas tillvarata den särskilda kompetens som dessa lärare besitter.

Skälen för utredningens förslag

Enligt direktiven ska utredningens förslag stärka lärarnas drivkrafter att utveckla undervisningen och den pedagogiska verksamheten. Lärarna ska också stimuleras till kontinuerlig fortbildning och fördjupning.

Av tidigare studier har det framgått hur viktigt det är att lärarna ges förutsättningar till kompetensutveckling om skolan ska utvecklas och elevernas resultat förbättras (jfr avsnitt 2.1 och 2.2). Även Europeiska kommissionen har i sina gemensamma principer för lärares utveckling betonat vikten av livslångt lärande och karriärmöjligheter (jfr avsnitt 2.4).

Mot denna bakgrund anser jag att ytterligare kvalifikationssteg bör införas utöver den grundläggande legitimationen. Detta skulle väsentligen öka lärarnas möjligheter att utveckla sin professionalism.

9.7.1 Två vägar att bli särskilt kvalificerad lärare

Den enskilde läraren ska själv ansöka till Skolverket om han eller hon vill bli utnämnd till särskilt kvalificerad lärare. Rektor ska yttra sig över ansökan.

Två vägar finns för att kunna bli utnämnd till särskilt kvalificerad lärare. Den första vägen innebär att läraren i fråga har utfört ett praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete. Detta ska utgå från lärarens vardagliga och normala arbete i skolan och syfta till att utveckla undervisningsmodeller eller organisatoriska former som såväl kan underlätta för eleverna att nå målen som att stimulera dem att utveckla sitt kritiska tänkande.

Det praktiskt pedagogiska utvecklingsarbetet kan gälla didaktiska frågor, såsom vad-, varför- och hur-problematiken i ämnesundervisningen eller utveckling av väl fungerande metoder kring andra delar av yrkesrollen. För en yrkeslärare kan det även vara fråga om att han eller hon besitter ett särskilt stort kunnande i sitt grundyrke (t.ex. mästarbrev) och har förmått omsätta det som lärare. Det praktiskt pedagogiska utvecklingsarbetet ska spänna över flera läsår, innehålla reflektioner och kopplingar mellan teori och praktik och vara planerat så att det kan ligga till grund för analys och slutsatser samt vara väl dokumenterat.

En fördel med det praktiskt pedagogiska utvecklingsarbetet är att det kan gälla alla lärare. Härigenom skapas ett incitament för alla som känner att de har intresse och förmåga att utveckla sin undervisning, att också göra detta på ett sätt som kan komma andra till del. De praktiskt pedagogiska utvecklingsarbetena kan därför bli betydelsefulla bidrag till den kontinuerliga utvärdering och reformering av skolorganisation och didaktik som behövs. Det innebär att lärarens vardagliga arbete, hennes erfarenheter och problemställningar kan lyftas fram och ligga till underlag för både diskussion, analys och förändringar. Det betyder också att kopplingen mellan högskolan, dvs. lärosätena med lärarutbildning, och skolans vardag kan stärkas. Högskolor och universitet bör uppmanas att erbjuda kurser för att stimulera lärare att starta utvecklingsarbeten samt att själv initiera sådana. Detta kan i förlängningen bidra till att lärarutbildningen kontinuerligt tillförs ny och aktuell kunskap om rådande förhållanden i landets skolor samt vilka erfarenheter de redan verksamma lärarna har av att tillämpa didaktiska teorier i praktiken.

Det praktiskt pedagogiska utvecklingsarbetet kan organiseras som i Skottland, vilket beskrivs i avsnitt 5.3.1. Där har man ett system med så kallad portfolio. Det innebär att läraren dokumenterar sin praktik och visar sin förmåga att omsätta teoretiska kunskaper i undervisningen.² Ett annat sätt kan vara att en ämnesgrupp eller annan arbetsgrupp, utformar en projekt- eller organisationsplan för ett antal praktiskt pedagogiska utvecklingsarbeten som kan löpa parallellt. Det skulle innebära att lärarna i fråga lättare kan utbyta erfarenheter kring sina respektive utvecklingsarbeten och samverka kring gemensamma angelägenheter.

Skolverket prövar om kvaliteten på det praktiskt pedagogiska utvecklingsarbetet är tillräcklig för att den sökande ska kunna utnämnas till särskilt kvalificerad lärare. Detta kan lämpligen organiseras av Skolverket genom bildande av särskilda bedömargrupper, sammansatta av erfarna personer med såväl lärarutbildning, egen lärarerfarenhet som genomförd forskarutbildning. Såväl lärosäten med lärarutbildning som de olika ämnesföreningarna för lärare framstår som lämpliga samarbetspartners för Skolverket när det gäller att finna lämpliga personer till bedömargrupperna.

Det praktiskt pedagogiska utvecklingsarbetet kan bedrivas av den enskilde läraren efter egen förmåga inom anställningens ram. Detta innebär dock en begränsning av de reella möjligheterna för många lärare.

Det är därför av stor vikt att skolhuvudmannen axlar ett betydande ansvar för att underlätta för de lärare som önskar bedriva praktiskt pedagogiska utvecklingsarbeten genom att ställa fortbildningsmedel och tid till förfogande. Det kontinuerliga fortbildningsarbete som ska bedrivas i skolan kan med fördel bestå i praktiskt pedagogiska utvecklingsarbeten vid sidan om den fort- och vidareutbildning som alltid behövs. De framtida statliga satsningar som görs på fortbildning bör därför också inkludera stöd till de lärare som önskar bedriva praktiskt pedagogiska utvecklingsarbeten.

Den andra vägen för att kunna bli utnämnd till särskilt kvalificerad lärare innebär att läraren i fråga har avlagt minst licentiatexamen eller motsvarande inom ett huvudområde som helt eller i huvudsak motsvarar ett undervisningsämne eller på annat sätt rymms inom begreppet utbildningsvetenskap. Motsvarande till licentiatexamen är i detta sammanhang genomförda och avslutade kurser av

² I den skotska modellen är det en särskild lagstadgad organisation, General Teaching Council of Scotland (GTCS), med ansvar för lärarfrågor och där lärare är i majoritet som bedömer lärarens kvalifikationer utifrån dokumenten.

relevans för yrkesrollen med en omfattning om minst 120 högskolepoäng.

9.7.2 Uppgifter för särskilt kvalificerade lärare

Skolhuvudmännen förväntas tillvarata den särskilda kompetens som dessa lärare besitter. Vilka uppgifter det handlar om bör dock inte regleras utan avgöras lokalt av rektor. Som exempel på lämpliga uppgifter för särskilt kvalificerade lärare kan följande nämnas:

- ansvar för ämne och ämnesutveckling,
- ansvar för kvalitetsarbete,
- övergripande ansvar för bedömning av projektarbeten i gymnasieskolan,
- handledarskap för lärarstudenter samt mentorskap för nyutbildade lärare.

Att ansvara för ämne och ämnesutveckling innebär bl.a. att hålla sig uppdaterad om aktuell kunskap utifrån forsknings- och/eller branschkontakter. Vidare ingår att föra nya rön vidare till kollegor samt att se till att ny kunskap får genomslag i praktiken. Särskilt kvalificerade lärare har meriterat sig genom fortsatta studier och en utveckling av den egna praktiken och bör därför ha goda förutsättningar för ett sådant ansvar.

En närliggande uppgift är att vid sidan av rektor ansvara för skolans kvalitetsarbete. Det innebär t.ex. ett ansvar för uppföljning, utvärdering och analys av resultat samt att bidra till verksamhetens utveckling på skolan.

Särskilt kvalificerade lärare bör även kunna delta i bedömningen av elevers projektarbeten i gymnasieskolan. Detta är en viktig uppgift som ställer krav på ett vetenskapligt och kritiskt förhållningsätt.

Enligt utredningens förslag ska det krävas legitimation för att en lärare ska få vara handledare för en lärarstudent eller mentor för en provårslärare. I den mån det finns särskilt kvalificerade lärare bör dessa i första hand tilldelas den viktiga uppgiften att introducera och bedöma nya personer i yrket.

9.8 Gymnasielektorer

Utredningens förslag:

En legitimerad lärare som är behörig att undervisa i ämnen med huvudsakligen teoretisk inriktning på gymnasieskolan och som avlagt doktorsexamen inom ett huvudområdes om helt eller i huvudsak motsvarar ett sådant undervisningsämne ska efter ansökan kunna utnämnas till gymnasielektor.

Gymnasielektor är en skyddad yrkesbenämning som endast får användas av den som utnämnts av Skolverket. Om en lärare utnämnts till gymnasielektor ska det påföras legitimationsbeviset.

Skolhuvudmännen förväntas tillvarata den särskilda kompetens som gymnasielektorerna besitter.

Skälen för utredningens förslag

Sedan skolan kommunaliserades har antalet gymnasielektorer sjunkit kraftigt. Riksdag och regering har sedan länge uppmärksammat problemet och har upprepade gånger betonat vikten av att fler lektorer anställs i gymnasieskolan.

Under senare tid har också regeringen tagit initiativ för att komma till rätta med situationen. Exempelvis markerades i direktiven till Gymnasieutredningen (dir. 2007:8) att antalet lektorer i gymnasieskolan bör öka och utredaren gavs i uppdrag att överväga hur detta skulle kunna främjas.

Enligt mina direktiv ska jag föreslå åtgärder som stärker lärarnas drivkrafter till kvalificerad fortbildning. Som en del av mina förslag i detta avseende redovisas här åtgärder som även de bör leda till att öka antalet lektorer i gymnasieskolan.

9.8.1 Förändrade förutsättningar för lektorer

Som framgått tidigare har det under hela 1900-talet funnits lektorer i den svenska skolan (se kapitel 3). Lektorer fanns vid de högre allmänna läroverken, vissa kommunala och enskilda gymnasier, specialgymnasier och folkskoleseminarier. För att vara behörig som lektor vid mitten av 1900-talet skulle man ha genomgått provår, avlagt teologie eller filosofie licentiatexamen, alternativt disputerat

för doktorsgrad samt dessutom ha avlagt filosofie ämbetsexamen respektive teologie kandidatexamen. Lektorerna var således den utbildningsmässigt mest meriterade lärarkategorin.

En lektors uppgift var i regel att utifrån sin sakkunskap axla ett särskilt ansvar för det vetenskapliga perspektivet i undervisningen samt att förestå sitt huvudämne och dess institution på skolan. När huvudlärare infördes var det en befattning som naturligen tillkom lektorerna, där sådana fanns. Lektorerna hade högre lön än sina kolleger adjunkterna och färre undervisningstimmar. Fram till skolans kommunalisering var lektorstjänsterna statliga och de tillsattes på grundval av tydliga meritkriterier.

Efter kommunaliseringen har antalet lektorer minskat kraftigt, utan att skolans uppdrag förändrats (Nilsson 2005, 2007a, 2007b). År 1980 fanns 1 500, år 1990 var antalet 1 350, år 2000 fanns 525 lektorer och år 2006 var de 311. Under perioden 2004 till 2006 minskade lektorskåren med 22 procent, trots att det tillkom nya lektorer i några skolor. Vidare kan konstateras att det nästan enbart är kommunala gymnasieskolor som har lektorer. År 2006 hade endast tre av landets 304 gymnasiala friskolor lektorer – sammanlagt sex stycken.

Före kommunaliseringen fick kommunerna kompensation för de högre lektorslönerna. Numera utbetalas statsbidraget efter schablon vilket fått till följd att många kommuner avstått från att anställa lektorer.

När den nya doktorsexamen infördes i början av 1970-talet blev den, alternativt den gamla licentiatexamen, ett statligt behörighetskrav för att kunna anställas som lektor. Den nya licentiatexamen räckte således inte. I och med kommunaliseringen har de statliga behörighetskraven för gymnasielektorer tagits bort. I stället har en allmän formulering införts i skollagen där det anges att kommuner och landsting ska sträva efter att anställa forskarutbildade lärare för undervisning i gymnasieskolan eller motsvarande (2 kap. 3 § tredje stycket). Inte sällan har detta inneburit att den nya licentiatexamen ansetts tillräcklig för att anställas som lektor. Detta innebär en sänkning av kraven jämfört med tidigare. Efter kommunaliseringen finns heller inga skillnader mellan lektorer och övriga lärare vad gäller innehållet i anställningen.

9.8.2 Gymnasielektor som skyddad yrkesbenämning

Som tidigare nämnts ställer inte staten längre några direkta krav på att huvudmännen ska anställa lektorer eller hur lektorer ska användas i skolarbetet. Däremot anger skollagen att huvudmännen bör sträva mot att anställa forskarutbildade lärare i gymnasieskolan och motsvarande. Denna ordning är i linje med nuvarande ansvarsfördelning mellan stat och huvudmän som jag enligt mina direktiv ska utgå ifrån.

Dock anser jag det vara en brist att staten inte längre utfärdar några kvalifikationskrav för lektorer. Förutsättningarna för att anställa lektorer har därmed blivit oklara och kraven har i viss mån urholkats. Mot den bakgrunden anser jag det både möjligt och lämpligt att staten fastställer de kvalifikationskrav som ska gälla för att få kalla sig gymnasielektor.

Jag föreslår därför att gymnasielektor blir en skyddad yrkesbenämning inom ramen för systemet med lärarlegitimation. Enligt förslaget ska staten dels fastställa gemensamma kvalifikationsregler för gymnasielektorer, dels fatta utnämningsbeslut i enskilda ärenden. Beteckningen gymnasielektor blir därmed en statlig kvalitetsstämpel avseende yrkesgruppens kompetens.

Enligt förslaget ska en gymnasieadjunkt ha avlagt doktorsexamen för att kunna utnämnas till gymnasielektor. Jag anser att detta krav är lämpligt eftersom det ansluter till de kravnivåer som i praktiken fanns före kommunaliseringen och eftersom uttrycket "forskarutbildning" därefter på sina håll har kommit att tolkas som att kraven kan sänkas till licentiatexamen. Det är av betydelse att gymnasielektorerna inte bara har en partiell utan en helt genomförd forskarutbildning bakom sig för att utifrån sin sakkunskap axla ett särskilt ansvar för det vetenskapliga perspektivet i undervisningen och i utvecklingen av sitt huvudämne i skolan.

Huvudmännen förväntas utifrån sina respektive förutsättningar tillvarata den särskilda kompetens som gymnasielektorerna besitter. Det kan exempelvis handla om ett särskilt ansvar för det vetenskapliga perspektivet i undervisningen samt att vara en länk mellan skola och forskning i undervisningsämnet.

Det är av stor vikt att lärarrollen i framtiden är så attraktiv att den kan locka de mest kompetenta också bland dem som avlagt eller planerar att avlägga en doktorsexamen i ett ämne som helt eller i huvudsak motsvarar ett teoretiskt undervisningsämne i gymnasieskolan.

9.8.3 Uppgifter för gymnasielektorer

Skolhuvudmännen förväntas tillvarata den särskilda kompetens som gymnasielektorerna besitter. I likhet med vad som gäller för särskilt kvalificerade lärare kan det exempelvis handla om:

- ansvar för ämne och ämnesutveckling,
- ansvar för kvalitetsarbete,
- övergripande ansvar för bedömning av projektarbeten i gymnasieskolan,
- handledarskap för lärarstudenter samt mentorskap för nyutbildade lärare.

Dessutom bör ett antal lektorer i gymnasieskolan kunna ges möjlighet att kombinera sin anställning som lärare med en anställning på högskolenivå. Denna möjlighet borde också vara öppen för adjunkter inom gymnasieskolan.

Skolan skulle på så sätt tillföras fler högskoleerfarna och forskarutbildade lärare än annars och högskolan skulle tillföras fler lärare med lärarutbildning och stor undervisningserfarenhet. Detta kan förmodas ha en positiv effekt för alla men kanske särskilt för eleverna vid övergången från gymnasie- till högskolenivå.

9.8.4 Två vägar att bli gymnasielektor

Enligt mitt förslag ska det i princip finnas två vägar att bli gymnasielektor. Antingen utbildar man sig till lärare först och går sedan efter ett antal år i yrket vidare och disputerar, eller så disputerar man först och utbildar sig därefter till lärare.

Den första vägen ställer krav på att resurser frigörs så att intresserade och lämpliga kandidater kan få rimliga förutsättningar att disputera inom ramen för sin anställning. En lämplig modell för detta skulle kunna vara det som redan i dag tillämpas för forskarsatsningen inom ramen för det så kallade lärarlyftet. Enligt denna modell ska läraren bedriva forskarstudier till 80 procent och undervisa i sin ordinarie anställning till 20 procent.

Med ett sådant upplägg skulle det normalt ta fem år att avlägga en doktorexamen. Under studietiden får läraren behålla hela sin lön medan staten ersätter 75 procent av huvudmännens lönekostnader för den tid då läraren studerar. Det skulle innebära att staten

och huvudmannen delade på lärarens totala lönekostnad enligt proportionerna 60/40.

Den pågående satsningen för fler licentiatier kommer att vara av stor betydelse för många gymnasielärares möjligheter att bli särskilt kvalificerade lärare och är ett viktigt steg på vägen för den som siktar på att bli gymnasielektor. Det framstår som angeläget att även olika insatser i framtiden kan komma till stånd med sikte på att stimulera fler gymnasielärare till att skaffa sig ett större ämnesdjup och gärna en doktorsexamen.

Den andra vägen att bli gymnasielektor – dvs. att man först disputerar och sedan skaffar sig lärarbehörighet – ställer krav på flexibla utbildningsvägar till lärarexamen för personer som redan har djup ämneskunskap. Utredningen om en ny lärarutbildning (dir. 2007:103) ska enligt sina direktiv särskilt utreda och lämna förslag i detta avseende. En annan förutsättning är att skolan generellt sett ökar sin attraktionskraft även för dem som avlagt doktorsexamen.

9.9 Lärare med utländsk behörighet

Utredningens förslag

Lärare som är behörig att utöva läraryrket i såväl ett EU/EES-land som tredje land ska ha rätt att få sina utländska kvalifikationer erkända i Sverige. Kravet på provår för behörighet medför att även denna grupp lärare under vissa förutsättningar måste ges möjlighet att genomgå provår.

Högskoleverket ska fortsätta att vara s.k. ingångsmyndighet för personer med utländsk lärarbehörighet. Skolverket ska utfärda legitimation även för lärare med utländsk behörighet. Regleringen av ansvarsfördelningen mellan de två myndigheterna går utöver utredningens uppdrag och kräver fortsatt analys och beredning i särskild ordning.

Införlivandet av direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer måste ses över för läraryrket och anpassas till de nya behörighetskraven.

Skälen för utredningens förslag

Läraryrket är ett s.k. reglerat yrke i Sverige. För den som är behörig att utöva ett reglerat yrke i ett EU-land gäller direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer, det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet. Huvudregeln är att den som är behörig att utöva ett reglerat yrke i ett medlemsland ska förklaras behörig i ett annat medlemsland (artikel 13). Mottagande medlemsstat kan dock i vissa fall ställa krav på kompensationsåtgärder som prov eller yrkespraktik, t.ex. om det är en väsentlig skillnad mellan den sökandes utbildning och utbildningskraven i mottagande medlemsstat (artikel 14).

Högskoleverket har lång erfarenhet av att bedöma utländska högskoleutbildningar. Förutom behörighetsbevis för läraryrket utfärdar verket sedan länge s.k. utlåtanden som kortfattat anger vilken svensk examen den utländska examen motsvarar. Erkännandefrågor är komplexa och ställer krav på kompetens att bedöma utbildningar från många andra länder.

Yrkeskvalifikationsdirektivet ger en EU-medborgare som är behörig att utöva läraryrket i ett annat EU-land rätt att få sina kvalifikationer bedömda för att kunna utöva läraryrket i Sverige på samma villkor som en person som är behörig med en svensk lärarexamen som grund. Utredningens förslag om ändrade krav för behörighet att utöva läraryrket i Sverige gör att nuvarande ordning för erkännande av utländska lärarkvalifikationer måste ses över och anpassas till det nya kravet på legitimation för att få tillträde till läraryrket och anställning utan tidsbegränsning i Sverige.

9.9.1 Förslag till en ny ordning

Nuvarande ordning för erkännande av utländska lärarkvalifikationer, som fungerar väl, ska behållas så intakt som möjligt inom ramen för den nya organisation som krävs för att pröva en utländsk lärarbehörighet i förhållande till de nya kraven för en svensk lärarlegitimation. Högskoleverket är väl inarbetat som s.k. ingångsmyndighet för personer med utländsk lärarbehörighet och har ingående kunskap om utländska lärarutbildningar. Verket har däremot inte tidigare bedömt yrkeserfarenhet på det kvalitativa sätt som provåret i den nya ordningen med lärarlegitimation kräver. Skolverkets ansvarsområde, däremot, är det offentliga skolväsendet, dvs. verk-

samheten som bedrivs i skolan. Skolverket utarbetar de nationella styrdokument som läraren tillämpar, t.ex. kursplaner och betygskriterier. Utredningen förordar därför att Högskoleverket ska fortsätta att vara s.k. ingångsmyndighet för personer med utländsk lärarbehörighet och bedöma utländska lärarutbildningar samt att Skolverket ska bedöma om yrkesverksamheten motsvarar det svenska provåret. Utredningen föreslår att Skolverket ska utfärda legitimation även för lärare som har utländsk behörighet. Ansvar för en sådan uppgift bör vara samlat hos en myndighet och inte delas mellan flera myndigheter.

Högskoleverkets ska alltså som i dag utfärda intyg om att den utländska utbildningen motsvarar en svensk lärarexamen, inklusive den verksamhetsförlagda delen av utbildningen, och att betygen i svenska språket motsvarar kraven för att få legitimation för läraryrket i Sverige. Till skillnad från de behörighetsbevis som verket utfärdar i dag kommer dock intygen inte att ge behörighet att utöva läraryrket. Högskoleverkets intyg ska kunna överklagas hos allmän förvaltningsdomstol av sökanden på motsvarande sätt som behörighetsbeviset kan överklagas i dag.

Högskoleverket kan antingen intyga att lärarens utbildning motsvarar en svensk lärarexamen och att betygen i svenska språket motsvarar vad som krävs för att beviljas legitimation för yrket eller bedöma att kvalifikationerna är otillräckliga och att kompensationsåtgärder krävs. I det första fallet, när intyg utfärdas, kan läraren sedan ansöka hos Skolverket om legitimation. I det andra fallet, om det finns brister i kvalifikationerna, kan Högskoleverket, precis som i dag, hänvisa läraren till olika kompensationsåtgärder. Erfarenheten visar att i stort sett alla lärare med utländska kvalifikationer behöver kompletterande utbildning om svenska skolans styrdokument, värdegrund, etc.

Till ansökan om legitimation hos Skolverket ska sökanden med utländsk lärarbehörighet bl.a. bifoga Högskoleverkets intyg och intyg om yrkeserfarenhet. Skolverket ska därefter bedöma om yrkesverksamheten helt eller delvis motsvarar provåret. Utländska lärare som redan har genomgått ett provår efter sin examen som motsvarar kraven för ett godkänt provår i Sverige och har full behörighet i sitt hemland, t.ex. England, ska anses fullt behöriga även i Sverige och ska därmed inte behöva genomgå ett provår. Kravet på provår för behörighet medför att en lärare med utländska kvalifikationer ibland kan hänvisas till att genomgå denna kompensationsåtgärd (artikel 14 i yrkeskvalifikationsdirektivet) om Skol-

verket finner att det finns brister i sökandens kvalifikationer i denna del. I dessa fall kan det alltså bli aktuellt för en lärare med utländsk utbildning att genomgå provår i Sverige.

Skolverket ska också pröva om sökanden uppfyller övriga krav för att få legitimation, t.ex. krav på lämplighet eller att det inte finns någon grund för återkallande av legitimation.

Liksom i dag bör lärare med behörighet från såväl EU/EES-området som tredje land omfattas av samma regelverk. Bestämmelserna i yrkeskvalifikationsdirektivet måste införlivas i den nya ordningen på motsvarande sätt som i dag. I nuvarande ordning anses t.ex. rätten enligt artikel 5 i direktivet att tillfälligt utöva läraryrket i Sverige vara införlivad genom nuvarande bestämmelse i 2 kap. 5 § skollagen om att den som inte uppfyller behörighetskraven får anställas som lärare för högst ett år i sänder. I framtiden får sådan tjänstgöring prövas mot den föreslagna undantagsregeln i 2 kap. 4 § skollagen.

9.9.2 Två behöriga myndigheter

En konsekvens av den nya ordning som föreslås är att det finns två behöriga myndigheter för läraryrket enligt yrkeskvalifikationsdirektivets definition (artikel 3 d), Högskoleverket och Skolverket. Uppgiften som behörig myndighet för läraryrket bör införas i instruktionen för respektive verk. Med två behöriga myndigheter för samma yrke är det särskilt viktigt att uppmärksamma direktivets bestämmelser om handläggningstider (artikel 51).

Högskoleverket föreslås ha i stort sett samma uppgift som i dag. Skolverket, däremot, föreslås få helt nya uppgifter – att bedöma yrkesverksamhet, utfärda och återkalla legitimation och föra ett register över legitimerade lärare – och får därmed också en helt ny roll som behörig myndighet för läraryrket. Det innebär att Skolverket i förhållande till lärare med utländsk examen måste ha kunskaper om yrkeskvalifikationsdirektivet och de krav som ställs på behöriga myndigheter i direktivet t.ex. vad gäller utbyte av information med behöriga myndigheter i andra EU-länder.

I dag bistår Högskoleverket lärare med svenska kvalifikationer som söker arbete utomlands. I den nya ordningen kommer Skolverket att ha ansvar för vissa uppgifter om läraren och hans eller hennes behörighet. Det förefaller därför lämpligt att Skolverket övertar en del av det arbete som Högskoleverket utför i dag. Hög-

skoleverket har vidare tagit fram särskild, riktad information om erkännandeförfarandet och behörighetsbeviset och ansvarar också för rapporteringen av statistik om läraryrket till Europeiska kommissionen. Verket har även följt upp och utvärderat sitt arbete med att utfärda behörighetsbevis. Frågor som rör den närmare ansvarsfördelningen mellan de två behöriga myndigheterna går dock utöver utredningens uppdrag och kräver därför fortsatt analys och beredning i särskild ordning.

9.9.3 Erkännande av svensk lärarbehörighet i utlandet

Utredningens förslag får självfallet också konsekvenser för erkännandet av svensk lärarbehörighet i utlandet. Eftersom legitimation, och inte längre endast lärarexamen, ska krävas för behörighet att utöva läraryrket i Sverige omfattas en lärare av reglerna i yrkeskvalifikationsdirektivet först när han eller hon efter examen gjort sitt provår och fått legitimation för läraryrket. Lärare som enbart har lärarexamen kommer därför inte att omfattas av direktivets bestämmelser fr.o.m. den 1 juli 2010.

10 Tydligare och skärpta behörighetsregler

Enligt utredningens förslag måste en lärare vara legitimerad för att få utöva läraryrket fullt ut och för att kunna anställas utan tidsbegränsning. Lärarens utbildning bestämmer var han eller hon är behörig att undervisa. Behörigheten ska tydligt framgå av legitimationsbeviset.

I kapitel 9 presenteras utredningens förslag när det gäller lärarlegitimation och de fortsatta kvalifikationsstegen för lärare. I detta kapitel presenteras vilken utbildning som krävs för att en legitimerad lärare ska vara behörig att undervisa i olika skolformer, årskurser och ämnen (avsnitten 10.2–10.8).

10.1 Motiv för tydligare och skärpta behörighetsregler

En stor andel av undervisningen i svensk skola bedrivs av personer som saknar adekvat utbildning. Detta är ett betydande problem eftersom kompetenta och välutbildade lärare är en avgörande faktor för elevernas resultat.

Det finns flera sidor av problemet med bristande lärarbehörighet. För det första saknar många som undervisar en lärarexamen. Av Skolverkets statistik för samtliga skolformer framgår att 23 procent av lärarna läsåret 2006/07 saknade pedagogisk högskoleutbildning.¹ Detta kan jämföras med läsåret 1998/99 då motsvarande andel var 15 procent. För det andra har många som undervisar utan lärarexamen ändå en tillsvidareanställning, trots att detta enligt skollagen endast får förekomma som undantag vid särskilda skäl. Antalet tillsvidareanställda utan lärarexamen har ökat och uppgick läsåret 2006/07 till över 12 800 personer i grund- och gymnasie-

¹ I Skolverkets officiella statistik redovisas inte andelen med lärarexamen utan andelen med pedagogisk högskoleutbildning, vilket är ett vidare begrepp. Det innefattar alla som fått examensbevis utfärdat för lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen.

skolan. För det tredje undervisar många lärare med lärarexamen i ämnen eller årskurser de inte har utbildning för. Detta framgår bl.a. av den undersökning Statskontoret (2007) nyligen genomfört (jfr avsnitt 7.3).

Problemet med att skolorna använder obehöriga lärare är sammansatt och har många orsaker. En bidragande orsak, som bl.a. framhållits av Riksrevisionen (2005), är att dagens regelverk inte tydliggör vilken utbildning som krävs för att en lärare ska få bedriva viss undervisning. Enligt skollagen ska en lärare ha utbildning för den undervisning han eller hon i huvudsak ska bedriva. Vad detta konkret innebär är emellertid ofta oklart. Det finns således ett betydande tolkningsutrymme vilket har öppnat för stora skillnader i regel tillämpningen mellan landets kommuner och skolor.

Mot denna bakgrund och i enlighet med direktiven föreslår utredningen att det införs betydligt mer preciserade krav på vilken utbildning som ska krävas för att en lärare ska få undervisa i olika skolformer, årskurser och ämnen. Som framgår av kapitel 9 ska också den enskilde lärarens behörighet tydligt framgå av hans eller hennes legitimationsbevis. Aktuell behörighet ska således fastställas av Skolverket och inte som i dag vara föremål för lokal tolkning.

En annan bidragande orsak till att skolorna använder obehöriga lärare är att det råder brist på vissa typer av lärare. I vissa fall beror sådana brister framför allt på strukturella svårigheter att attrahera personer med önskvärd bakgrund och kompetens till utbildningarna (t.ex. yrkeslärare). I andra fall beror bristen mer på hur lärarutbildningarna utformas och dimensioneras. Utredningen om en ny lärarutbildning (dir. 2007:103) ska enligt sina direktiv bl.a. beröra denna typ av frågor. Det finns därför goda skäl att förvänta sig en mer ändamålsenlig utformning och dimensionering av lärarutbildningen i framtiden.

Att helt undvika bristsituationer torde emellertid inte vara möjligt och man måste därför kunna göra undantag från behörighetsreglerna. Utredningens förslag innebär dock en betydande skärpning av undantagsreglerna jämfört med i dag. Exempelvis ska alla undantag synliggöras genom att de förutsätter beslut av respektive skolstyrelse. Detta ska även gälla när utbildade och anställda lärare undervisar vid sidan av sin behörighet. Enligt utredningens förslag ska det heller inte vara möjligt att medge undantag från kravet på legitimation för tillsvidareanställning.

10.2 Förskoleklassen och grundskolan

Utredningens förslag:

Det ska finnas behörighetsregler för förskoleklass och årskurserna 1–3, årskurserna 4–6 samt årskurserna 7–9.

För att undervisa i förskoleklass och årskurserna 1–3 samt i årskurserna 4–6 ska krävas lärarexamen med inriktning mot respektive årskurser. En lärare som får undervisa i förskoleklass och årskurserna 1–3 och som har 30 högskolepoäng i ett ämne ska få undervisa i det ämnet även i årskurserna 4–6.

För att undervisa i årskurserna 7–9 ska krävas att läraren (grundskoleadjunkt) har en lärarexamen med 90 högskolepoäng i ett undervisningsämne och 60 högskolepoäng i övriga undervisningsämnen. I undervisningsämnena svenska och samhällskunskap ska liksom hittills alltid krävas 90 högskolepoäng vardera. En lärare som får undervisa i årskurserna 4–6 och som har 60 högskolepoäng i annat ämne än svenska och samhällskunskap ska få undervisa i det ämnet även i årskurserna 7–9.

Lärarexamen för undervisning i bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik, slöjd samt moderna språk ska ge behörighet att undervisa i grundskolans samtliga årskurser.

För att undervisa som speciallärare i grundskolan ska krävas lärarexamen för respektive årskurs samt speciallärarexamen. Den som är behörig speciallärare i förskoleklass samt årskurserna 1–3 ska dessutom vara behörig speciallärare i årskurserna 4–6. Den som är behörig speciallärare i årskurserna 4–6 ska dessutom vara behörig speciallärare i årskurserna 7–9.

För att undervisa i ämnet modersmål ska krävas lärarexamen och 90 högskolepoäng i det aktuella språket.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att det införs behörighetsregler för tre nivåer (F–3, 4–6 och 7–9) i grundskolan inklusive förskoleklassen. Det finns flera skäl för detta. För det första har regeringen liksom Utredningen om mål och uppföljning i skolan (SOU 2007:28) bedömt att det bör finnas avstämningspunkter i årskurserna 3, 6 och 9, exempelvis i form av nationella prov. Den föreslagna indelningen blir därmed naturlig eftersom en lärares grundbehörighet då

sträcker sig över en inlärningsperiod fram till och med den nationella avstämningspunkten.

För det andra får uppfattningen att det krävs fler behörighetsnivåer än i dag stöd i de intervjuer som utredningen genomfört med lärare och andra skolrepresentanter (jfr kapitel 8). Det kan också konstateras att uppdelningar i flera behörighetsnivåer är vanliga i ett internationellt perspektiv, samt att den typen av behörighetsregler även fanns i Sverige före 1990 (jfr kapitel 5 respektive 3).

Jag har valt att benämna de lärare som ska vara behöriga att undervisa i årskurserna 7–9 för grundskoleadjunkter. Syftet med benämningen är att skapa tydlighet när det gäller var och i vad läraren undervisar. Benämningen knyter också an till svensk utbildningstradition samt överensstämmer med vad som i denna utredning föreslås för gymnasieskolan.

10.2.1 Samma behörighetsregler för förskoleklassen och åk 1–3

Förskoleklassen är en egen skolform men den omfattas av samma läroplan som grundskolan (Lpo 94). Regeringen har liksom Skolverket (2006c) uttalat att verksamheten i förskoleklassen ska betraktas som undervisning i samma mening som i övriga skolformer. Förskoleklassen ska ses som det första steget för att uppfylla läroplanens mål. Vid utredningens intervjuer uppgav flera kommunföreträdare att förskoleklassen ofta har integrerats med och ses som en naturlig del av de första åren i grundskolan. Denna uppfattning får stöd av de senaste lägesbedömningarna från Skolverket (2006c; 2007d).

När förskoleklassen infördes var syftet bl.a. att öka integrationen mellan förskoleklass, skola och fritidshem. Regeringen lyfte fram att lek, omsorg och skapande borde få genomslag i övriga skolan (jfr t.ex. prop. 1997/98:6; 1997/98:94; Skolverket, 2001a). I praktiken har dock grundskolans kultur och arbetssätt kommit att dominera. Eftersom samma läroplan gäller för båda skolformerna och då de första skolåren ofta samordnas är detta enligt min uppfattning inte särskilt förvånande.

När förslaget om förskoleklassen presenterades framförde flera remissinstanser, däribland de båda lärarförbunden, att grundskolan borde bli tioårig med skolstart vid sex års ålder. Det kan noteras att

Sverige har sen skolstart i jämförelse med andra länder (jfr kapitel 5).

Mot ovanstående bakgrund är det lämpligt att förskoleklassen omfattas av samma behörighetsregler som för årskurserna 1–3. Detta ger eleverna bättre möjligheter att över tid utvecklas utifrån sina förutsättningar. Uppdraget ska dock fortfarande vara det som anges i skollagen, dvs. att stimulera varje barns utveckling och lärande. Lek, omsorg och skapande verksamhet bör fortfarande vara väsentliga delar i lärandet. Samtliga dessa delar ingår för övrigt redan i dag i skolans uppdrag (Lpo 94).

Förslaget innebär att förskollärare eller lärare med en examen inriktad enbart mot förskola och fritidshem i framtiden inte kommer att vara behöriga att undervisa i förskoleklassen. Jag föreslår dock en övergångsperiod om åtta år då förskollärare ska vara fortsatt behöriga att undervisa i förskoleklass. Under denna period bör det finnas möjlighet för förskollärare i förskoleklass att vidareutbilda sig för att få behörighet att undervisa i förskoleklassen och de tre första årskurserna i grundskolan.

10.2.2 Fördjupade ämneskunskaper i åk 7–9

För en grundskoleadjunkt ska det enligt förslaget normalt krävas 90 högskolepoäng i ett undervisningsämne och 60 högskolepoäng i övriga undervisningsämnena. Liksom hittills ska kravet vara 90 högskolepoäng i svenska och samhällskunskap. Förslaget innebär en ökad tydlighet när det gäller kravet på ämneskunskaper men förutsätter enligt min bedömning inte någon förlängning av lärarutbildningen. Förslaget bygger huvudsakligen på nuvarande examensordning samt utredningens intervjuer med lärare, rektorer och andra skolrepresentanter.

Jämfört med yngre åldrar ställs i årskurserna 7–9 större krav på att lärare har fördjupade ämneskunskaper. Samtidigt ställs även här krav på gedigen ämnes- och allmändidaktisk kompetens för att undervisningen ska kunna genomföras på ett tillfredsställande sätt.

Enligt förslaget ska en grundskoleadjunkt ha fördjupade ämneskunskaper i minst ett undervisningsämne medan det räcker med något färre högskolepoäng i övriga undervisningsämnena. Mitt motiv för detta är att kravet på vetenskaplighet är gemensamt över ämnesgränserna och att det därför bör räcka med fördjupning i ett undervisningsämne.

Grundskoleadjunkter bör kunna undervisa i flera ämnen, så att eleverna inte heller i dessa årskurser behöver undervisas av alltför många lärare. Det kan vidare finnas skäl att överväga om standardiserade ämneskombinationer bör återinföras i svensk lärarutbildning. Problemen med kurser som inte överensstämmer med undervisningsämne respektive det stora antalet möjliga ämneskombinationer (nästan 400) skulle därmed kunna begränsas. Detta skulle också öka huvudmännens möjligheter att anställa lärare med full behörighet för sina arbetsuppgifter.

Det bör finnas fler vägar till lärarexamen för grundskoleadjunkter, t.ex. en längre sammanhållen lärarutbildning respektive en kortare kompletterande didaktisk utbildning för den som redan har tillräckliga ämneskunskaper.

10.2.3 Behörighet i vissa ämnen

I förskoleklass och årskurserna 1–6 ska enligt förslaget lärare med utbildning för respektive årskurser undervisa, dvs. grundskollärare F–3 och grundskollärare 4–6. Lärarexamen för att undervisa i bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik, slöjd samt moderna språk ska emellertid ge behörighet att undervisa i grundskolans samtliga årskurser.

En grundskollärare F–3 eller 4–6 som är utbildad för dessa ämnen bör naturligtvis kunna undervisa i dem. Inte minst i de första årskurserna kan det vara en fördel med ett helhetsperspektiv på barns lärande och att kunna integrera ämnen med varandra. I vissa fall kan emellertid grundskollärare i tidigare årskurser sakna såväl formell som reell kompetens för några av dessa ämnen. Detta talar för att även grundskoleadjunkter ska vara behöriga för lägre årskurser i dessa ämnen.

10.2.4 "Bryggor" mellan behörighetsnivåer

Utredningen föreslår tre grundläggande behörighetsnivåer för grundskolan (F–3, 4–6 och 7–9). Det ska emellertid vara möjligt för lärare att överbrygga dessa nivåer genom behörighetsgivande utbildning (se nedan). Under förutsättning att kunskapsbehovet för varje behörighetsnivå tillgodoses finns enligt min mening heller

inga hinder för att lärarutbildningen utformas så att en examen helt eller delvis täcker mer än en behörighetsnivå.

Ett sätt att skapa ”bryggor” i systemet är låta lärare med fördjupade ämneskunskaper vara behöriga även på nästföljande nivå i det aktuella ämnet. Utredningen föreslår därför att en grundskollärare F-3 med fördjupade ämneskunskaper om 30 högskolepoäng i ett ämne ska vara behörig att undervisa i detta ämne i årskurs 4-6. På motsvarande sätt ska en grundskollärare 4-6 med fördjupade ämneskunskaper om 60 högskolepoäng vara behörig att undervisa i årskurs 7-9. I ämnena svenska och samhällskunskap ska det dock liksom hittills alltid krävas 90 högskolepoäng för att få undervisa i årskurs 7-9. Det innebär att kraven motsvarar de lägsta krav på ämnesdjup som ställs på en grundskoleadjunkt.

Motivet för dessa ”bryggor” är dels att lärare ska kunna följa en grupp elever och bidra till en mjuk övergång mellan olika nivåer i skolan, dels att underlätta för skolorna att organisera sin verksamhet.

Utredningens förslag förutsätter att legitimerade lärare på ett flexibelt sätt ska kunna utöka sin behörighet genom vidareutbildning. Det är då viktigt att lärosätena kan erbjuda goda möjligheter till sådan utbildning. Utredningen om en ny lärarutbildning har regeringens uppdrag att föreslå en lärarutbildning som på ett smidigt sätt ska kunna kompletteras så att lärare blir behöriga att undervisa i fler ämnen och årskurser. Utredaren ska bl.a. ge förslag till hur utbildningen för lärare i tre ämnen i årskurs 7-9 kan utformas för att ge behörighet för ämnesundervisning i årskurs 4-6.

10.2.5 Speciallärare

För att undervisa som speciallärare ska det enligt förslaget krävas en grundläggande lärarexamen samt en speciallärarexamen. Behörigheten som speciallärare bestäms av lärarens grundläggande examen:

- en grundskollärare F-3 med speciallärarexamen ska vara behörig speciallärare i förskolan samt årskurserna 1-6,
- en grundskollärare 4-6 med speciallärarexamen ska vara behörig speciallärare i årskurserna 4-9, och
- en grundskoleadjunkt med speciallärarexamen ska vara behörig speciallärare i årskurserna 7-9.

Det är viktigt att huvudmannen med utgångspunkt i behörighetskraven ser till elevernas behov och använder den speciallärare som är lämpligast.

Även högre upp i åldrarna kan elevers stödbehov ofta hänföras till läs- och skrivsvårigheter eller bristande matematikfärdigheter. Det är därför viktigt att de lärare som har bäst kompetens inom dessa områden stödjer elever med sådana behov. Eleverna kan även vara i behov av särskilt stöd i andra ämnen, t.ex. engelska, och då är det viktigt att lärare med något djupare ämneskompetens kan stödja eleverna. I årskurserna 7–9 bör det företrädesvis handla om elever som har tillägnat sig de grundläggande kunskaperna och färdigheterna, men som behöver ytterligare stöd i inlärningsprocessen. Beroende på elevens stödbehov bör det då vara möjligt att antingen använda en lärare med helhetsperspektiv eller en mer ämnesinriktad lärare.

Speciallärare har inte utbildats under flera år. Därför ska lärare med en specialpedagogexamen som avlagts före ikraftträdandet av de nya behörighetsreglerna vara behöriga som speciallärare även i framtiden. Även för dessa lärare bestäms behörigheten av deras grundläggande lärarexamen.

10.2.6 Lärare i modersmål

Behörighetskravet för modersmållärare ska enligt förslaget vara en svensk lärarutbildning och kunskaper i det aktuella språket motsvarande 90 högskolepoäng. De 90 högskolepoängen kan ingå i eller vara utöver lärarexamen.

En utländsk lärarutbildning som efter prövning lett till svensk legitimation (jfr avsnitt 9.9) kan också ge behörighet som modersmållärare.

I första hand bör huvudmännen använda modersmållärare som har både kunskaper i det aktuella modersmålet och en lärarutbildning inriktad mot aktuella årskurser. Men eftersom det i många fall är svårt att rekrytera modersmållärare som över huvud taget har en lärarutbildning är det inte realistiskt att nu också ställa krav på att lärarutbildningen ska vara inriktad mot de årskurser undervisningen avser. Enligt Sveriges officiella statistik för läsåret 2006/07 hade knappt hälften av modersmållärarna i grundskolan pedagogisk högskoleutbildning (Skolverket, 2007e).

10.3 Sameskolan

Utredningens förslag:

För att undervisa i sameskolan ska samma krav gälla som för att undervisa i förskoleklass till och med årskurs 6 i grundskolan.

Skälen för utredningens förslag

Utbildningen i sameskolan motsvarar den som ges i grundskolan till och med årskurs 6. Syftet är att ge eleverna en utbildning med samisk inriktning.

Behörighetskraven för lärare i sameskolan bör således förändras på samma sätt som för lärare i grundskolan. Eftersom sameskolan ska värna om samiska och samisk kultur påverkas däremot inte möjligheten att föreskriva att insikt i samiska ger företräde till anställning.

10.4 Den obligatoriska särskolan

Utredningens förslag

För att få undervisa i den obligatoriska särskolan ska krävas en speciallärarexamen. Därutöver ska även krävas utbildning som

- grundskollärare F–3 för att få undervisa i grundsärskolans årskurs 1–6,
- grundskollärare 4–6 för att få undervisa i grundsärskolans årskurs 7–10,
- förskollärare för att få undervisa i träningsskolans samtliga årskurser,

En grundskoleadjunkt med relevanta ämneskunskaper samt speciallärarexamen ska vara behörig att undervisa i

- ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik samt slöjd i grundsärskolans samtliga årskurser,
- delar av ämnesområdena estetisk verksamhet, motorik och vardagsaktiviteter i träningsskolans samtliga årskurser.

För att undervisa i ämnet modersmål ska samma krav gälla som föreslås för grundskolan.

Skälen för utredningens förslag

Den som arbetar direkt med eleverna i särskolan ska ha en utbildning för detta, dvs. en speciallärarexamen med relevant inriktning. I Skolverkets utvärderingar och inspektioner har det framkommit att särskolans kunskapsuppdrag ofta åsidosätts, medan omsorg och elevernas sociala utveckling fokuseras (Skolverket, 2006c; 2007d). Kunskapsuppdraget behöver således lyftas fram, även om elevernas sociala utveckling samtidigt är mycket väsentlig. Detta talar för att det är grundskollärare med speciallärarexamen som ska undervisa i grundsärskolan.

Enligt Lpo 94 och grundsärskolans kursplaner förutsätts att eleverna kan lära sig läsa, skriva och räkna. I linje med detta betonade många lärare och skolledare som intervjuades under utredningen att det behövs gedigna kunskaper i den tidiga läs- och skrivinläringen för att kunna undervisa i särskolan. Man efterfrågar med

andra ord lärare med grundbehörighet för de lägre årskurserna i grundskolan. I vissa fall framfördes även uppfattningen att förskollärare har bäst kompetens för att arbeta med elever i grundsärskolan (jfr avsnitt 8.1.3). Enligt min bedömning är dock grundskollärare F-3 bäst lämpade för att stödja eleverna i den tidiga läs-, skriv- och matematikinläringen.

Grundskollärare F-3 bör enligt utredningen undervisa t.o.m. årskurs 6. Motivet för detta är att elevernas kognitiva utvecklingsnivå generellt sett kan sägas ligga på en lägre nivå än jämnåriga grundskoleelevers. I enlighet med detta resonemang bör grundskollärare 4-6 med speciallärarutbildning undervisa i årskurs 7-10.

Elever i träningskolan bör undervisas av legitimerade förskollärare. Skälet för detta är analogt med vad som framfördes ovan för elever i grundsärskolan. Dessutom är styrdokumentet för träningskolan utformade så att de mer motsvarar förskolans än grundskolans uppdrag. Detta talar för förskollärarkompetens vid undervisning av elever i träningskolan.

Förskollärarna måste naturligtvis ha gedigna kunskaper om elever med utvecklingsstörning och vad det innebär att möta sådana elever. Eleverna blir också tonåringar och vuxna och ska bemötas som sådana. Liksom i grundskolan (se avsnitt 10.2) och utifrån samma motiv ska grundskoleadjunkter i ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik samt slöjd kunna undervisa i obligatoriska särskolans samtliga årskurser. Skillnaden ska dock vara att det för särskolan krävs speciallärarutbildning.

I skollagskommitténs betänkande (SOU 2002:121) föreslås att den obligatoriska särskolan som helhet ska benämnas grundsärskolan. Om ett sådant förslag antas får behörighetskraven för särskolan anpassas så att det framgår att det ska krävas olika kompetens i olika delar av grundsärskolan. Om det även, såsom föreslås i betänkandet, blir större flexibilitet när det gäller studierna och en elev studerar enligt kursplaner för olika delar av grundsärskolan får detta lösas genom huvudmannens försorg så att en elev får tillgång till behöriga lärare i aktuella ämnen eller ämnesområden.

Regeringen har genom regleringsbrev den 28 juni 2007 gett nio lärosäten i uppdrag att anordna speciallärarutbildning. Av examensordningen för den nya speciallärarexamen (2008:132) framgår att utbildningen är avsedd för att självständigt kunna arbeta som speciallärare med barn och elever i förskoleklass, skola eller vuxenutbildning som har behov av särskilt stöd i språk-, skriv- och läsutvecklingen eller matematikutvecklingen. Med tanke på de särskilda

behov som barn med utvecklingsstörning och andra funktionshinder har är det enligt utredningen önskvärt att speciallärare i framtiden särskilt utbildas för att undervisa i de olika skolformerna.

Av examensordningen framgår dock redan nu att det särskilt ska framgå av examensbeviset för vilken verksamhet utbildningen är avsedd. Vidare anges att varje högskola kan bestämma preciserade krav, inom ramen för kraven i examensbeskrivningen, för vad som ska gälla för en speciallärarexamen. Detta kan anses öppna ett visst utrymme för att redan nu anordna speciallärarutbildning som är anpassad efter barn med särskilda behov.

Som framgår i avsnitt 10.2.5 ska även en specialpedagogexamen som avlagts innan de nya reglerna träder i kraft ge behörighet.

10.5 Specialskolan

Utredningens förslag:

För att undervisa i årskurserna 1–3, 4–6 och 7–10 i specialskolan ska ställas samma krav som för motsvarande årskurser i grundskolan samt speciallärarexamen.

En lärare som får undervisa i årskurs 1–3 får även användas för stödundervisning i årskurs 4–6. En lärare som får undervisa i årskurs 4–6 får även användas för stödundervisning i årskurs 7–10.

Skälen för utredningens förslag

Specialskolan motsvarar grundskolan och lärarna ska därför ha sådan lärarutbildning som krävs för att undervisa i grundskolan (se avsnitt 10.2). Grundutbildningen bör därutöver kompletteras med utbildning om det aktuella funktionshindret, t.ex. hur det påverkar elevernas inlärning och hur man som lärare bäst kan stödja inlärningsprocesserna. Det ter sig rimligt att sådan utbildning ges inom speciallärarutbildningen och att en speciallärarexamen blir ett behörighetskrav för lärare i specialskolan. Behovet av eventuella förkunskapskrav såsom teckenspråk etc. får övervägas i annat sammanhang.

Som framgår i avsnitt 10.2.5 ska även en specialpedagogexamen som avlagts innan de nya reglerna träder i kraft ge behörighet.

10.6 Gymnasieskolan

Utredningens förslag:

För att undervisa i ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning ska det krävas en lärarexamen (gymnasieadjunkt) med 120 högskolepoäng i ett undervisningsämne samt 90 högskolepoäng i övriga undervisningsämnen. I svenska och samhällskunskap ska det krävas 120 högskolepoäng vardera.

För att undervisa i ett yrkesinriktat ämne ska läraren ha en yrkeslärarexamen. En sådan examen ska kunna avläggas efter en yrkesutbildning på kvalificerad nivå, omfattande yrkeserfarenhet samt en kortare lärarutbildning.

För att undervisa på gymnasieskolans individuella program ska krävas antingen en lärarexamen för gymnasieskolan eller behörighet som grundskoleadjunkt.

För att undervisa som speciallärare i gymnasieskolan ska krävas speciallärarexamen samt examen som grundskoleadjunkt, gymnasieadjunkt eller yrkeslärare.

För att undervisa i ämnet modersmål ska samma krav gälla som för grundskolan.

Skälen för utredningens förslag

Enligt utredningens förslag ska det i gymnasieskolan finnas särskilda behörighetskrav för att få undervisa i yrkesämnena (yrkeslärare), i ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning (gymnasieadjunkter) samt för speciallärare. Därutöver kan det finnas grundskoleadjunkter som undervisar inom det individuella programmet.² Som framgår i avsnitt 9.8 kan dessutom lärare som disputerat i ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning utnämnas till gymnasielektorer och tilldelas särskilda uppgifter av skolhuvudmannen.

Jag har valt att använda benämningarna yrkeslärare respektive gymnasieadjunkt, vilket knyter an till svensk utbildningstradition. Dessutom finns enligt min uppfattning ett värde i att på ett lättbegripligt sätt beskriva en lärares funktion och var han eller hon undervisar.

² Gymnasieutredningen föreslår i sitt betänkande (SOU 2008:27) att det individuella programmet ska ersättas med ett preparandår i grundskolan.

10.6.1 Yrkeslärare

För yrkeslärare ska krävas en yrkeslärarexamen. En sådan examen ska kunna erhållas efter en yrkesutbildning på kvalificerad nivå, omfattande yrkeserfarenhet samt en kortare lärarutbildning. Regeringen beslutade den 17 april 2008 att tillsätta en utredning med uppgift att föreslå en yrkeslärarutbildning omfattande ett år (dir. 2008:41).

Yrkesutbildning och yrkeserfarenhet måste således även i framtiden kunna valideras av det lärosäte som anordnar den lärarutbildningen. Redan i dag har högskolorna etablerade system för validering och oftast har olika branscher en roll i valideringsarbetet (jfr t.ex. Valiweb, 2007). Samarbete med branscher är givetvis väsentligt med tanke på den snabba utveckling som sker inom många yrken.

Med stöd av undantagsregeln (jfr avsnitt 10.10) kan personer med bred yrkeserfarenhet anställas för viss tid och samtidigt ges möjlighet att genomgå en lärarutbildning. För mycket specifika kurser kan det dessutom vara nödvändigt att tillfälligt anställa personer med spetskompetens och aktuell yrkeserfarenhet inom något smalt område. Även detta kan ske med stöd av undantagsregeln.

När det gäller den framtida lärlingsutbildningen kommer det antagligen att finnas behov av handledare för den del av utbildningen som är förlagd till företag. Det ligger utanför mitt uppdrag att närmare gå in på vilken kompetens som ska krävas för att ta emot lärlingar, men det är knappast rimligt att kräva lärarutbildning för dessa handledare. Däremot vill jag poängtera vikten av att det på den gymnasieskola eleven tillhör finns behöriga lärare som tar ansvar för att elevens hela utbildning överensstämmer med styrdokumenten. Dessa lärare ska dessutom svara för den uppgift som innebär myndighetsutövning, dvs. betygssättningen.

10.6.2 Gymnasieadjunkter

Gymnasieadjunkter ska undervisa i ämnen med huvudsakligen teoretisk inriktning. För behörighet ska krävas ämneskunskaper motsvarande 120 högskolepoäng i ett undervisningsämne och 90 högskolepoäng i övriga undervisningsämnena. Skälen för att det ska räcka med fördjupning till 120 högskolepoäng i ett ämne är desamma som redovisats beträffande grundskoleadjunkter.

När det gäller svenska och samhällskunskap föreslår jag att det liksom hittills ska krävas 120 högskolepoäng i dessa båda undervisningsämnen även om läraren har 120 högskolepoäng i något annat ämne (jfr avsnitt 4.1). För övriga ämnen innebär förslaget att kravet på ämneskunskaper ökar med 30 högskolepoäng i förhållande till vad som nu gäller. Sammantaget innebär mitt förslag en ökad satsning på ämneskunskaper samtidigt som det enligt min bedömning inte kräver någon förlängning av lärarutbildningen. Förslag utgår från vad som framförts vid intervjuer och vad som framgår av nuvarande examensordning.

Liksom för lärare i grundskolan bör ovanstående poängangivelser etc. övervägas ytterligare i samband med översynen av lärarutbildningen. Det bör naturligtvis även för gymnasieadjunkter finnas olika vägar till en lärarexamen.

10.6.3 Speciallärare

Elever i gymnasieskolan kan precis som elever i övriga skolformer vara i behov av särskilt stöd av olika anledningar. Det därför viktigt att det finns utbildade speciallärare att tillgå, oavsett vilket program eleven deltar i. Jag vill dock särskilt betona vikten av att det finns tillgång till speciallärare för eleverna på individuella program. Individuella program har olika syften (se 5 kap. 4 b § skollagen) och det ställs ofta höga krav på förmåga att stödja eleverna och anpassa undervisningen efter varje elevs behov (Skolverket, 2001a; b; SOU 2002:120).

Speciallärare inom gymnasieskolan ska ha grundbehörighet att undervisa i gymnasieskolan eller grundskolans senare år för det individuella programmet. De ska med andra ord ha sådant ämnesdjup som i övrigt krävs för skolformen plus att de ska ha avlagt en speciallärarexamen.

Enligt vad som framkommit under utredningen finns på det individuella programmet ibland behov av personal med en annan kompetens än vad lärare normalt har. I den mån sådana behov föreligger ska naturligtvis den behörige läraren samarbeta med relevanta personalgrupper, exempelvis elevvårdspersonal.

Som framgår i avsnitt 10.2.5 ska även en specialpedagogexamen som avlagts innan de nya reglerna träder i kraft ge behörighet.

10.6.4 Utbildning på entreprenad

I enlighet med utredningens direktiv föreslås att lärare i utbildning på entreprenad ska omfattas av samma behörighetsregler som övriga lärare i gymnasieskolan (jfr bilaga 1). I dag omfattas inte dessa lärare av motsvarande behörighetsregler (jfr avsnitt 3.2).

När en huvudman uppdrar åt någon annan att anordna utbildning bör samma kompetenskrav gälla för den som undervisar som om utbildningen hade anordnats inom den egna gymnasieskolan. Eleverna har rätt till utbildade och kompetenta lärare oavsett om huvudmannen själv anordnar eller köper in utbildningen. Flera huvudmän har framfört samma uppfattning vid intervjuer.

10.7 Gymnasiesärskolan

Utredningens förslag:

För att få undervisa i gymnasiesärskolan ska krävas en speciallärarexamen. Därutöver ska även krävas en utbildning som

- grundskollärare 4–6 för att undervisa i gymnasiesärskolans ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning på nationella och specialutformade program samt i yrkesträning inom ramen för ett individuellt program,
- yrkeslärare för att undervisa i yrkesämnena på nationella och specialutformade program samt i yrkesträning inom ramen för ett individuellt program,
- förskollärare för att undervisa i gymnasiesärskolans verksamhetsträning på individuella program.

För att undervisa i ämnet modersmål ska samma krav gälla som för grundskolan.

Skälen för utredningens förslag

Gymnasiesärskolan är en skolform för elever med utvecklingsstörning. Det innebär att det ställs speciella krav på de lärare som ska undervisa där. Som nämnts i avsnitt 10.4 innebär utvecklingsstörningen att eleverna helt eller delvis befinner sig på en annan kognitiv utvecklingsnivå än jämnåriga utan utvecklingsstörning. Varje elev

har därför ett särskilt stort behov av en individuellt anpassad undervisning utifrån sina behov och förutsättningar.

Mot den bakgrunden anser jag att grundskollärare 4–6 med speciallärarutbildning är den lämpligaste lärarkategorin för undervisning i ämnen med huvudsakligen teoretisk inriktning. Lärare med grundskollärarutbildning för årskurserna 4–6 får jämte sin pedagogiska och didaktiska kompetens bedömas ha tillräckliga ämneskunskaper för att möta eleverna i undervisningen. Grundskollärare 4–6 har dessutom ett helhetsperspektiv på eleven och elevens lärande. Därmed kan antalet lärare runt eleven begränsas. Det blir också enklare att anpassa ämnena och integrera dem när så är lämpligt och anpassa skoldagen till elevens förutsättningar.

I gymnasiesärskolan behövs också yrkeslärare med speciallärarutbildning. Liksom i gymnasieskolan bör yrkeslärare i gymnasiesärskolan ha ett stort och aktuellt yrkeskunnande som de kan omsätta i undervisningen. Ett yrkesinriktat program i gymnasiesärskolan syftar till att eleverna ska få en utbildning som gör det möjligt för dem att komma ut i arbetslivet, på den öppna arbetsmarknaden eller i en mer anpassad verksamhet. Det innebär att det på samma sätt som för elever i gymnasieskolan är viktigt att de får en modern yrkesinriktad utbildning. För detta behövs kompetenta yrkeslärare som också har kunskap om vad det innebär att ha en utvecklingsstörning.

Som framgår i avsnitt 10.2.5 ska även en specialpedagogexamen som avlagts innan de nya reglerna träder i kraft ge behörighet.

10.8 Vuxenutbildningen

Utredningens förslag:

För att undervisa inom vuxenutbildningen ska samma krav gälla som för motsvarande skolformer i ungdomsutbildningen.

Undervisning i svenska för invandrare (sfi) ska kräva behörighet i svenska som andraspråk eller motsvarande ämne.

Skälen för utredningens förslag

Det är naturligt att behörighetskraven för lärare i vuxenutbildning följer behörighetskraven för motsvarande nivåer i grund-, gymnasie- och särskolan eftersom den utbildning som anordnas ligger på dessa nivåer.

Det innebär att lärare i grundläggande vuxenutbildning ska ha lärarutbildning för motsvarande nivå i grundskolan. Det innebär vidare att lärare på gymnasial nivå och inom påbyggnadsutbildning ska ha behörighet som gymnasieadjunkt eller yrkeslärare. I vuxenutbildningen för utvecklingsstörda (sär vux) ska lärare ha behörighet som grundskollärare F-3 eller 4-6 samt speciallärarutbildning med inriktning mot utvecklingsstörning. På träningskolan ska lärarna ha grundbehörighet som förskollärare; på gymnasial nivå som grundskollärare 4-6 för lärare i ämnen med i huvudsak teoretisk inriktning och yrkeslärare för lärare i yrkesämnena.

När det gäller lärare i svenska för invandrare (sfi) föreslår jag att det ska krävas behörighet i svenska som andraspråk eller motsvarande ämne.

Mot bakgrund av synpunkter som framkommit under utredningen har jag övervägt om det ska krävas särskilda studier i vuxenpedagogik för att en lärare ska vara behörig att undervisa inom vuxenutbildning. Jag föreslår dock inte detta, utan anser det tillräckligt att kräva att lärare har kompetens för den utbildningsnivå undervisningen avser. Som framgår av avsnitt 7.1 är det alltför många lärare som inte har utbildning för den nivå de undervisar på och det vore därför orimligt att dessutom ställa krav på särskild utbildning i vuxenpedagogik. Det är däremot av värde om lärare som anställs inom vuxenutbildning får kompetensutveckling med inriktning mot vad det innebär att undervisa vuxna i relation till barn och ungdomar. Sådan kompetensutveckling förekommer t.ex. i Danmark (jfr avsnitt 5.1.1).

10.9 Lärare i Waldorfskola

Utredningens förslag:

För att undervisa i waldorfskola ska samma krav gälla som för motsvarande skolform i andra skolor.

Skäl för utredningens förslag

Waldorfskolor är enligt förordningen (1996:1206) om fristående skolor undantagna från de regler om behörighet och anställning av lärare som gäller i såväl offentliga som fristående skolor. Några andra liknande undantag har inte gjorts, även om det finns andra skolor med särskilda pedagogiska inriktningar som exempelvis montessoripedagogik.

Enligt utredningens förslag ska lärare i waldorfskolor inte undantas från behörighetsreglerna i skollagen. Jag anser att elever i waldorfskolor ska ha samma rätt som andra elever att undervisas av behöriga lärare. Det är därför rimligt att de krav för behörighet som gäller för lärare i motsvarande skolformer också ska gälla för lärare i waldorfskolor. Att det ställs krav på behörighet för lärare i waldorfskolor hindrar självklart inte sådana skolor från att vid anställning utöver kraven i skollagen ställa krav på utbildning i waldorfpedagogiken. Utredningen noterar att det inom ramen för lärarprogrammet i Stockholm sedan 2002 finns ett par inriktningar mot waldorfskolor.

Enligt Skolverkets officiella statistik uppgick det totala antalet lärare i waldorfskolor till 705 i grundskolan och 214 i gymnasieskolan under läsåret 2007/08. Av statistiken framgår vidare att 49 procent av lärarna i grundskolan har en pedagogisk högskoleexamen och att motsvarande andel för gymnasieskolan är 44 procent. För närvarande finns således knappt 500 lärare i waldorfskolor som saknar pedagogisk högskoleexamen.

10.10 Undantagsregler

Utredningens förslag:

Om det saknas behöriga lärare eller föreligger synnerliga skäl med hänsyn till eleverna får annan lämplig person användas för att undervisa under högst ett år. I första hand ska då en person användas som har utbildning motsvarande vad som krävs för behörighet. Kravet på synnerliga skäl innebär en skärpning i förhållande till nuvarande regler.

Styrelsen för skolan ska fatta beslut om undantag som inte är kortvariga.

Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att i samband med den årliga uppföljningen av personalen i skolan ta reda på i vilken omfattning undantagsregeln används.

Skäl för utredningens förslag

I kapitel 9 presenteras utredningens förslag om legitimation för lärare och i avsnitt 10.2–10.8 anges behörighetskraven för att undervisa i olika skolformer, årskurser och ämnen. Utgångspunkten är att huvudmannen alltid ska använda behöriga lärare.

Det måste dock finnas möjlighet att i vissa fall, men med restriktivitet, göra undantag. Under sin grundskoletid eller motsvarande är eleverna skolpliktiga och får då inte ställas i kö för att få sin rätt till utbildning tillgodosedd. Detta innebär att det är nödvändigt med vissa undantag från behörighetsreglerna vad gäller personal i skolan.

För att en undantagssituation ska anses föreligga ska det antingen saknas behöriga lärare eller föreligga synnerliga skäl med hänsyn till eleverna för att inte använda en behörig lärare. Med synnerliga skäl avses här exempelvis att den som är behörig har personliga hälsoproblem som skulle medföra sådana svårigheter att det påtagligt skulle försämra elevernas förutsättningar att lära och utvecklas eller att en lärare uppvisat uppenbar inkompetens vid tidigare anställningar.

Att ställa krav på *synnerliga skäl* är en skärpning i förhållande till vad som nu gäller enligt 2 kap. 3 § skollagen, där talas det om *särskilda skäl*.

Syftet med den nuvarande formuleringen var att huvudmännen inte skulle behöva använda lärare med rätt utbildning men som med

hänsyn till eleverna inte var lämpliga att använda, t.ex. p.g.a. missbruksproblem. Genomgången av rättsfall i avsnitt 3.2.1 pekar dock på att undantagsregeln även har kommit att användas för att undvika att anställa behöriga lärare trots att skälen för detta inte haft tillräcklig styrka. Genom att ställa krav på synnerliga skäl markeras tydligt att det ska krävas mycket tungt vägande skäl för att förbigå en lärare som är behörig för den undervisning som ska bedrivas.

Avsikten är således att undantagsreglerna i fortsättningen ska användas med stor återhållsamhet. Utgångspunkten är att undervisningen ska bedrivas av legitimerade lärare med rätt lärarutbildning för undervisningen. Om en sådan lärare inte finns att tillgå ska en annan lämplig person användas för undervisningen. Det ska i första hand vara någon som har motsvarande utbildning som den behörige. Kravet på att läraren ska ha rätt utbildning för undervisningen innebär att det kommer att krävas undantagsbeslut även för redan anställda lärare som ska undervisa utanför de årskurser eller ämnen där de har sin behörighet.

10.10.1 Speciallärare i grund- och gymnasieskolan

Det är viktigt att det finns speciallärare för de elever som är i behov av särskilt stöd i grund- och gymnasieskolan. Men om sådana lärare inte finns att tillgå kan huvudmannen naturligtvis vare sig erbjuda eller säga sig erbjuda sådan specialistkompetens. Några undantag kan således inte beviljas från kraven för behörighet som speciallärare i grund- och gymnasieskolan.

I särskolan respektive specialskolan däremot ska det vara möjligt att göra undantag från kravet på speciallärarutbildning. I dessa skolformer är speciallärarutbildning ett generellt krav för behörighet, dvs. där ska i princip alla lärare vara speciallärare. Finns ingen speciallärare att tillgå blir det nödvändigt att göra undantag, annars kan överhuvudtaget ingen undervisning bedrivas. När speciallärare saknas bör huvudmannen i andra hand använda en person med den grundutbildning som krävs för behörighet.

10.10.2 Undantag ska synliggöras

Som framgått tidigare (bl.a. avsnitt 3.2.1) har undantagsreglerna kommit att användas i en omfattning som inte var avsikten och de bakomliggande behörighetsreglerna har därigenom kommit att urholkas. Det är därför viktigt att undantagen i framtiden synliggörs och kontrolleras.

Enligt 2 kap. 1 § skollagen ska varje kommun eller landsting som styrelse för sitt offentliga skolväsende utse en eller flera nämnder. Jag anser att det är styrelsen för skolan som ska fatta beslut om undantag från behörighetsbestämmelserna. Förutom att det skapar en enhetlighet i en kommun innebär det också att huvudmannen får en tydlig bild av behörighetsläget och kan göra en helhetsbedömning av vilka åtgärder som eventuellt behöver vidtas i fråga om rekrytering. När det gäller vikariat upp till en månad är det emellertid inte rimligt att genom reglering hänskjuta sådana ärenden till styrelsen. Beslut om kortare vikariat eller beslut om att under kortare tid använda en redan anställd lärare utanför dennes behörighet måste självfallet kunna fattas omgående för att den vardagliga verksamheten ska fungera.

För fristående skolor finns inte samma lagfästa krav på viss styrelseform. När det gäller fristående skolor är det därför det beslutande organet för skolan, oavsett vilket det är, som ska fatta beslut om undantag från behörighetsreglerna.

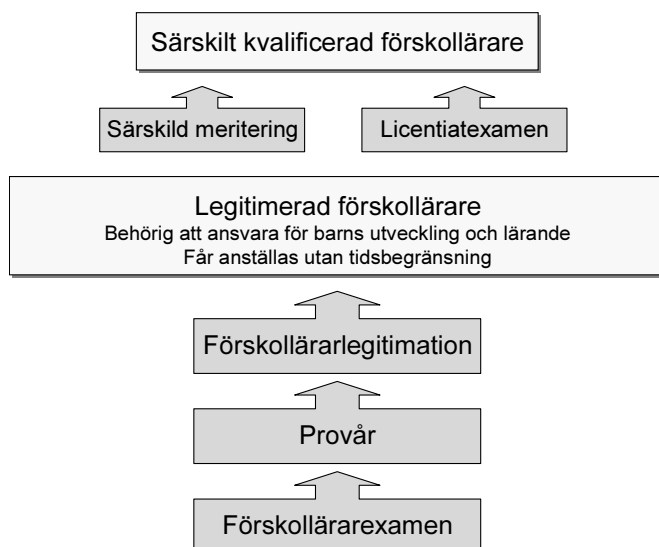
För att staten ska få kännedom om hur många personer utan behörighet som används som lärare bör regeringen ge Skolverket i uppdrag att samla in uppgifter om detta från huvudmännen i samband med den årliga uppföljningen av personal (jfr t.ex. Skolverket, 2006b).

11 Legitimation för förskollärare

I detta kapitel presenteras utredningens förslag till ett legitimationssystem för förskollärare. Bland annat redovisas vilka krav som ska ställas för att få förskollärlärligitation samt vilken behörighet en sådan legitimation ger.

11.1 Systemets huvuddrag

Huvuddragen i utredningens förslag till legitimationssystem för förskollärare framgår av nedanstående figur.



Efter examen ska den nye förskolläraren genomgå ett provår. Under provåret tilldelas han eller hon en mentor som ska vara en erfaren och legitimerad förskollärare. Både mentorn och den nye förskolläraren ska få särskilt avsatt tid för förskollärarens yrkesintroduktion. Efter genomfört provår ska förskolläraren ansöka om legitimation hos Skolverket. Om förskolechefen tillsammans med mentor har bedömt att förskolläraren är lämplig för yrket ska legitimation i normalfallet beviljas. När en förskollärare fått sin legitimation får han eller hon också anställas utan tidsbegränsning.

För att stimulera förskollärarna till professionell utveckling efter legitimeringen föreslås också kvalifikationssteg i form av statliga utnämningar. Erfarna förskollärare med väl vitsordad tjänstgöring ska efter ett väl dokumenterat praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete eller avlagd licentiatexamen (motsvarande) kunna utnämnas till särskilt kvalificerad förskollärare. Syftet med centralt fastställda kvalifikationskrav och en gemensam beslutsordning är att säkerställa kvaliteten i dessa utnämningar. Skolhuvudmännen förväntas tillvarata den kompetens som särskilt kvalificerade förskollärare besitter.

11.1.1 Motiv för förskollärlägarlegitimation

Som tidigare anförts (avsnitt 9.1.1) kan ett legitimationssystem vara ett sätt att kvalitetssäkra skolverksamheten och utveckla läraryrkets professionalism. Genom att ställa tydliga krav på förskollärarnas kompetens bör motsvarande effekter kunna uppnås även i förskoleverksamheten. Även när det gäller förskollärare bör införandet av en legitimation kunna öka yrkets status och därmed bidra till att fler engagerade och motiverade studenter söker sig till yrket.

På samma sätt som för lärare talar också mycket för att en förskollärare som får råd och stöd av en mentor under sitt första år i yrket har bättre förutsättningar att fungera väl i sin yrkesroll därefter. Att uppenbart olämpliga personer dessutom hindras från att bli legitimerade bidrar självklart till högre verksamhetskvalitet i förskolan likväl som i skolan. Även för förskollärare ska således systemet med legitimation vara en garanti för rätt utbildning och sådana personliga egenskaper som krävs för yrket.

Den rådande arbets- och ansvarsfördelningen inom förskolan är otydlig. Det saknas tydliga regler för vem som är behörig att ansvara för det pedagogiska uppdraget i förskolan. Detta har med-

fört oklarheter kring förskollärarnas yrkesroll. Införandet av legitimation för förskollärare förutsätter att behörighetsreglerna samtidigt stärks och förtydligas för denna yrkesgrupp (jfr avsnitt 11.5).

I en artikel i Dagens Nyheter den 18 mars 2008 redovisade partiledarna för de fyra regeringspartierna regeringens planerade satsningar på förskolan. De framhåller bland annat att regeringen i omläggningen av lärarutbildningen ”vill skapa en förskolläro- utbildning med tydlig identitet, för en högre specialiseringsgrad med inriktning mot det pedagogiska arbetet i förskolan.” Vidare understryks att det är de högskoleutbildade förskollärarna som ska ha ansvaret för att det pedagogiska arbetet inriktas mot målen i förskolans läroplan. Med dessa planerade satsningar åstadkoms den ökade tydlighet som utredningen anser vara en förutsättning för legitimation. Även förskollärare föreslås därför omfattas av ett legitimationssystem. Däremot kvarstår otydligheten när det gäller fritidspedagoger varför denna grupp enligt mitt förslag inte ska omfattas av ett legitimationssystem.

11.2 Förskolläroexamen

Enligt vad som framkommit under utredningens intervjuer blir det allt vanligare att huvudmän försöker rekrytera personal med pedagogisk högskoleutbildning till förskolor (jfr kapitel 8). Denna utveckling ligger i linje med Skolverkets allmänna råd som anger att kommunen bör sträva efter att anställa sådan personal (Skolverket, 2005e; 2007b). Enligt Skolverkets prognoser är det emellertid knappast realistiskt att förvänta sig några större ökningsar av andelen pedagogiskt högskoleutbildade i förskolan under de närmaste åren.¹ För närvarande har ungefär hälften av personalen i förskolan pedagogisk högskoleutbildning.

¹ I sitt basalternativ räknar Skolverket med att andelen årsarbeten utförda av personal med pedagogisk högskoleutbildning successivt ökar i förskolan från 51 % 2006 till 60 % 2014 och därefter bibehålls konstant. Samtidigt konstaterar myndigheten att behovet kraftigt överskrider den beräknade examinationen och att det troligtvis inte går att öka andelen pedagogiskt utbildade i förskolan så som förutsatts i beräkningarna. Skolverket (2007), s. 14 resp. 9.

11.3 Provår

Utredningens förslag:

En nyutexaminerad förskollärare ska genomföra praktisk tjänstgöring för att erhålla legitimation för yrket (provår). Under provåret ska förskolläraren tjänstgöra och samtidigt få en yrkesintroduktion. Den nye förskolläraren ska tilldelas en mentor som ska vara en erfaren och legitimerad förskollärare och båda två ska ha särskild tid avsatt för yrkesintroduktionen. Denna tid ska motsvara minst tio procent av en heltidstjänst för förskolläraren som genomför provår och fem procent för mentorn.

Under provåret ska också förskollärarens lämplighet bedömas. Förskolechefen ska vid minst två tillfällen göra en sådan bedömning i relation till nationellt fastställda kriterier. Mentor ska medverka i bedömningen.

Skolverket ska i samråd med berörda intressenter utveckla och fastställa de nationella bedömningskriterierna. Myndigheten ska även i övrigt utarbeta de riktlinjer som behövs för provåret.

Förskolläraren förutsätts själv ordna sin provårsplats genom att ansöka om anställning. Den huvudman som anställer en förskollärare som uppfyller kraven för provårstjänstgöring är också skyldig att erbjuda honom eller henne att få genomföra sitt provår.

Ett provår ska i normalfallet motsvara ett läsår, men kan vid särskilda skäl förlängas till högst två år.

Examinerade förskollärare som efter den 1 januari 2000 har tjänstgjort under motsvarande minst två år på heltid behöver inte fullgöra något provår för att erhålla legitimation.

Skälen för utredningens förslag

Utredningens förslag om provår för lärare återfinns i avsnitt 9.3. Provåret för en förskollärare ska vara lika långt som för lärare, dvs. det ska motsvara ett läsår. En förskollärare ska under sitt provår bedömas på samma sätt som en lärare.

11.4 Beviljande av legitimation

Utredningens förslag:

För att få förskollärlärligitation ska krävas att förskollärlärlaren har avlagt förskollärlärlarexamen samt fullgjort sin provärlstjärlstgörling. Vid ärlsökningstillfället får inte sådana omständigheter förligga som skulle leda till ett ärlterkallande om förskollärlärlaren redan var legitimerad.

Den ärlskilde förskollärlärlaren ska själv ärlsöka om legitimation hos Skolverket. Till ärlsökkan ska bifogas ett yttrande örlver provärlret från ärlnsvarig förskolechef.

Examinerade förskollärlärlare som efter den 1 januari 2000 har tjärlstgjort under motsvarande minst två ärl på heltid behörlver inte fullgöra nårlgot provärl för att erhålla legitimation.

Skolverket ska förlra register örlver legitimerade förskollärlärlare samt förskollärlärlare som genomgårl sitt provärl.

Skälen för utredningens förslag

I avsnitt 9.4 presenteras utredningens förslag när det gäller beviljande av legitimation för lärare. Förskollärlärlare bör omfattas av samma regler som lärare när det gäller att beviljas legitimation. Provärlret ska genomförlas i förskola.

11.5 Förskollärlärlares behörlighet

Utredningens förslag:

Endast legitimerade förskollärlärlare ska vara behörliga att ärlnsvara för barns utveckling och lärlande i en barngrupp i förskolan. För att få ärlnsställas utan tidsbegrärlnsning ska en förskollärlärlare vara legitimerad för yrket.

För att vara mentor ärlt en förskollärlärlare under provärlstjärlstgörling ska krävas legitimation. Det bör ärlven krävas legitimation för att handleda förskollärlärlarstudenter.

Förskollärlärlare med speciärllärlarexamen ärl också behörliga att undervisa i trärlningsskolan respektive i gymnasiesärlrskolans verk-samhetsträrlning (jfr avsnitt 10.5 respektive 10.6).

Skälen för utredningens förslag

I dag finns inga preciserade behörighetsregler för förskollärare. I skollagen (1985:1100) anges endast att det inom förskoleverksamhet ska finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses (jfr avsnitt 3.2). Vid sidan av förskollärare finns även personer med högst gymnasieutbildning i verksamheterna, bl.a. barnskötare. Där så är fallet har ofta förskollärare och barnskötare tillsammans ansvar för verksamheten och arbetsuppgifterna är huvudsakligen samma oavsett yrkeskategori. En sådan organisation av verksamheten är visserligen förenlig med nuvarande reglering men kan ändå ifrågasättas.

Förskolan har ett pedagogiskt syfte och omfattas av en läroplan (Lpfö 98). Av budgetpropositionen 2008 framgår dessutom att regeringen avser att stärka det pedagogiska uppdraget i förskolan samt att allmän förskola i framtiden ska omfatta barn från tre års ålder (prop. 2007/08:1, utg. omr. 16). Detta ställer krav på pedagogisk utbildning för den personal som i barngruppen har ansvar för arbetet utifrån styrdokumentens intentioner. Också i de ovan nämnda allmänna råden från Skolverket betonas vikten av goda kunskaper om barns utveckling och lärande samt att personalen har förmåga att omsätta läroplanens mål i handling. När det gäller förskolan framgår dessutom av budgetpropositionen att regeringen anser att det ska finnas förskollärare som ansvarar för den pedagogiska verksamheten.

För att tydliggöra förskollärares roll i förskolan anser jag att det bör införas en yrkeslegitimation och tydliga behörighetsregler för denna grupp. Endast den som är legitimerad förskollärare ska vara behörig att i en barngrupp ansvara för barns utveckling och lärande i förskolan. Förskollärlärolegitimation ska vidare vara en förutsättning för anställning utan tidsbegränsning som förskollärare. Detta utesluter självfallet inte att det även i framtiden finns barnskötare i verksamheterna. Något annat torde i själva verket inte vara möjligt med tanke på den förväntade tillgången på förskollärare enligt Skolverkets prognoser (jfr avsnitt 11.2). Enligt förslaget ska emellertid inte barnskötare ansvara för det pedagogiska uppdraget i förhållande till styrdokumentet.

Om bestämmelserna skärps i enlighet med mitt förslag kan läroplanen för förskolan (Lpfö 98) behöva ses över så att det framgår att förskollärare har ett särskilt ansvar.

I avsnitt 9.7 diskuteras också hur ett system med två vägar att bli särskild kvalificerad lärare kan utformas. Vad som där anförs bör enligt min mening gälla även för särskilt kvalificerade förskollärare.

11.8 Undantagsregler

Utredningens förslag:

Om det saknas behöriga förskollärare eller föreligger synnerliga skäl med hänsyn till barnen får annan lämplig person användas för att under längst ett år i taget ansvara för barns utveckling och lärande i förskolan.

Styrelsen för skolan ska fatta beslut om undantag som inte är kortvariga.

Regeringen bör ge Skolverket i uppdrag att i samband med den årliga uppföljningen av personalen i skolan ta reda på i vilken omfattning undantagsregeln används.

Skälen för utredningens förslag

I kapitel 9 presenteras utredningens förslag om legitimation för lärare och i avsnitt 10.2–10.8 anges behörighetskraven för att undervisa i olika skolformer, årskurser och ämnen. Det måste dock vara möjligt att göra undantag ifall det inte finns någon behörig lärare att tillgå eller om det föreligger särskilda skäl.

På grund av skolplikten måste det vara möjligt att göra undantag eftersom barn inte kan ställas i kö i väntan på en behörig lärare. När det gäller barn, vars föräldrar ansöker om plats i förskola, kan barnen visserligen ställas i kö för kortare tid, men huvudmannen är skyldig att erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål. Det innebär att det även här måste vara möjligt att göra undantag från behörighetsreglerna. För att en undantagssituation ska anses föreligga ska det antingen saknas behöriga förskollärare eller finnas synnerliga skäl. Med synnerliga skäl avses här, liksom för lärare, exempelvis att den som är behörig har personliga hälsoproblem som skulle medföra sådana svårigheter att det skulle kunna missgynna barnens förutsättningar att lära och utvecklas eller att en förskollärare uppvisat påtaglig inkompetens vid tidigare anställningar.

12 Ekonomiska konsekvenser

I detta kapitel behandlas kostnader som hänför sig till utredningens huvudförslag att förtydliga och skärpa dagens behörighetsregler samt att införa legitimationssystem för lärare respektive förskollärare.

12.1 Kostnader för skärpta behörighetsregler

Enligt utredningens förslag kommer inte längre förskollärare i förskoleklassen eller tillsvidareanställda lärare utan lärarexamen att vara behöriga. Utredningen föreslår att dessa grupper ska få fortsätta att undervisa utan särskilt undantagsbeslut under en övergångsperiod på åtta år och under denna tid ges möjlighet att avlägga lärarexamen. En modell för detta är att staten erbjuder utbildningsplatser medan huvudmannen möjliggör studier, helt eller delvis inom ramen för respektive lärares tjänst.

Utifrån Skolverkets statistik kan antalet förskollärare i förskoleklassen antas uppgå till ca 4 600.¹ Om 40 procent av gruppen deltar i en kompletterande lärarutbildning på 60 högskolepoäng blir statens kostnader ca 130 miljoner kronor totalt eller 16 miljoner kronor per år under åttaårsperioden.

Antalet tillsvidareanställda lärare utan lärarexamen kan antas motsvara ca 15 300 personer.² Statens kostnader för denna grupp kan beräknas till ca 330 miljoner kronor totalt eller 41 miljoner kronor per år under åttaårsperioden. Beräkningarna bygger på antagandet att 75 procent av gruppen i genomsnitt har ett utbild-

¹ Enligt Skolverkets statistik för läsåret 2006/07 uppgick antalet förskollärare i förskoleklassen till motsvarande 4 062 årsarbetare. Kvoten mellan tjänstgörande och årsarbetare var samma år 88 % för förskollärare. Om detta antas gälla även för förskollärare i förskoleklassen kan antalet beräknas till ca 4 600.

² Kvoten mellan tjänstgörande och årsarbetare var 91 % för grundskollärare läsåret 2006/07. Om detta antas gälla även för tillsvidareanställda utan lärarexamen kan antalet sådana personer beräknas till ca 15 300.

ningsbehov motsvarande 15 högskolepoäng medan övriga har ett utbildningsbehov motsvarande 60 högskolepoäng.³ I gruppen med det lägre utbildningsbehovet antas andelen som kommer att vidareutbilda sig att uppgå till 85 procent, medan motsvarande andel i gruppen med högre studiebehov antas uppgå till 60 procent. Sammantaget innebär detta att ca 80 procent av hela gruppen skulle vidareutbilda sig.

12.2 Kostnader för legitimationssystemen

12.2.1 Provår

Huvudmännen ska kompenseras för den del av arbetstiden som den nye läraren/förskolläraren och mentor inte kan använda för ordinarie arbetsuppgifter. Rektors respektive förskolechefens uppgifter i samband med provåret, t.ex. att yttra sig över legitimationsansökan, ersätts däremot inte av staten eftersom det får anses ligga inom ramen för ordinarie arbetsuppgifter.

Med tanke på de uppgifter som ligger i provåret vore det inte orimligt att ersätta den nye lärarens/förskollärarens lön med 20 procent och mentors med 10 procent.⁴ De statliga kostnaderna skulle emellertid bli förhållandevis höga med en sådan ersättningsnivå.

Utredningen föreslår att staten för varje provårsplats lämnar ersättning till huvudmannen under tio månader per år, samt att en schabloniserad ersättning utgår med motsvarande 10 procent av månadslönen för den nye läraren/förskolläraren respektive 5 procent för mentorn. Vid ett deltagarantal på 8 500 beräknas då statens kostnader uppgå till 407 miljoner kronor per år.⁵ Bidraget till huvudmännen bör betalas ut efter ansökan med vederbörlig dokumentation till Skolverket.

³ Statskontoret (2007) har specialstuderat gruppen tillsvidareanställda utan lärarexamen. Undersökningens resultat kan tolkas som att tre av fyra lärare har högst 30 högskolepoäng (en termin) kvar till lärarexamen.

⁴ Motsvarande ersättning i Skottland uppgår till 30 % respektive 10 %, men där har lärarna betydligt mer schemalagd undervisningstid än vad som är fallet i Sverige.

⁵ Statens kostnad per år = {(antal provårslärare) x (snittlön per månad) x (andel av lön som ersätts) + (antal mentorer) x (snittlön per månad) x (andel av lön som ersätts)} x (1+LKP) x T; där LKP = lönekostnadspålägg = 41,66 % och T = antalet månader per år staten ger bidrag.

Vid beräkningarna har månadslönen för en ny lärare antagits vara 20 500 kronor och för en ny förskollärare 20 000 kronor. Månadslönen för en mentor inom skolan har antagits vara 27 500 kronor och för en mentor i förskolan 25 000 kronor. Dessa lönenivåer har valts efter information från lärarorganisationerna i april 2008. Beräkningarna bygger på att 25 procent av provårsplatserna upptas av förskollärare.

Enligt Högscoleverket har det i genomsnitt examinerats knappt 8 200 lärare och förskollärare per år under perioden 2002/03 till 2006/07. I beräkningarna uppskattas behovet av provårsplatser för lärare och förskollärare till sammanlagt 8 500 per år.⁶

En klar majoritet av de personer som intervjuats under utredningen ansåg att provåret bör omfatta ett läsår och inte mindre.⁷ Ett läsår varar ungefär tio månader och statens ersättning bör därför utgå för motsvarande tidsperiod.

12.2.2 Särskilt kvalificerade lärare och särskilt kvalificerade förskollärare

Enligt utredningens förslag ska man kunna bli särskilt kvalificerad lärare/förskollärare på två sätt, antingen genom en särskild praktisk pedagogisk meritering eller via en licentiatexamen (motsvarande).

Det kan antas att 10 000 särskilt kvalificerade lärare och förskollärare utnämns inom loppet av tio år. Om man räknar med att 2 000 kvalificerar sig genom att avlägga licentiatexamen eller motsvarande kan statens kostnader för detta beräknas till ca 214 miljoner konor per år. Beräkningarna bygger på att hälften av dessa lärare har motsvarande ett års heltidsstudier kvar till en licentiatexamen medan andra hälften har motsvarande två års heltidsstudier kvar. Beräkningarna bygger vidare på samma villkor som forskardelen av det s.k. lärarlyftet samt att årskostnaden för en licentiand som studerar till 80 procent uppgår till ca 571 000 kronor (jfr avsnitt 12.2.3).⁸ Huvudmännens årliga kostnad för denna grupp kan beräknas uppgå

⁶ Enligt Högscoleverket uppgick antalet examinerade lärare (inklusive förskollärare) under perioden 2002/03–2006/07 till i genomsnitt 8 171 per år. Under samma period sjönk antalet nybörjarstudenter på lärarutbildningarna från 15 568 till 12 171 per år. Detta talar mot att antalet examinerade lärare kommer att öka under de närmaste åren.

⁷ Detta var ett tydligt mönster vid de ca 40 skolor som besöktes samt i utredningens samrådsgrupper.

⁸ Enligt beräkningsförutsättningarna kommer det att ta 1,25 år för hälften av gruppen att avlägga licentiatexamen och 2,5 år för de övriga 1 000. En teoretisk årskostnad erhålls genom att kostnaderna för det totala åtagandet fördelas jämnt över perioden.

till 29 miljoner kronor.⁹ Den enskilde läraren får behålla hela sin lön medan han eller hon bedriver sin utbildning.

För de 8 000 som enligt räkneexemplet kvalificerar sig genom särskild pedagogisk meritering uppstår inga motsvarande direkta utbildningskostnader för staten. Däremot kommer gruppen att medföra kostnader för Skolverket eftersom myndigheten måste organisera bedömggrupper m.m. som ska bedöma det praktiskt pedagogiska utvecklingsarbete som ligger till grund för ansökan. Under antagande om 800 ansökningar per år som ska bedömas mer noggrant bör Skolverket årligen tillföras resurser för denna uppgift motsvarande 10 miljoner kr.

12.2.3 Gymnasielektorer

Även för gymnasielektorer ska det i princip finnas två kvalifikationsvägar: antingen att avlägga doktorsexamen först och sedan bli lärare, eller tvärt om, att bli lärare först och sedan avlägga doktorsexamen. I det första fallet uppstår inga kostnader som måste beaktas i det här sammanhanget. Den andra vägen däremot innebär att läraren ges möjlighet att kombinera forskning och undervisning på sin arbetstid. Den modell som utredningen föreslår för att fördela dessa kostnader motsvarar vad som gäller för forskardelen av det s.k. lärarlyftet.

Enligt denna modell studerar och forskar läraren på 80 procent och undervisar resten av tiden på sin ordinarie skola. Läraren får behålla hela lönen medan staten ersätter huvudmännen till 75 procent för lönekostnaden under studietiden. Staten betalar också för utbildningsplatsen vid lärosätet.

Kostnaderna för utredningens förslag beräknas i enlighet med vad som gäller för forskningssatsningen inom lärarlyftet. Det innebär en kostnad på ca 571 000 kronor per år, eller totalt 2,86 miljoner kronor att utbilda en doktor.¹⁰

Regeringens ambition är att det ska finnas 1 000 lektorer i gymnasieskolan inom 15 år. Det innebär att 600 doktorer behöver utbildas inom en femtonårsperiod. Vid sidan av de lektorer som

⁹ Beräkningarna bygger på en lärarlön per månad på 27 500 kronor plus lönekostnadspålägg (41,66 %), samt att staten ersätter 75 % av huvudmannens lönekostnad.

¹⁰ 500 mkronor kronor anslås för att utbilda 350 licentiater vilket innebär en styckkostnad på 1,43 mkr. De ska studera till 80 % vilket ger en studietid på 2,5 år (2/0,8). Årskostnaden per licentiand blir således $(1,43/2,5)1\ 000 = 571\ 429$. Med samma villkor tar det 5 år (4/0,8) att avlägga doktorsexamen vilket totalt kostar staten 2,86 mkr. Årskostnaden för doktorander är samma som för licentiander.

alltjämt finns inom gymnasieskolan kan resterande 400 förväntas komma från dels den satsning enskilda kommuner redan genomför på egen bekostnad, dels genom att personer som redan disputerat söker sig till läraryrket.

Det kan vidare antas att ett antal av doktoranderna redan klarat av delar av sin forskarutbildning, t.ex. genom den pågående forskarsatsningen där målet är att få fram 250 licentiater inom de närmaste åren. Om 300 doktorander behöver 2,5 års studier för att avlägga examen och resterande 300 behöver studera i fem år så kommer de totala statliga kostnaderna för åtagandet att uppgå till 1 286 miljoner kronor. Jämmt fördelat över femtonårsperioden uppgår då den årliga kostnaden till 86 miljoner kr.

Den årliga kostnaden för huvudmännen kan uppskattas till ca 12 miljoner kronor.¹¹ Den enskilde läraren får behålla hela sin lön medan han eller hon bedriver sin forskarutbildning. Ovanstående kostnader hänför sig till ett uppbyggnadsskede som sträcker sig över femton år.

12.2.4 Administrationskostnader m.m.

Enligt utredningens förslag ska framför allt Skolverket hantera och administrera legitimationssystemen. Det innebär bl.a. att behandla ansökningar om legitimation och skyddade yrkesbenämningar samt att i samverkan med berörda intressenter utveckla normer och riktlinjer för legitimerade lärare och förskollärare.

Den mer omfattande prövningen av särskilt kvalificerade lärare/förskollärare som kvalificerar sig genom ett praktiskt pedagogiskt utvecklingsarbete beräknas medföra kostnader motsvarande 10 miljoner kronor (jfr avsnitt 12.2.2). I övrigt bör ovanstående uppgifter avgiftsfinansieras med full kostnadstäckning. En avgift i enlighet med avgiftsklass 1 (220 kr) i avgiftsförordningen (1992:191) skulle för närvarande innebära 44 miljoner kronor vid 200 000 ansökningar och 1,9 miljoner kronor vid 8 500 ansökningar. Motsvarande för avgiftsklass 2 (600 kr) skulle vara 120 respektive 5,1 miljoner kr.¹²

¹¹ Beräkningarna bygger på följande förutsättningar: månadslön 27 500 + LKP (41,66); 300 lektorer studerar till 80 % i 2,5 år och 300 till 80 % i 5 år; staten ersätter 75 % av huvudmannens lönekostnad.

¹² Avgiftsförordningen (1992:191), 3 och 5 §§, samt Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5 §.

Utöver ovanstående uppstår även kostnader för ärenden vid Lärarnas ansvarsnämnd samt kostnader vid överklagande till domstol av nämndens beslut. Bedömningen är emellertid att nämnden kommer att hantera relativt få ärenden per år och att den inte ska ha någon permanent bemanning. Nämnden sammankallas inte regelbundet utan endast när det finns ärenden att avgöra. Kostnaderna för nämndens verksamhet kommer därför huvudsakligen att bestå i arvoden till ordföranden, vice ordföranden och nämndens ledamöter. Min bedömning är att kostnaderna för att hantera ärenden om återkallelse i Lärarnas ansvarsnämnd och i domstol vid ett eventuellt överklagande kommer att vara betydligt lägre än kostnaderna för Skolväsendets överklagandenämnd och i vart fall inte överstiga en miljon kr.¹³ Det är också tänkt att Skolverket ska ha en kansli-funktion gentemot Lärarnas ansvarsnämnd. Kostnaden för detta kan beräknas uppgå till två miljoner kronor per år.

När det gäller anmälningsärenden ska den nya myndigheten för skolinspektion avgöra om ärendet ska föranleda kritik mot den enskilde läraren/förskolläraren eller skickas vidare till Lärarnas ansvarsnämnd. Till del kan detta ses som ett led i myndighetens ordinarie tillsynsverksamhet. Samtidigt kommer uppgiften att vara delvis ny och ställa krav på kompetensuppbyggnad. Min bedömning är att myndigheten bör tillföras fem miljoner kronor årligen för denna uppgift.

12.3 Samlad kostnadsbild och förslag till finansiering

Som framgått tidigare kan statens kostnader i samband med att behörighetsreglerna förtydligas och skärps beräknas till totalt ca 460 miljoner kronor. Detta motsvarar ca 57 miljoner kronor per år under den åttaårsperiod som föreslås för att underlätta införandet. Vilka kostnader som uppstår för huvudmännen är emellertid svårt att uppskatta. Kostnaderna behöver dock inte bli särskilt omfattande eftersom övergångsperioden medger flexibla och kostnads-effektiva lösningar.

Finansiellt är provåret ett statligt åtagande. Det kommer att ställa krav på löpande finansiering samtidigt som de årliga kostna-

¹³ En jämförelse kan göras med Skolväsendets överklagandenämnd som sammanträder 20 gånger per år och där det förutom direktören är ytterligare 4-6 personer som under hela eller delar av året finansieras genom den del av Skolverkets anslag som avser kostnaderna för nämnden. Kostnaderna för överklagandenämnden uppgick 2006 till knappt 6 miljoner kr.

Enligt utredningens förslag upphör kostnaderna för de nya behörighetsreglerna efter åtta år. De årliga kostnaderna för särskilt kvalificerade lärare, särskilt kvalificerade förskollärare och gymnasielektorer avser ett uppbyggnadsskede på 10 respektive 15 år.

Skolhuvudmännens kostnader för de nya behörighetsreglerna är svåra att beräkna men kan dock förväntas bli av begränsad omfattning. Skolhuvudmännens kostnad för särskilt kvalificerade lärare (29 milj. kr) och gymnasielektorer (12 milj. kr) beräknas uppgå till 41 miljoner kronor per år.

Administrationskostnaderna för enskilda lärare och förskollärare beräknas uppgå till ca 5,1 miljoner kronor i form av avgifter för handläggning av legitimationsärenden.

13 Uppföljning av systemet

I detta kapitel redovisas utredningens förslag till hur systemen med legitimation och skärpta behörighetsregler kan följas upp och utvärderas.

13.1 Vad bör följas upp?

Systemen med lärarlegitimation och förskollärlärligitation och därtill knutna behörighetsregler är en omfattande reform. Som tidigare konstaterats berör den många människor och är förenad med betydande kostnader. Det finns också höga förväntningar på att reformen ska bidra till en positiv utveckling av verksamheten inom skolan och förskolan.

Det är således angeläget att närmare följa upp och utvärdera dels hur reformen introduceras och genomförs, dels vilka effekter den leder till på olika nivåer. Syftet med en sådan uppdelning är bl.a. att göra det möjligt att identifiera såväl problem med genomförandet som problem kopplade till systemens utformning. Det kan också finnas anledning att skilja mellan den löpande uppföljningen som bör bedrivas inom ramen för systemen och mer djuplodande utvärderingsinsatser av själva reformen. Insatser av den senare karaktären kan med fördel bedrivas av aktörer som är fristående från systemen.

13.1.1 Provåret

Förslaget om obligatoriskt provår intar en central plats i legitimationssystemen. Genom provåret ska nyexaminerade lärare och förskollärare på ett effektivt sätt skolas in och kunna erhålla det slutgiltiga beviset på sin lämplighet för yrket, dvs. legitimationen. Provåret ska samtidigt stoppa de sannolikt fåtal personer som trots

genomförd utbildning inte är lämpliga för yrket. Det finns också starka förhoppningar om att provåret ska bidra till lärarnas och förskollärarnas professionella utveckling. Förslaget om obligatoriskt provår är den del av utredningens förslag som medför de största statliga kostnaderna.

När det gäller provåret finns det således anledning att överväga mer djuplodande utvärderingsinsatser av dess kvalitet och effekter. Det finns dessutom anledning att bedriva löpande uppföljning av vissa nyckelparametrar. Detta gäller inte minst hur tillgången och efterfrågan på provårsplatser utvecklar sig över tid samt i olika delar av landet och för olika lärarkategorier. Eftersom provåret är en nödvändig förutsättning för att en lärare eller förskollärare ska kunna legitimeras får detta steg inte bli en flaskhals som fördröjer yrkesinträdet.

13.1.2 Särskilt kvalificerade lärare och förskollärare samt gymnasielektorer

Inom ramen för de föreslagna legitimationssystemen ryms även de ytterligare kvalifikationsstegen särskilt kvalificerade lärare respektive gymnasielektor och särskilt kvalificerade förskollärare. Dessa är viktiga men också kostsamma inslag i systemet. Det är därför självklart viktigt att insatta resurser ger bästa möjliga utbyte i termer av skolutveckling, verksamhetskvalitet och elevresultat. Detta aktualiserar behovet av framför allt kvalitativa uppföljnings- och utvärderingsinsatser, men även uppföljning av löpande karaktär.

13.1.3 Beslut om undantag från behörighetsreglerna

Utredningens förslag innebär att dagens behörighetsregler förtydligas och skärps. Vilken behörighet en lärare har ska inte längre vara föremål för tolkning på skolnivå utan ska fastställas av Skolverket i samband med att legitimationshandlingen utfärdas eller uppdateras. För förskollärare ska krävas legitimation för yrket. Tidsbegränsade undantag ska alltså vara möjliga men ska samtidigt synliggöras och förutsätta överlagda beslut på ansvarig nivå.

Som bl.a. framgått av Statskontorets (2007) undersökning bedriver i dag många lärare undervisning som de saknar utbildning för. Det finns därför anledning att noga följa hur tillämpningen av de

nya behörighetsreglerna utvecklas, samt vilka rutiner som byggs upp kring undantagsbesluten.

En viktig uppgift för tillsynsmyndigheten är givetvis att upprätthålla respekten för behörighetsreglerna genom att följa upp tillämpningen. En annan viktig uppgift är att påverka huvudmännen genom att sammanställa och tillgängliggöra statistiska uppgifter om hur väl man lyckas följa bestämmelserna. Mot bl.a. den bakgrunden föreslår utredningen att Skolverket årligen begär in uppgifter från skolhuvudmännen om i vilken utsträckning obehöriga lärare och förskollärare används.

13.1.4 Förskollärare

I avsnitt 11.5 pekar utredningen på att förskollärare och barnskötare i dag ofta tillsammans har ansvar för verksamheten oavsett yrkesgrupp. Syftet med utredningens förslag om förskollärares behörighet är att det är förskollärarna som ska ansvara för den pedagogiska verksamheten i förskolan. Det är självklart viktigt att utvärdera hur en sådan mer tydlig uppdelning fungerar och vad den innebär för barnen och personalen i förskolan.

13.2 Vilka instanser bör följa upp och utvärdera?

Skolverket och den nya inspektionsmyndigheten har båda centrala och löpande uppgifter inom ramen för systemet. Båda myndigheterna såväl kan som bör därför bedriva löpande uppföljning samt sammanställa och sprida relevant resultatinformation. Skolverket är dessutom central förvaltningsmyndighet för det offentliga skolväsendet och har ett särskilt ansvar att följa viktig utveckling inom området. Det kan bl.a. handla om riktade utvärderingsinsatser i enlighet med vad som skisserats ovan.

Det kan därutöver vara värdefullt att låta fristående aktörer genomföra utvärderingar, exempelvis när det gäller mer förutsättningslösa studier av reformens effekter.

14 Författningskommentarer

14.1 Förslaget till förändringar i skollagen (1985:1100)

2 kap.

1 §

Motsvarar 2 kap. 1 § i sin äldre lydelse. Bestämmelsen är oförändrad.

2 §

Motsvarar 2 kap. 2 § i sin äldre lydelse. Bestämmelsen är oförändrad.

3 §

Av bestämmelsens första stycke framgår att en behörig lärare är den som har lärarexamen för den undervisning som han eller hon ska bedriva och som har legitimation för yrket.

Av bestämmelsens andra stycke framgår att en lärare som genomgår praktisk tjänstgöring för att erhålla legitimation för yrket (provår) får undervisa i enlighet med sin lärarexamen, dvs. i de årskurser och ämnen där läraren kommer att bli behörig när han eller hon erhåller legitimation. I motsats till andra fall där en lärare som inte är fullt behörig ändå undervisar krävs dock inget särskilt beslut från skolans styrelse.

I tredje stycket ges regeringen bemyndigande att föreskriva vilken lärarexamen som krävs för att få undervisa i olika delar av skolväsendet.

4 §

Här anges att utgångspunkten är att behöriga lärare eller lärare som genomgår provår ska undervisa. Även andra huvudmän än kommuner och landsting omfattas av bestämmelsen, detta framgår av hänvisningen i 9 kap. 16b § skollagen. Anpassningar till sammanhållna regler för kommunala och fristående skolor bör göras i arbetet med en ny skollag. Vad som är en behörig lärare framgår av 3 §.

Av andra stycket framgår när en huvudman får använda en lärare som inte är behörig. Om det inte föreligger en bristsituation ska en behörig lärare användas för undervisningen om det inte föreligger synnerliga skäl för att använda någon annan. Kravet på synnerliga skäl innebär att det endast i yttersta undantagsfall kommer att bli aktuellt att förbigå en behörig lärare. Synnerliga skäl kan t.ex. föreligga om en behörig lärare av någon anledning är uppenbart olämplig för att bedriva undervisningen. Undantagen beskrivs närmare i avsnitt 10.10.

Av tredje stycket framgår att i första hand ska någon användas som har en utbildning som är snarlik den som krävs för behörighet. Ett exempel på en sådan situation kan t.ex. vara att en person genom ämnesstudier förvärvat ämneskunskaper som motsvarar vad som krävs för behörighet i ett ämne men som saknar lärarexamen. Även en lärare som är legitimerad och behörig i ett närliggande ämne kan anses ha utbildning motsvarande vad som krävs för behörighet. För alla personer som bedriver undervisning gäller att de ska vara lämpliga för uppgiften. En person som blivit av med sin legitimation, och därigenom inte längre är behörig, lär oftast vara olämplig att undervisa med stöd av undantagsregeln.

I fjärde stycket anges att beslut om att använda personer som inte är behöriga för undervisningen ska underställas skolstyrelsen. Undantagen ska således synliggöras. Undantag som endast är kortvariga behöver däremot inte underställas styrelsen. Det kan exempelvis avse ett vikariat under någon dag eller några veckor medan den ordinarie läraren är sjukskriven eller ledig.

Bestämmelsens femte stycke motsvarar 2 kap. 3 § tredje stycket i sin föregående lydelse. Stycket är oförändrat.

5 §

Särskilda skäl för att förlänga en anställning för provår kan t.ex. föreligga om en lärare som genomför provår p.g.a. föräldraledighet inte kunnat fullgöra provåret inom ramen för anställningen. Ett ytterligare skäl för att förlänga provåret kan vara att läraren varit sjuk under längre tid eller om någon särskild händelse inträffat som gör att rektorn vill försäkra sig om lärarens lämplighet under längre tid.

6 §

Den enskilde läraren ska själv ansöka om legitimation. Det är rektorn för den skola där läraren genomfört sitt provår som ska yttra sig över lärarens tjänstgöring. Om mentorn och rektorn inte är av samma uppfattning ska det framgå av rektorns yttrande till Skolverket.

Av andra stycket framgår att det vid en prövning av en ansökan om legitimation ska göras en bedömning i förhållande till de regler som gäller för återkallelse enligt 15 §. En sådan prövning kan t.ex. uppmärksamma att den person som söker legitimation tidigare begått brott som är av sådant slag att läraren hade bedömts som uppenbart olämplig om han eller hon redan hade haft legitimation för yrket.

7 §

En lärare med utländsk examen ska bedömas i förhållande till de svenska reglerna om lärarlegitimation. Högskoleverket ska bedöma om en lärare med utländsk examen uppfyller kraven för legitimation. Högskoleverkets avgörande i frågan ska manifesteras genom ett beslut som går att överklaga. Statens skolverk är den myndighet som ska pröva frågor om att bevilja legitimation oavsett varifrån läraren tagit ut sin examen.

8 §

Beteckningen legitimerad lärare är en skyddad yrkesbenämning. Endast den som är legitimerad lärare får uppge sig vara det.

9 §

Av bestämmelsen framgår att en lärare som genomgår provår ska ha en mentor. Mentorn ska vara en legitimerad lärare.

10 §

Här anges att endast den som har legitimation för yrket får anställas utan tidsbegränsning som lärare. Den tidigare möjligheten att utan tidsbegränsning anställa personer som saknar lärarexamen har tagits bort.

11 §

Yttrande från lärarens rektor kommer i de flesta fallen att utgöra grunden för bedömningen av lärarens tjänstgöring.

En lärare kan kvalificera sig för att utnämnas som särskilt kvalificerad om han eller hon uppfyller de krav som anges i bestämmelsen. Vid prövning enligt första stycket 1 har Skolverket att göra en noggrann prövning av det material som läraren åberopar till stöd för sin ansökan. Skolverket har däremot vid sin prövning enligt första stycket 2 enbart att bedöma om läraren uppfyller de krav som ställs för utnämningen.

12 §

I bestämmelsen anges kraven för att utnämnas till gymnasielektor. Den som uppfyller de formella kraven ska utnämnas.

13 §

Det är Statens skolverk som hanterar ansökningar om att utnämnas till särskilt kvalificerad lärare och gymnasielektor.

14 §

Beteckningarna särskilt kvalificerad lärare respektive gymnasielektor är skyddade benämningar. Endast den som av Skolverket utnämns till särskilt kvalificerad lärare respektive gymnasielektor får utge sig för att vara det.

15 §

Bestämmelserna beskrivs närmare i avsnitt 9.6.1. Med att en lärare genom grov oskicklighet visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket menas att läraren på ett påtagligt sätt brustit i att uppfylla de krav som kan ställas på en lärare. Det måste dock vara frågan om att en lärare brustit under en längre tid. Att en lärare tillfälligt inte håller uppe kvaliteten i lärargärningen ska inte vara tillräckligt för att en legitimation ska kunna ifrågasättas. Med att en lärare på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket kan t.ex. avses att läraren begått ett brott mot en elev. Om straffvärdet av brottet endast är på bötesnivå bör det normalt inte föranleda att lärarens legitimation återkallas. Att en lärare, utan att det har anknytning till tjänsten, gör sig skyldig till allvarlig brottslighet kan även det vara något som gör att legitimationen kan ifrågasättas.

Med sjukdom eller liknande omständigheter enligt andra punkten avses sådana förhållandena som gör en lärare inte kan utöva sitt yrke. Missbruk av narkotika bör generellt sett vara något som gör en lärare uppenbart olämplig för yrket.

16 §

I första hand kan en lärare som på grund av sjukdom eller liknande omständighet fått sin legitimation återkallad beviljas en ny om omständigheterna tillåter det. Normalt bör det ha gått några år efter en återkallelse innan frågan om att på nytt beviljas en legitimation kan aktualiseras.

17 §

Nämnden ska ligga vid Skolverket men vara självständig i förhållande till verket, se avsnitt 9.6.4.

18 §

Förutom den statliga skolmyndigheten med ansvar för skolinspektionen (från den 1 oktober 2008 kommer detta vara den nyinrättade Statens skolinspektion) är det endast den enskilde läraren som kan begära att en legitimation återkallas. Annan kan dock initiera ett sådant ärende genom att anmäla missförhållanden till skolinspektionen.

19 §

I bestämmelsen anges sammansättningen för Lärarnas ansvarsnämnd. Ordföranden och dennes ersättare ska ha bakgrund som domare. När det gäller övriga ledamöter ska dessa ha erfarenheter av den verksamhet som är föremål för prövning i nämnden. Det kan finnas ett särskilt värde i att ha såväl yrkesverksamma lärare som skolledare, företrädesvis rektorer, bland nämndens ledamöter. Det är även rimligt att nämndens sammansättning i det enskilda fallet speglar vilken typ av lärare det är som är föremål för prövning och i vilken verksamhet han eller hon verkar.

20 §

Av bestämmelsen framgår reglerna för beslutsfattande i Lärarnas ansvarsnämnd.

21 §

Om en enskild part begär att det ska hållas en muntlig förhandling i frågan om att återkalla hans eller hennes legitimation så måste det föreligga mycket starka skäl för att inte hålla en sådan.

22 §

Av bestämmelsen framgår att Lärarnas ansvarsnämnds beslut får överklagas av den statliga skolinspektionen och av den lärare som berörs.

23 §

Av bestämmelsen framgår rätten att överklaga Skolverkets beslut i frågor om legitimation och statliga utnämningar. Överklagandet kan t.ex. avse ett beslut om att inte bevilja legitimation eller ett beslut om lärarens behörighet att undervisa.

24 §

Av bestämmelsen framgår skolverkets rätt att avgiftsfinansiera hanteringen av frågor om legitimation och statliga utnämningar.

25 §

Här framgår rätten att föra ett register över legitimerade lärare och provårslärare.

26 §

Motsvarar 2 kap. 6 § i sin äldre lydelse. Bestämmelsen är oförändrad.

27 §

Motsvarar 2 kap. 7 § i sin äldre lydelse. Bestämmelsen är oförändrad.

28 §

Motsvarar 2 kap. 7a § i sin äldre lydelse. Bestämmelsen är oförändrad.

29 §

Motsvarar 2 kap. 8 § i sin äldre lydelse. Bestämmelsen är oförändrad.

2a kap.*3a §*

Bestämmelsen är ny. För att vara behörig att ansvara för barns utveckling och lärande i en barngrupp i förskolan ställs i första stycket krav på examen med inriktning mot verksamheten samt legitimation som förskollärare. Skälen för att göra undantag från kravet på behörighet motsvarar de som enligt 2 kap. 4 § andra stycket gäller för skolan. Av bestämmelsens fjärde stycke framgår att det i förskolan även kan finnas annan personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens utveckling och lärande främjas.

3b §

I bestämmelsen hänvisas till de regler som gäller återkallelse av legitimation för lärare, prövning av sådana frågor samt rätten att överklaga beslut om legitimation och återkallelse av sådan.

3c §

Se kommentarer till 2 kap. 5 §.

3d §

Se kommentarer till 2 kap. 6 §.

3e §

Se kommentarer till 2 kap. 8 §.

3f §

Se kommentarer till 2 kap. 11 §.

3g §

Se kommentarer till 2 kap. 13 §.

3h §

Se kommentarer till 2 kap. 14 §.

3i §

Se kommentarer till 2 kap. 24 §.

3j §

Se kommentarer till 2 kap. 25 §.

14 §

Bestämmelsen har tillförts en hänvisning till behörighetsregeln i 3a §.

17 §

Bestämmelsen har tillförts hänvisning till behörighetsregeln i 3a §.

2b kap.

7 §

Punkt 2 i bestämmelsen har förändrats i enlighet med förändrade behörighetsregler i 2 kap.

9 kap.

2 §

Punkten 6 i bestämmelsens första stycke har förändrats i enlighet med de förändrade behörighetsreglerna i 2 kap.

8 §

Punkten 4 i bestämmelsens första stycke har förändrats i enlighet med de förändrade behörighetsreglerna i 2 kap.

8b §

Punkten 4 i bestämmelsens första stycke har förändrats i enlighet med de förändrade behörighetsreglerna i 2 kap.

16b §

I bestämmelsen återfinns hänvisningar till de nya reglerna om lärarbehörighet i 2 kap. 3 och 4 §§ samt till reglerna om anställning utan tidsbegränsning i 2 kap. 10 §. Regelverket för offentliga skolor och för fristående skolor är detsamma men återfinns på olika ställen i skollagen. Som påpekats i kommentaren till 4 § bör anpassningar göras i arbetet med en ny skollag.

14.2 Förslaget till förändringar i lagen 1993:802) om entreprenadförhållanden inom skolan

4 §

Undantaget från behörighetsreglerna i skollagen och de särskilda behörighetsreglerna för undervisning på entreprenad har tagits bort. För undervisning på entreprenad gäller fullt ut skollagens bestämmelser om behörighet för lärare.

14.3 Förslaget till förändring i sekretesslagen (1980:100)

7 kap.

36 §

Här framgår att sekretess gäller även för känsliga uppgifter hos Lärarnas ansvarsnämnd. Det kan t.ex. avse läkarintyg som Statens skolinspektion lämnar in i anslutning till en ansökan om avlegitimering för en lärare eller förskollärare.

Referenser

Offentligt tryck

EG-direktiv

Direktiv 2005:/36/EG. Om erkännande av yrkeskvalifikationer.

EU-publikationer

Europeiska kommissionen 2006: Common European Principles for Teacher Competences and Qualifications. Bryssel: European Commission.

Europeiska kommissionen 2007: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Improving the Quality of Teacher Education. Bryssel: European Commission.

Eurydice 2006: Key topics in education in Europe. The teaching profession in Europe. Profile, trends and concerns. Supplementary report. <http://www.eurydice.org>.

Eurydice 2007-01-09: <http://www.eurydice.org>.

Sverige

Utredningsdirektiv

Direktiv 2007:8. Kommittédirektiv. En reformerad gymnasieskola.

Direktiv 2007:103. Kommittédirektiv. En ny lärarutbildning.

Direktiv 2008:41. Kommittédirektiv. Utbildning till yrkeslärare.

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1946:31. 1940 års skolutredning. Skolans inre arbete. Synpunkter på fostran och undervisning.
- SOU 1947:34. 1940 års skolutredning. Gymnasiet.
- SOU 1948:27. 1946 års skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling.
- SOU 1994:101. Höj ribban! Lärarkompetens för yrkesutbildning.
- SOU 1996:138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m.
- SOU 1999:63. Att lära och leda – en lärarutbildning för samverkan och utveckling.
- SOU 2002:120. Åtta vägar till kunskap – en ny struktur för gymnasieskolan.
- SOU 2002:121. Skollag för kvalitet och likvärdighet.
- SOU 2007:28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem.
- SOU 2007:30. Två nya statliga specialskolor.
- SOU 2007:79. Tre nya skolmyndigheter.
- SOU 2008:27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola.

Svensk författningssamling (SFS)

- SFS 1942:740. Rättegångsbalk.
- SFS 1950:376. K. M:ts stadga för övningslärare.
- SFS 1960:507. Övningslärarstadga.
- SFS 1958:39. Folkskolestadga.
- SFS 1962:319. Skollag.
- SFS 1962:439. Skolstadga.
- SFS 1965:478. Specialskolstadga.
- SFS 1967:252. Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i specialskolstadgan (1965:478).
- SFS 1968:146. Kungl. Maj:ts stadga angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.
- SFS 1969:557. Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i stadgan (1968:46) om vissa psykiskt utvecklingsstörda.

- SFS 1971:235. Skolförordning.
- SFS 1972:456. Kungl. Maj:ts kungörelse om ändring i stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.
- SFS 1978:313. Förordning om taxa för yrkesmässig bostadsförmedling.
- SFS 1975:337. Förordning om tjänster som lärare vid skolväsendet i kommun.
- SFS 1978:975. Förordning om ändring i stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.
- SFS 1982:780. Förordning om ändring i stadgan (1968:146) angående omsorger om vissa psykiskt utvecklingsstörda.
- SFS 1985:562. Patientjournallag.
- SFS 1985:1100. Skollag.
- SFS 1988:1044. Förordning om ändring i skolförordningen (1971:235).
- SFS 1990:1477. Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS 1992:394. Gymnasieförordning.
- SFS 1992:736. Förordning om vuxenutbildning för utvecklingsstörda.
- SFS 1992:1434. Högskolelag.
- SFS 1993:100. Högskoleförordning.
- SFS 1993:326. Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS 1993:802. Lag om entreprenadförhållanden inom skolan.
- SFS 1993:100. Högskoleförordning.
- SFS 1993:1478. Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS 1994:741. Förordning om gymnasiesärskolan.
- SFS 1994: 895. Förordning om svenskundervisning för invandrare.
- SFS 1994:1194. Grundskoleförordning.
- SFS 1995:205. Sameskolförordning.
- SFS 1995:206. Särskoleförordning.
- SFS 1995:400. Fastighetsmäklarlag.
- SFS 1995:401. Specialskolförordning.
- SFS 1995:450. Marknadsföringslag.
- SFS 1995:665. Förordning om revisorer.

- SFS 1995:1028. Fastighetsmäklarförordning.
- SFS 1996:1206. Förordning om fristående skolor.
- SFS 1997:702. Förordning om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.
- SFS 1997:1212. Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS 1998:352. Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS 1998:531. Lag om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdsområdet.
- SFS 1998:1513. Förordning om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område.
- SFS 1998:1518. Förordning om behörighet till vissa anställningar inom hälso- och sjukvården m.m.
- SFS 1999:685. Ändring i särskoleförordningen (1995:206).
- SFS 1999:887. Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS 2001:883. Revisorslag.
- SFS 2000:667. Förordning om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194).
- SFS 2002:238. Förordning om ändring i specialskoleförordningen (1995:401).
- SFS 2002:1012. Förordning om kommunal vuxenutbildning.
- SFS 2005:176. Förordning om ändring i sameskolförordningen (1995:205).
- SFS 2005:177. Förordning om ändring i specialskolförordningen (1995:401).
- SFS 2005:178. Förordning om ändring i särskoleförordningen (1995:206).
- SFS 2005:179. Förordning om ändring i grundskoleförordningen (1994:1194).
- SFS 2005:609. Förordning om ändring i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.
- SFS 2006:279. Förordning om ändring i förordningen (1997:702) om kvalitetsredovisning inom skolväsendet m.m.
- SFS 2007:129. Förordning om ändring i högskoleförordningen.
- SFS 2007:378. Lag om ändring i skollagen (1985:1100).
- SFS 2007:638. Förordning om ändring i högskoleförordningen.

Departementsserien (Ds)

Ds 2005:16. Att fånga kunskandet om lärande och undervisning. Om villkoren för skolledare och lärare att ta del av systematiskt framtagen kunskap om utbildningsverksamhet. Utbildnings- och kulturdepartementet.

Lagrådsremiss

Utkast till Lagrådsremiss. Om en ny skollag. Dnr U20005/5584/S.

Propositioner, skrivelser och regleringsbrev

Regeringens proposition 1962 Nr 54. Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående reformering av den obligatoriska skolan m.m.

Regeringens proposition 1990/91:18. Om ansvaret för skolan.

Regeringens proposition 1991/92:75. Om lärarutbildning m.m.

Regeringens proposition 1991/92:157. Om vissa gymnasie- och vuxenutbildningsfrågor m.m.

Regeringens proposition 1992/93:230. Valfrihet i skolan.

Regeringens proposition 1992/93:250. Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux.

Regeringens proposition 1997/98:6. Förskoleklass och andra skollagsfrågor.

Regeringens proposition 1997/98:94. Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet m.m.

Regeringens proposition 1998/99:110. Vissa skolfrågor m.m.

Regeringens proposition 1999/2000:135. En förnyad lärarutbildning.

Regeringens proposition 2006/07:1 Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning.

Regeringens proposition 2007/08:1 Utgiftsområde 16: Utbildning och universitetsforskning.

Regeringens proposition 2007/08:50. Nya skolmyndigheter.

Regeringens skrivelse 2001/02:88. Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning.

Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende universitet och högskolor m.m. Dnr U2007/4736/UH.

Riksdagsmotioner

Motion 2001/02:Ub30. med anledning av skr. 2001/02:188 Utbildning för kunskap och jämlikhet – regeringens utvecklingsplan för kvalitetsarbete i förskola, skola och vuxenutbildning.

Motion 2004/05:Ub242. Uppvärdering av läraryrket.

Motion 2004/05:Ub313. Läraryrket.

Motion 2004/05:Ub472. Ledande lärare.

Utskottsbetänkanden

Utbildningsutskottets betänkande 1990/91:UbU4. Ansvaret för skolan.

Utbildningsutskottets betänkande 2002/03:UbU3. Kvalitetsarbete och planering för skolan.

Utbildningsutskottets betänkande 2004/05:UbU4. Lärarutbildning och lärare.

Utbildningsutskottets betänkande 2005/06:UbU16. Lärarutbildning och lärare.

Läroplaner

Läroplan för de frivilliga skolformerna Lpf 94.

Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet Lpo 94.

Läroplan för förskolan Lpfö 98.

Myndighetsföreskrifter

RNFS 1996:1. Föreskrifter om ändring i Revisorsnämndens föreskrifter om utbildning och prov (1996:1).

SOSFS 1993:17. Omvårdnad inom hälso- och sjukvården.

SOSFS 1999:5. Socialstyrelsens föreskrifter om allmäntjänstgöring för läkare.

SOSFS 2000:6. Socialstyrelsens föreskrifter om särskilt förordnande att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare.

SOSFS 2007:3. Socialstyrelsens föreskrifter om särskilt förordnande att utöva läkaryrket för icke legitimerade läkare.

Danmark

Lov om uddannelsen till professionsbachelor som lærer i folkeskolen, nr 579, 09/06/2006. <http://www.undervisningsministeriet.dk>.

Norge

Lov om barnehager 2005.06.17, nr 064. <http://www.lovdatab.no>.

Lov om grunnskolen og den vidaregående opplæringa 1998.07.17, nr 061. <http://www.lovdatab.no>.

Finland

Förordning om behörighetsvillkoren för personal inom undervisningsväsendet 14.12.1998/986. <http://www.finlex.fi>.

Övriga länder

General Teaching Council for Scotland 2006-08-11: <http://www.gtcs.org.uk>.

Government of Canada 2006-09-25: <http://www.canada.gc.ca>.

Government of Ontario 2006-09-25: <http://www.ontario.ca>.

Scottish Statutory Instrument 2005 nr 355. <http://www.legislation.hmso.gov.uk>.

Myndighetsrapporter

Statens skolverk

- Skolverket 2001a: Utan fullständiga betyg – varför når inte alla elever målen? Rapport nr 202. Stockholm: Liber Distribution.
- Skolverket 2001b: Individuella programmet 2000:21. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2004a: PISA 2003, Rapport nr 254. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2004b: TIMSS 2003. Svenska elevers kunskaper i matematik och naturvetenskap i skolor 8 i ett nationellt och internationellt perspektiv. Rapport nr 255. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2004c: Nationella utvärderingen av grundskolan – sammanfattande huvudrapport. Rapport nr 250. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2005a: Skolverkets lägesbedömning 2005 av förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Rapport nr 264. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2005b: Utbildningsinspektion 2004. Sammanställningar och analyser av inspektionsresultaten. Rapport nr 266. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2005c: Skolverkets kommentarer till Högskoleverkets utvärdering av lärarutbildningen. Dnr 2005:01067.
- Skolverket 2005d: Är Finlands sak vår? En studie av Finland och Sverige mot bakgrund av PISA-resultaten. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2005e: Allmänna råd och kommentarer. Kvalitet i förskolan. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2005f: Undervisningen per ämne i grundskolan hösten 2002. Resultat av en undersökning om lärares undervisning och utbildning i undervisningsämnet. Dnr 2003:2735.
- Skolverket 2006a: Lusten och möjligheten – om lärarens betydelse, arbetssituation och förutsättningar. Rapport nr 282. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2006b: Barn, elever, personal och utbildningsresultat på Kommunal nivå. Jämförelsetal om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Del 1, 2006. Rapport nr 276.

- Skolverket 2006c: Skolverkets lägesbedömning 2006. Rapport nr 288. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2007a: Tio EU-länders utbildningssystem. En översiktlig bild. www.skolverket.se.
- Skolverket 2007b: Allmänna råd för fritidshem. Stockholm: Fritzes.
- Skolverket 2007c: Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning. 2007 års prognos över behov av tillgång på lärare perioden 2007-2021. Dnr 2007:120.
- Skolverket 2007d: Skolverkets lägesbedömning 2007. Förskoleverksamhet, skola och vuxenutbildning. Dnr 2007:1033.
- Skolverket 2007e: Barn, elever och personal - Riksnivå. Rapport nr 298.
- Skolverket 2007f: Provbetyg – Slutbetyg – Likvärdig bedömning. Rapport nr 300. Stockholm: Fritzes.

Andra myndigheter

- Högskoleverket 2005a: Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor. Stockholm: Högskoleverket.
- Högskoleverket 2006: Examination med kvalitet – en undersökning av examinationsförfarandet vid några svenska högskolor. Rapport nr 2006:45 R. Stockholm: Högskoleverket.
- Riksrevisionen 2004: Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser. RiR 2004:11. Stockholm: Riksrevisionens publikationsservice.
- Riksrevisionen 2005: Rätt utbildning för undervisningen. Statens insatser för lärarkompetens. RiR 2005:19. Stockholm: Riksrevisionens publikationsservice.
- Riksrevisionen 2007: Den största affären i livet. Tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjligheter till tvistelösning. RiR 2007:7. Stockholm: Riksrevisionens publikationsservice.
- Socialstyrelsen 2004: Vem får göra vad i hälso- och sjukvården och tandvården? Artikelnr 2004-101-5.
- Socialstyrelsen 2005: Kompetensbeskrivning för legitimerad sjuksköterska. Artikelnr 2005-105-1. Stockholm: Socialstyrelsen.

Statskontoret 2007: Lärares utbildning och undervisning i skolan. kartläggning och analys. Rapport nr 2007:8. Stockholm: Statskontoret.

Litteratur

- Allians för Sverige 2006. Mer kunskap – en modern utbildningspolitik. Skolgruppens slutrapport.
- Alexandersson, M. 1994: Professionella lärare? I: Lärarförbundet, 1994: *Lärarprofessionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Alvesson, M. 2006: "Auktorisation av yrken skenlösning i makt-kamp". *Dagens Nyheters nätupplaga*. <http://www.dn.se>. Publicerad 2006-01-22.
- Alvesson, M. 2007: "Statusjakt och titelsjuka gör att vi mår dåligt". *Dagens Nyheters nätupplaga*. <http://www.dn.se>. Publicerad 2007-08-12.
- Baylan, I., Fjelkner, M. & Preisz, E-L. 2006: "Regeringen vill införa auktorisation av lärare". *Dagens Nyheters nätupplaga*. <http://www.dn.se>. Publicerad 2006-01-03.
- Berg, G. 2003a: Upptäcka och erövra frirummet – skolutveckling ett eget ansvar. I: Berg, G. & Scherp, H-Å. (red.) 2003: Skolutvecklingens många ansikten. *Forskning i fokus*, nr 15. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling. Liber Distribution.
- Berg, G. 2003b: *Skolkultur – nyckeln till skolans utveckling. En bok för skolutvecklare om skolans styrning*. Stockholm: Förlagshuset Gothia.
- Berg, G. & Scherp, H-Å. (red.) 2003: Skolutvecklingens många ansikten. *Forskning i fokus*, Nr 15. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling. Liber Distribution.
- Blossing, U. 2003: Skolförbättring – en skola för alla. I: Berg, G. & Scherp, H-Å. (red.) 2003. Skolutvecklingens många ansikten. *Forskning i fokus*, Nr 15. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling. Liber Distribution.
- Carlgren, I. 1994: Professionalism som reflektion i lärares arbete. I: Lärarförbundet, 1994: *Lärarprofessionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Lärarförbundet.

- Carlgren, I. & Marton, F. 2000: *Lärare av i morgon. Pedagogiska magasinets skriftserie*, nr 1. Stockholm: Lärarförbundets Förlag.
- Coleman, J.R. 1966: *Equality of Educational Opportunity*. Washington: US Government Office.
- Collins, R. 1979: A historical sociology of education and stratification. *The Credential Society*. New York: Academic press.
- Colnerud, G. 1994: Yrkesetiska aspekter på lärarprofessionalism. I: Lärarförbundet, 1994: *Lärarprofessionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Colnerud, G. & Granström, K. 1989: *Läraryrkets professionalisering. Yrkesetik och yrkesspråk – två viktiga aspekter*. Stockholm: Skolöverstyrelsen.
- Cros, F. & Obin, J-P. 2003: *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Country Background Report for France. <http://www.oecd.org>.
- Cros, F., Duthilleul, Y., Cox, C. & Katalmi, K. 2004: *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Country Note: Spain. <http://www.oecd.org>.
- Darling-Hammond, L. 1999: *Teacher quality and student achievement: A review of state policy evidence*. Center for the Study of Teaching and Policy. University of Washington.
- Drago, R., Basaglia, G., & Loldolo Dória, V. 2003: *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Country Background Report for Italy. <http://www.oecd.org>.
- Ekholm, M. 1994: Lärare, professionalitet och yrkeskvalitet. I: Lärarförbundet, 1994: *Lärarprofessionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Englund, T. 1994: Professionella lärare? I: Lärarförbundet, 1994: *Lärarprofessionalism – om professionella lärare*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Falk, E-M. 1999: *Lärare tar gestalt. En hermeneutisk studie av texter om lärarblivandet på distans*. Stockholm: Elanders Gotab.
- Fjelkner, M. 2006: Läraren är lösningen. I: Ögren, M. (red.) 2006: *Våra drömmars skola. Ett litet land behöver nya tankar*. Stockholm: Hjalmarsson & Högberg Bokförlag.
- Fjelkner, M. & Preisz, E-L. 2004: Obehöriga lärare dåligt utbildade och välbetalda. <http://www.gp.se>. Publicerad 2004-07-06.

- Franke, S., Frykolm, C-U., Lundgren, U.P. & Säljö, R. 2006: "Var fjärde examinerad lärare borde ha blivit underkänd". *Dagens Nyheter* 2006-11-28.
- Fransson, G. 2006: Att se varandra i handling. En jämförande studie av kommunikativa arenor och yrkesblivande för nyblivna fänrikar och lärare. *Studies in Educational Sciences* 79. Stockholm: HLS förlag.
- Fransson, G. & Morberg, Å. 2001: *De första ljuva åren – Lärares första tid i yrket*. Lund: Studentlitteratur.
- Fullan, M. 2001: *The new Meaning of Educational Change*. London: Routledge.
- Grosin, L. 2003: Forskningen om framgångsrika skolor som grund för skolutveckling. I Berg, G. & Scherp, H-Å. (red.) 2003: Skolutvecklingens många ansikten. *Forskning i fokus*, nr 15. Stockholm: Myndigheten för Skolutveckling. Liber Distribution.
- Gustafsson, J-E. & Myrberg, E. 2004: Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat. *Skolverkets monografiserie*. Stockholm: Liber Distribution.
- Hameyer, U. 2003: Skolutveckling i de europeiska länderna. I: Berg, G. & Scherp, H-Å. (red.) 2003: Skolutvecklingens många ansikten. *Forskning i fokus*, nr 15. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling. Liber Distribution.
- Harris, A. & Muijs, D. 2005: Improving Schools Through Teacher Leadership. *Professional Learning*. London: Open University Press.
- Högskolan för lärande och kommunikation. Högskolan i Jönköping 2007-05-09: <http://www.hlk.hj.se>.
- Högskolan i Gävle 2007-05-09: <http://www.hig.se>.
- Ingelstam, L. 2004: Kampen om kunskapen. *Pedagogiska magasinets skriftserie*, nr 3. Stockholm: Lärarförbundets Förlag.
- Ingvarson, L., Elliot, A., Kleinhenz, E. & McKenzie, P. 2006: *Teacher Education Accreditation. A review of national and international trends and practices*. Acton: Teaching Australia.
- Isling, Å. 1992: Arbetsformer och arbetssätt. I: Richardson, G. (red.) 1992. *Ett folk börjar skolan. Folkskolan 150 år 1842-1992*. Stockholm: CE Fritzes AB.
- Johnsson, J-Å. 2002: *Patientsäkerhet och vårdkvalitet i hälso- och sjukvården*. Stockholm: Thomson fakta.

- Lag och avtal. Avtal för lärarområdet 2005. Stockholm: Offentliganställdas förhandlingsråd.
- Larsson, H.A. 2002: *Skola eller kommunal ungdomsomsorg? Om att försöka skapa en jämlik och demokratisk skola*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lind, S. 2000: Lärares professionaliseringssträvanden vid skolutveckling. Handlingsalternativen stängning och allians. Umeå universitet. Pedagogiska institutionen.
- Lindblad, S. 1994: *Lärarna – samhället och skolans utveckling: utforskning och analyser av lärarledd verksamhet*. Stockholm: HLS.
- Lindensjö, B. & Lundgren, U.P. 1986: Politisk styrning och utbildningsreformer. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.
- Lindgren, U. 2006: På väg mot en yrkesidentitet: mentorskap som stöd för nyblivna lärares professionaliseringsprocess. Umeå universitet. Institutionen för svenska och samhällsvetenskapliga ämnen.
- Lindgren, U. & Morberg, Å. 2006: Auktorisation stärker läraryrket. *Pedagogiska magasinet*, nr 3.
- Lortie, D. 1977: *Schoolteachers. A Sociological study*. Chicago: Yhe University of Chicgo Press.
- Lundgren, U.P. 1986: *Att organisera skolan. Om grundskolans organisation och ledning*. Stockholm: Liber Utbildningsförlaget.
- Läraryrket 2006a: Auktorisation – en väg till professionalisering. <http://www.lararforbundet.se>. Publicerad 2006-01-26.
- Läraryrket 2006b: Introduktion. <http://www.lararforbundet.se>. 2006-06-27.
- Läraryrket 2006c: Diskutera lärarauktorisation. *Läraryrket*, nr 10.
- Läraryrket 2006d: Läraryrket kommenterar Högskoleverkets rapporter om lärarutbildningen. <http://www.lararforbundet.se>. Publicerad 2006-12-15.
- Läraryrket & Lärarnas Riksförbund 2001: Yrkesetiska riktlinjer. <http://www.lararforbundet.se> eller <http://www.lr.se> 2007-10-18.
- Läraryrket & Lärarnas Riksförbund 2006: Alla har rätt till utbildade lärare. Stockholm: Läraryrket och Lärarnas Riksförbund.

- Lärarhögskolan i Stockholm 2007-05-09: <http://www.lhs.se>.
- Lärarnas Riksförbund 2006a: Med sikte på auktorisation. <http://www.skolvärlden.se>. Publicerad 2006-04-19.
- Lärarnas Riksförbund 2006b: Stöd de nyutexaminerade lärarna. Lärarnas Riksförbunds policy. Stockholm: Lärarnas Riksförbund.
- Marklund, S. 1992: Läraren i skolan. Utbildning och yrkesambitioner. I: Richardson, G. (red.) 1992. *Ett folk börjar skolan. Folkskolan 150 år 1842-1992*. Stockholm: CE Fritzes AB.
- Mitchell, K.J., Robinson, D. Z., Plake, B. S. & Knowles, T. K. 2001: Testing Teacher Candidates. The Role of Licensure Tests in Improving Teacher Quality. National Research Council. Washington, DC: National Academy press.
- Nationalencyklopedin 2006-09-11: <http://www.ne.se>.
- Nationalencyklopedins ordbok 2006. Malmö: Nationalencyklopedin AB.
- National Union of Teachers 2005/06: *An Induction Guide for Your School. Teacher Induction in England and Wales*. <http://www.teachers.org.uk>.
- Nihlfors, E. (red.) 2005: Attraktiv skola med Introduktion Mentorskap Utvecklings- och Karriärmöjligheter. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling.
- Norstedts svenska ordbok 2004: Språkdata, Göteborgs universitet och Stockholm: Norstedts.
- OECD 2005: *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers – Final Report*. Paris: OECD publikationer.
- Ontario College of Teachers 2006-09-25: *The Ethical Standards for the Teaching Profession*. <http://www.oct.ca>.
- Ontario Ministry of Education 2006: *New Teacher Induction Program. Manual for Performance Appraisal of New Teachers*. Ontario: Ministry of Education.
- Ontario College of Teachers Act 1996. Ontario Regulation 184/97. <http://www.e-laws.gov.on.ca>.
- Parkin, F. 1979: *Marxism and class theory: A bourgeois critique*. London: Tavistock Publications.
- Paulin, A. 2006: Första tiden i yrket – från student till lärare. En studie av de svårigheter nyblivna lärare möter under sin första

- tid i yrket. *Studies in Educational Sciences* 96. Stockholm: HLS förlag.
- Phillips, S. 2002: *Teacher Quality in Canada*. Springfield Road, Kelowna, B.C.: Society for the Advancement of Excellence in Education. www.sae.ca.
- Queensland College of Teachers 2006-09-26: Professional Standards for Teachers. <http://www.qct.edu.au>.
- Queenslands Government 2006-09-26: Ethic Standards for Teachers. Board of Teacher Registration Queensland. <http://www.qld.gov.au>.
- Richardson, G. 1992: 1842 års folkskolestadga. I: Richardson (red.) 1992. *Ett folk börjar skolan. Folkskolan 150 år 1842-1992*. Stockholm: CE Fritzes AB.
- Richardson, G. 1999: *Svensk utbildningshistoria*. Stockholm: Studentlitteratur.
- Ross, A. & Hutchings, M. 2003: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. <http://www.oecd.org>.
- Scherp, H-Å. 2003: Förståelseorienterad och problembaserad skolutveckling. I: Berg, G. & Scherp, H-Å. (red.) 2003: Skolutvecklingens många ansikten. *Forskning i fokus*, nr 15. Stockholm: Myndigheten för skolutveckling. Liber Distribution.
- Selander, S. (red.) 1989: *Kampen om yrkesutövning, status och kunskap. Professionaliseringens sociala grund*. Lund: Studentlitteratur.
- Selander, S. 2005: Lärares kunskaper – lärares arbete – att utveckla språket om didaktikens komplexa värld. I: *Lära ut och lära in – om innehållet i pedagogisk verksamhet*. Vetenskapsrådets rapportserie. Rapport 2005. Uppsala: Ord & form AB.
- Skilbeck, M. & Connell, H. 2003: *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*. Australian Background Report. <http://www.oecd.org>.
- Svenska Dagbladet 2006: Friskolor mot förslag om yrkesbevis för lärare. *Svenska dagbladets nätupplaga*. <http://www.svd.se>. Publicerad 2006-01-04.
- Tholin, J. 2006: Att kunna klara sig i en ökänd natur. En studie av betyg och betygskriterier – historiska betingelser och implementering av ett nytt system. Högskolan i Borås.

Valiweb 2007-06-04: <http://www.valiweb.se>.

Växjö universitet 2007-05-09: <http://www.vxu.se>.

ÖLA 2000. Överenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor m.m. Bilaga M.

Kommittédirektiv



**Direktiv till Lärarutredningen – om
behörighet och auktorisation (U 2006:07)**

**Dir.
2006:140**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2006

Sammanfattning av uppdraget

Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation (U 2006:07) får genom dessa direktiv ett förändrat och utvidgat uppdrag. De tidigare direktiven skall inte längre gälla.

Utredaren skall se över skollagens (1985:1100) reglering av lärares kompetens i syfte att stärka verksamhetens kvalitet och förbättra elevernas måluppfyllelse.

Utredaren skall, med hänsyn till de förslag som läggs, belysa konsekvenserna för olika lärarkategorier, huvudmän och verksamhetsformer.

Utredaren skall lämna förslag till utformning av behörighetsregler för lärare. Reglerna skall vara desamma oavsett huvudman och de skall även omfatta utbildning på entreprenad. Utredaren skall också lämna förslag till hur skollagens bestämmelser i större utsträckning än i dag kan spegla vikten av att lärare i skolan undervisar i de ämnen och årskurser som de har utbildning för. Utredaren skall vidare uppmärksamma hur behörighetsreglerna kan skärpas när det gäller kravet på tillsvidareanställning av lärare.

Vidare skall utredaren lämna förslag till utformning av ett statligt auktorisationssystem. Syftet är att stärka drivkrafterna för lärare att utveckla undervisningens kvalitet och att fortlöpande fortbilda och fördjupa sig, så att förutsättningarna för eleverna att nå målen förbättras. Auktorisationen skall bygga på att läraren har behörighet. Utredaren skall bedöma vilka lärarkategorier som bör omfattas av auktorisation. Uppdraget omfattar en analys av lärare hos både offentliga och enskilda huvudmän.

Utredaren skall också pröva om ansvar för vissa arbetsuppgifter skall vara förbehållna behöriga respektive auktoriserade lärare samt

överväga om det finns behov av flera kvalifikationssteg inom ett system med auktorisation av lärare.

Utredarens överväganden skall avse förskolan och fritidshemmet oavsett huvudman samt det offentliga skolväsendet och motsvarande fristående skolor.

Utredaren skall senast den 1 november 2007 redovisa de förslag som avser behörighet, undervisning i de ämnen och årskurser som läraren har utbildning för samt vilka krav i övrigt som enligt skollagen skall ställas vid anställning av lärare. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 mars 2008.

Huvudsakliga förändringar jämfört med de tidigare direktiven

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 mars 2006 har en särskild utredare tillkallats med uppdrag att analysera och bedöma om det finns behov av att införa ett system med auktorisation av lärare (dir. 2006:31). Som en del i utredningsuppdraget skall utredaren analysera och redovisa olika förslag till hur auktorisation av lärare skulle kunna utformas.

I dessa direktiv ges utredaren ett förändrat och utvidgat uppdrag. De tidigare direktiven skall inte längre gälla. Utredaren skall lämna ett förslag till utformningen av ett statligt auktorisations-system. Regeringen anser att det är angeläget att det tas ett samlat grepp om vilka krav staten skall ställa i skollagen när det gäller lärares kompetens. Utredarens uppdrag skall därför även omfatta regler om behörighet för lärare samt vilka krav i övrigt som enligt skollagen skall gälla vid anställning av lärare. Utredningen skall enligt de ursprungliga direktiven redovisa sitt uppdrag den 31 maj 2007. På grund av det förändrade och utvidgade uppdraget förlängs utredningstiden.

Bakgrund

Nuvarande reglering av läraryrket

Enligt 2 kap. 3 § skollagen (1985:1100) är kommuner och landsting skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får endast göras om

personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

Behörig att anställas som lärare, förskollärare eller fritidspedagog i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning är, enligt 2 kap. 4 § första stycket skollagen

1. den som har svensk lärarexamen, respektive barn- och ungdomspedagogisk examen som regeringen med stöd av 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) har meddelat föreskrifter om, eller motsvarande äldre utbildning, med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser, eller
2. den som av Högskoleverket har fått ett behörighetsbevis.

Högskoleverket är s.k. behörig myndighet för läraryrket vilket innebär att verket, efter ansökan och prövning, utfärdar behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning enligt förordningen (1999:1421) om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning.

Under vissa förutsättningar får, enligt 2 kap. 4 § andra stycket skollagen, den som inte är behörig ändå anställas utan tidsbegränsning om det saknas behöriga sökande. Den som inte uppfyller kraven får, enligt 2 kap. 5 § skollagen, anställas som lärare, förskollärare eller fritidspedagog för högst ett år i sänder. Av 9 kap. 16 b § skollagen följer att bestämmelserna om behörighet för anställning även gäller fristående skolor.

Inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen finns i dag inga behörighetsregler. Däremot stadgas i 2 a kap. 3 § andra stycket skollagen att det för bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

För stor andel lärare saknar behörighet

Andelen lärare i skola och vuxenutbildning som saknar behörighet har ökat markant sedan 1990-talet. Statens skolverks årliga statistik för år 2005 visar att drygt 17 procent av alla lärare med tillsvidare- eller visstidsanställning i grundskolan saknar en pedagogisk högskoleutbildning. Omkring 10 procent av alla lärare med tillsvidareanställning i grundskolan saknar pedagogisk högskoleutbildning,

trots att intentionerna har varit att obehöriga lärare endast i undantagsfall skall få anställas tills vidare.

Av Skolverkets årliga statistik framgår inte om lärare som har en pedagogisk högskoleutbildning undervisar i de ämnen eller de skolformer/årskurser som de har utbildning för. I en särskild undersökning gjord läsåret 2002/03 framkom dock att så många som 30–40 procent av lärarna i årskurs 7–9 saknade både lärarutbildning och utbildning i det ämne de undervisade i (Skolverkets rapport nr 250).

I gymnasieskolan saknar drygt 23 procent av alla lärare pedagogisk högskoleutbildning. Motsvarande uppgift för den kommunala vuxenutbildningen (komvux) är 24 procent. I gymnasieskolan och inom komvux är andelen obehöriga lärare med tillsvidareanställning betydligt högre än i grundskolan, 15 respektive 23 procent. Här finns det även stora skillnader beroende på vilket ämne läraren undervisar i. Av yrkeslärarna saknar 33 procent pedagogisk högskoleutbildning. Andelen varierar dock inom olika yrkesområden. Av lärare med inriktning mot fordonstekniska ämnen saknade 45 procent lärarexamen hösten 2005.

I fristående skolor motsvarande grundskolan och gymnasieskolan är andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning väsentligt lägre än i kommunala skolor.

Riksrevisionens granskning visar på otydliga regler

Riksrevisionen genomförde under åren 2004/05 en granskning av statens insatser för att undervisningen i skolan skall bedrivas av lärare med rätt utbildning. I rapporten Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens (RiR 2005:19) uttrycker Riksrevisionen farhågor för att en stor del av undervisningen bedrivs av obehöriga lärare och understryker lärarkompetensens betydelse som en av de viktigaste faktorerna för måluppfyllelse och kvalitet i skolan.

Riksrevisionen anser att utformningen av skollagens bestämmelser om kraven på lärares utbildning har öppnat för skilda tolkningar av huvudmän och rektorer. I intervjuer som Riksrevisionen genomfört har det framkommit att rektorer och huvudmän kan tolka skollagens krav på många olika sätt. En samstämmig bild är att rektorer och huvudmän är medvetna om kraven på lärarexamen för att få tillsvidareanställa lärare. Däremot är osäkerheten större när man skall bedöma vilken utbildningsinriktning som passar en viss anställning.

För att få undervisa i skolan krävs att lärarna har ”en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva”. Riksrevisionen menar att lagen i denna del inte är tydlig med i vilka avseenden utbildningen skall vara inriktad mot undervisningen. Riksrevisionens slutsats är att skollagens krav på hur lärare får användas är otydliga och att detta kan medföra stor variation i hur skollagen tillämpas. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att förtydliga skollagens kompetenskrav.

Lärare för kvalitet och måluppfyllelse

Den målstyrda skolan och samhällsförändringarna ställer nya och högre krav på lärarna jämfört med i den tidigare, regelstyrda skolan. Det förutsätts att lärarna tillsammans med ledning och kollegor utför ett kvalificerat pedagogiskt arbete på lokal nivå med att tolka och precisera de nationella målen och med att löpande utveckla och anpassa undervisningen, så att varje elev ges förutsättningar att nå målen i varje ämne. Därutöver ställs högre krav på att kunna utvärdera hur elever ligger till i förhållande till de nationella målen, förmåga att analysera behov av individanpassade stödinsatser, dokumentera och reflektera över sitt arbete samt utveckla en demokratisk dialog med barn och elever. Lärare arbetar i dag i ett perspektiv av livslångt lärande och där informationstekniken är ett viktigt inslag i verksamheten.

Lärarna i skolan har därmed fått ett tydligare ansvar för elevernas utveckling mot målen. Elever som har svårigheter i skolarbetet har rätt till det stöd som krävs för att uppnå skolans mål. Detta ställer särskilda krav på lärarna när det gäller insikt i och kunskap om elevers behov och pedagogisk planering. Samarbetet med hemmet kring barns och ungdomars skolarbete och resultat utgör en viktig del av en lärares uppdrag.

Det systematiska kvalitetsarbetet i en mål- och resultatstyrd skola innebär att lärarna har fått ökat ansvar att delta i arbetet med uppföljning, utvärdering och utveckling. Lärare i skolan har också fått andra förutsättningar och ett tydligare ansvar för bedömning och betygssättning. Många lärare medverkar i den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen och påverkar på så sätt lärarutbildningen och bidrar till introduktionen av nya lärare i yrket. Lärares uppdrag har alltså successivt blivit bredare och mer komplext.

Behovet av att utreda behörighet och auktorisation för lärare

Elevernas måluppfyllelse

Resultaten i svensk skola måste förbättras. Såväl nationella som internationella granskningar visar att elevers resultat försämras på flera områden, bl.a. i naturvetenskapliga ämnen och matematik.

Resultaten i OECD:s senaste kunskapsmätning av 15-åringar i skolan (Program for International Student Assessment, PISA), IEA:s undersökning av kunskaper i matematik och naturvetenskap hos svenska elever i gymnasieskolans avgångsklasser (Third International Mathematics and Science Study, TIMSS) samt den nationella utvärderingen av grundskolan (NU-03) ger alla tydliga signaler om att kraftfulla insatser måste göras för att utvecklingen skall kunna vändas i en positiv riktning.

Forskning och utvärderingar visar att lärares kompetens är en viktig faktor för elevers resultat. Därför är det viktigt att eleverna undervisas av lärare med utbildning av hög kvalitet och rätt inriktning. Regeringen avser att tillsätta en utredning i syfte att kvalitets-säkra utbildningen. Regeringen har också aviserat att ca två miljarder kronor skall avsättas under en treårsperiod för att stärka verk-samma lärares kompetens genom fortbildning, vidareutbildning samt möjligheter till forskarutbildning. Dessa insatser bör kompletteras med skärpta krav på att huvudmännen använder sig av lärare som har en utbildning för den undervisning de skall bedriva och ett auktorisationssystem för lärare som gör det möjligt att ställa ytterligare kvalitetskrav utöver lärarexamen.

Tydligare och skarpare behörighetsregler

Skolverkets analyser visar att det är viktigt för elevens lärande att läraren har såväl lärarutbildning som utbildning i det ämne han eller hon undervisar i (Skolverkets rapport 282). Det är mot denna bakgrund inte acceptabelt att en stor del av undervisningen i landets skolor bedrivs av lärare utan adekvat utbildning. Om det inte sker någon ändring riskeras utbildningens kvalitet.

Vidare visar Riksrevisionens granskning att skollagens reglering avseende lärare är otydlig och att tillämpningen varierar mellan olika skolor. Som framgår av Skolverkets lägesbedömning 2006 anser verket att det är angeläget att kravet på lärares pedagogiska kompetens och ämneskompetens preciseras så att det blir tydligare vad begreppet

behörig står för (Skolverkets rapport 288). Regeringen delar bedömningen att det i skollagen bör tydliggöras vilka kompetenskrav som skall gälla för anställning av lärare.

Samma behörighetskrav som gäller för kommunala skolor bör också gälla för fristående skolor och undervisning som sker på entreprenad.

Behov av en utveckling av läraryrket

Lärares kompetens och behovet av att utveckla läraryrket diskuteras i flera aktuella rapporter. I OECD-rapporten *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, som publicerades 2005, är utgångspunkten att lärares insatser har stor betydelse. OECD menar att ambitionen hos alla länder som deltagit i studien är att förbättra sina skolor för att svara upp mot högre sociala och ekonomiska förväntningar i samhället i ett tillväxtperspektiv.

Enligt OECD är det viktigt att tydligt formulera vad lärare förväntas kunna och prestera i särskilda kompetensprofiler som skall vara förankrade i hela systemet. Av kompetensprofilerna skall det framgå vikten av djupa ämneskunskaper, pedagogisk skicklighet, förmågan att arbeta effektivt i en skolmiljö med heterogena elevgrupper och många kollegor, samt förmågan att både själv kunna utvecklas och att kunna bidra till hela skolans och yrkets utveckling. Kompetensprofilerna bör enligt OECD sannolikt se olika ut för t.ex. nyutexaminerade lärare, mer rutinerade lärare och lärare med särskilt ansvarsfulla uppgifter.

I promemorian *”Att fånga kunnandet om lärande och undervisning – Om villkoren för skolledare och lärare att ta del av systematiskt framtagen kunskap om utbildningsverksamhet”* (Ds 2005:16), förs en diskussion om dels vikten av att lärare och skolledare tar till sig forskningsbaserad kunskap för sin egen yrkesutveckling, dels behovet av olika kvalificeringsnivåer för läraruppdraget utifrån skolans omfattande verksamhet. Utredarens slutsats är att det finns ett allt tydligare behov av att differentiera mellan lärares yrkeskvalifikationer, som i sin tur utgår från den mängd kvalificerade och mångfasetterade uppgifter som läraruppdraget rymmer. Vidare behöver forskningsbaserad kunskap enligt utredaren få bättre fäste inom skolorna.

Skolverket skriver i sin lägesbedömning 2005 (Skolverkets rapport nr 264) att det är viktigt för skolans resultatförbättring att kraven på lärarprofessionen stärks och förtydligas. Skolverket bedömer att lärarauktorisering skulle kunna ge möjlighet att ställa vissa krav på utövande lärare oberoende av vilken lärarutbildning de har gått. Nationell lärarauktorisering skulle enligt verket kunna främja en ökad måluppfyllelse i skolan. Det skulle också enligt verket kunna öka statusen för läraryrket och bidra till att säkra lärartillgången på längre sikt.

Auktorisation för lärare bör införas

För elevernas kunskapsutveckling är lärarnas kompetens och engagemang av avgörande betydelse. För att öka elevernas måluppfyllelse i den mål- och resultatstyrda skolan krävs incitamentsstrukturer som premierar fortbildning samt ansvarstagande för att utveckla skolans verksamhet. Regeringen bedömer därför att det är nödvändigt att pröva nya vägar för att utveckla läraryrket och höja kvaliteten i verksamheten.

Auktorisation av lärare är enligt regeringens mening ett sätt att kvalitetssäkra och utveckla verksamheten. Det är likaså ett sätt att utifrån verksamhetens behov lyfta fram lärare med särskilt ansvar för utvecklings- och kvalitetsarbetet. Ett auktorisationssystem bidrar till läraryrkets professionalism genom att tydliggöra, inte minst gentemot elever och vårdnadshavare, vilka krav som ställs på lärares kompetens och behovet av utveckling inom yrket. Genom auktorisation främjas också naturliga karriärvägar inom läraryrket.

Läraryrkets komplexitet har ökat och det bör därför prövas om vissa arbetsuppgifter, exempelvis ansvar för ämnesutveckling, handledning av blivande lärare i den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen, mentorskap för obehöriga eller nyutexaminerade lärare, bör vara förbehållna lärare som utöver behörighet har skaffat sig ytterligare kompetens och yrkeserfarenhet. Ett auktorisationssystem som är kopplat till lärares befogenheter leder därmed till ökad kvalitetssäkring av vissa arbetsuppgifter. När det gäller lärares myndighetsutövning, såsom betygssättning, kan det finnas skäl att pröva om arbetsuppgifterna bör kopplas till krav på lärares behörighet, yrkesetik och erfarenhet. Det finns även skäl att pröva om lärares drivkrafter för kvalificerad fortbildning kan förstärkas genom ett auktorisationssystem.

Regeringens bedömning är också att en auktorisation för lärare kan öka läraryrkets status och därmed bidra till att fler engagerade och motiverade studenter söker sig till yrket.

Mot bakgrund av vad som anförts om lärarkompetensens betydelse för elevernas kunskapsutveckling anser regeringen att det finns behov av att införa ett system för auktorisation av lärare. För att öka likvärdigheten i skolans kvalitet skall systemet vara statligt sanktionerat. Det får dock inte leda till att anställningsförfarande eller lönesättning av lärare centraliseras.

Uppdraget

Utredaren skall se över skollagens reglering av lärares kompetens i syfte att stärka kvaliteten i verksamheten och förbättra elevernas måluppfyllelse.

Utredarens överväganden skall avse förskolan och fritidshemmet oavsett huvudman samt det offentliga skolväsendet och motsvarande fristående skolor.

Utredaren skall belysa förslagets konsekvenser för olika lärarkategorier, huvudmän och verksamhetsformer.

Tydligare behörighetsregler

Utredaren skall lämna förslag till utformning av behörighetsregler för lärare. Reglerna skall vara desamma oavsett huvudman och de skall även omfatta utbildning på entreprenad. Utredaren skall lämna förslag till hur skollagens bestämmelser i större utsträckning än i dag kan spegla vikten av att lärare undervisar i de ämnen och årskurser som de har utbildning för. Utredaren skall särskilt uppmärksamma hur bestämmelserna kan skärpas när det gäller huvudmännens möjligheter att tillsvidareanställa personer utan lärarexamen som lärare och kravet på behörighet för tillsvidareanställning i skolan.

Statligt auktorisationssystem

Utredaren skall lämna förslag till utformningen av ett statligt auktorisationssystem. Förslagen skall bl.a. avse hur ett sådant system kan organiseras, genomföras och följas upp. Utredaren skall vidare

bedöma vilka villkor för auktorisation som staten skall kunna ställa. Auktorisation av lärare skall bygga på skollagens bestämmelser om behörighet för tillsvidareanställning som lärare. Ett grundläggande krav skall vara behörighet

Utredaren skall bedöma vilka lärarkategorier som bör omfattas av auktorisation. Utredaren skall också lämna förslag till hur redan anställda lärare kan inordnas i ett system med lärarauktioner samt redovisa på vilka grunder en auktorisation skall kunna omprövas och i så fall vilken organisation som krävs för detta. Utredaren skall också överväga om det finns behov av flera kvalifikationssteg inom ett system med auktorisation av lärare och vad dessa i så fall skall grundas på.

Utredaren skall vidare pröva hur ansvar för vissa centrala arbetsuppgifter, till exempel betygssättning, att vara medbedömare vid betygssättning eller lärarutbildare inom ramen för den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen, kan kopplas till ett auktorisationssystem. Utredaren skall även pröva hur lärares drivkrafter för kvalificerad fortbildning kan förstärkas genom ett auktorisationssystem.

Uppdraget skall omfatta en analys av lärare hos både offentliga och fristående huvudmän. Utredaren skall beakta att det föreslagna auktorisationssystemet blir tillämpligt på arbetsgivare och arbetstagar som inte är organiserade (föreningsfriheten).

Utredaren skall inte lämna förslag när det gäller lärarutbildningen men är utifrån sina förslag oförhindrad att peka på frågor som bör belysas vid en framtida översyn av lärarutbildningen.

Ytterligare utgångspunkter

Utredaren skall utgå från rådande ansvarsfördelning mellan stat och kommun och från att skolan är en målstyrd verksamhet. I uppdraget ingår inte att föreslå ett ändrat system för lärares lönesättning eller anställningsförfarande.

Utredaren skall bedöma vilka konsekvenser utredningens förslag har för huvudmännens möjlighet att rekrytera och anställa personal.

Utredaren skall beakta gällande bestämmelser på arbetsrättens område och gällande avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Utredaren skall också redovisa konsekvenserna av förslaget som avser behörighet, för lärarnas möjlighet att få sina yrkeskvalifikationer erkända i andra EU-länder enligt Europaparlamentets och

rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer samt hur lärare från andra EU-länder eller länder utanför EU/EES-området kan bli auktoriserade i Sverige. Utredaren skall även i övrigt beakta de EG-direktiv, konventioner eller överenskommelser som är relevanta i sammanhanget och som Sverige har genomfört eller åtagit sig att följa.

Utredaren skall utgå från skolans behov av stärkt kompetens och ökade drivkrafter för att kvalitetssäkra verksamheten samt analysera erfarenheter och regelverk från hälso- och sjukvården eller yrken inom andra sektorer i samhället som kan vara relevanta.

Slutligen ingår i uppdraget att göra vissa internationella jämförelser och studera hur lärares kompetens och drivkrafter för förstärkt skolutveckling samt reglering av läraryrket genomförs i andra länder. Skillnader i skolsystem skall beaktas i analysen.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren skall samråda med Sveriges Kommuner och Landsting, Friskolornas Riksförbund, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund. Utredaren skall också samråda med den ovan aviserade utredningen om kvalitetssäkring av lärarutbildningen. Utredaren skall även inhämta synpunkter från Skolverket, Myndigheten för skolutveckling samt Sveriges skolledarförbund, företrädare för elevorganisationer samt andra berörda myndigheter och intresseorganisationer. Synpunkter skall även inhämtas från Högskoleverket, bl.a. i dess egenskap av behörig myndighet för erkännande av utländska utbildningar.

Utredaren skall i sina förslag beakta de slutsatser som framkommer i Statskontorets utredning om obehöriga lärare (dnr 2006/5719/S) samt relevant forskning på området.

Vidare skall utredaren redovisa de författningsändringar som följer av utredarens förslag samt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för såväl staten som kommunerna och landstingen.

Senast den 1 november 2007 skall utredaren redovisa de förslag som avser behörighet, undervisning i de ämnen och årskurser som läraren har utbildning för samt vilka krav i övrigt som enligt skollagen skall gälla vid anställning av lärare. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 mars 2008.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Lärarutredningen – om
behörighet och auktorisation (U 2006:07)**

**Dir.
2007:117**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juli 2007

Förändrad redovisning av uppdraget

Med stöd av den tidigare regeringens bemyndigande den 23 mars 2006 gav den dåvarande skolministern en särskild utredare i uppdrag att bedöma om det finns behov av att införa ett system med auktorisation av lärare och hur det skulle kunna utformas (dir. 2006:31). Regeringen beslutade den 21 december 2006 tilläggsdirektiv som innebar att utredarens uppdrag förändrades och utvidgades (dir. 2006:140). Utredaren skall, enligt tilläggsdirektiven, lämna ett förslag på utformning av ett statligt auktorisations-system. Utredaren skall även lämna förslag till behörighetsregler för lärare och vilka krav som i övrigt skall gälla vid anställning av lärare. Enligt tilläggsdirektiven skall utredaren senast den 1 november 2007 i ett delbetänkande redovisa de förslag som avser behörighet, undervisning i de ämnen och årskurser som läraren har utbildning för samt vilka krav i övrigt som enligt skollagen skall gälla vid anställning av lärare. Uppdraget skall enligt tilläggsdirektiven slutredovisas senast den 1 mars 2008.

Det tidigare beslutet om delbetänkande och tidpunkter för redovisningen ändras. Utredaren skall i stället redovisa sina samlade förslag och överväganden senast den 1 februari 2008.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Lärarutredningen – om
behörighet och auktorisation (U 2006:07)**

**Dir.
2008:21**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 februari 2008

Förändrad redovisning av uppdraget

Med stöd av den tidigare regeringens bemyndigande den 23 mars 2006 gav ansvarigt statsråd en särskild utredare i uppdrag att bedöma om det finns behov av att införa ett system med auktorisation av lärare och hur det skulle kunna utformas (dir. 2006:31). Regeringen beslutade den 21 december 2006 om tilläggsdirektiv som innebar att utredarens uppdrag förändrades och utvidgades (dir. 2006:140). Utredaren ska lämna ett förslag på utformning av ett statligt auktorisationssystem. Utredaren ska även lämna förslag till behörighetsregler för lärare och vilka krav som i övrigt ska gälla vid anställning av lärare. Genom tilläggsdirektiv beslutade regeringen den 12 juli 2007 att beslutet om delbetänkande och tidpunkter för redovisningen skulle ändras (dir. 2007:117). Utredaren skulle redovisa sina samlade förslag och överväganden senast den 1 februari 2008.

Det tidigare beslutet om tidpunkt för redovisning av uppdraget ändras nu. Utredaren ska i stället redovisa sina samlade förslag och överväganden senast den 1 juni 2008.

(Utbildningsdepartementet)

behöver utveckla rutiner för hur samråd ska ske avseende lärare med utländsk utbildning.

Regeringen utser ordföranden, vice ordföranden och övriga ledamöter till Lärarnas ansvarsnämnd. Nämnden formerar sig för att kunna börja sitt arbete vid ikraftträdandet.

Första halvåret 2010

Legitimering av utbildade och yrkesverksamma lärare och förskollärare kan påbörjas. Inledningsvis kommer antalet ansökningar att vara stort och kräva en större organisation än vad som senare kommer att krävas. Under första halvåret 2010 är ambitionen att befintliga lärare och förskollärare som uppfyller kraven ska ha legitimerats och fått sin behörighet påfordrad legitimationsbeviset.

Mentor till en provårslärare eller en förskollärare som genomför provår ska enligt de föreslagna bestämmelserna vara legitimerad. I takt med att yrkesverksamma lärare och förskollärare blir legitimerade kan också nyutexaminerade lärare och förskollärare påbörja sin provårstjänstgöring.

Huvudmännen bör under det första halvåret 2010 överväga vilka åtgärder de behöver vidta när det nya systemet träder i kraft, t.ex. hantering av frågor om undantag från behörighetsreglerna.

Från det att systemet införs kommer det också att bli möjligt för lärare som uppfyller kraven att utnämnas till särskilt kvalificerad lärare eller lektorer. Samtidigt kommer det också bli möjligt för förskollärare som uppfyller kraven att utnämnas till särskilt kvalificerade förskollärare.

Högskolverket kommer att kunna fatta beslut avseende lärare med utländsk examen så att dessa efter prövning av Skolverket kan beviljas legitimation.

1 juli 2010

De nya reglerna om behörighet träder i kraft. Lärarlegitimation med adekvat inriktning blir därmed ett krav för att få undervisa och förskollärarlegitimation blir ett krav för att bedriva den pedagogiska verksamheten i förskolan. Detta innebär också att de som inte uppfyller kraven får undervisa eller bedriva pedagogisk verksamhet endast om det fattas särskilt beslut om undantag.

För de som saknar lärarexamen och som anställts utan tidsbegränsning före ikraftträdandet och för förskollärare i förskoleklass gäller att dessa är behöriga att undervisa till och med åtta år efter ikraftträdandet. De nya reglerna innebär också att möjligheten att undantagsvis tillsvidareanställa personer som saknar lärarexamen upphör. För förskollärare kommer att krävas legitimation för att kunna få en anställning utan tidsbegränsning.

Första halvåret 2011

De första lärarna och förskollärarna som examinerats efter ikraftträdandet kommer att ha genomfört sitt provår för att därefter kunna ansöka om legitimation.

30 juni 2018

Undantagen för personer utan lärarexamen som anställts före ikraftträdandet och för förskollärare att undervisa i förskoleklass upphör att gälla. Om de därefter ska bedriva undervisning krävs särskilda beslut om undantag på samma sätt som gäller för andra som inte uppfyller kraven för behörighet.

Intervjuguide – lärare, rektorer och förvaltningschefer

Huvudman:
 Skol-/vhtform:
 Skola:
 Årskurser/Program:
 Intervju med:

Inom parentes anges vem frågorna ställts till; l=lärare, r=rektor och fc=förvaltningschef eller motsvarande.

1. Hur skulle du beskriva en ”behörig” lärare? (*l, r, fc*)
2. Hur tolkar du skollagens skrivning att lärare ska ha en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva (t.ex. åldrar och ämnen)? (*l, r, fc*)
3. Vilken kompetens är viktigast att en lärare har i den här skol-/verksamhetsformen? (*l, r, fc*)
(Gy/vux: fråga särskilt om yrkeslärare och utbildning på entreprenad)
4. Hur stor andel lärare utan pedagogisk högskoleutbildning har ni? Vad är orsakerna till det? (*r, fc*)
5. Har ni några lärare som inte har lärarutbildning, men som är anställda tills vidare? Om ja, hur kan det komma sig? (*r, fc*)
6. Vilka strategier är viktiga för er när ni rekryterar lärare i er kommun/fristående skola? Hur går rekryteringsprocessen till? (*r, fc*)
7. Är det i några årskurser/ämnen som är särskilt svårt att rekrytera lärare med adekvat utbildning? (*r, fc*)
8. Hur viktigt är det att en lärare har lärarutbildning för att anses ”behörig”? (*l, r, fc*)
9. Behörighetsreglerna för lärare ska enligt våra direktiv ses över och skärpas. Vad är viktigt att tydliggöra? (*l, r, fc*)
10. På vilken detaljnivå bör ”behörighetsregler” utformas? (Jfr t.ex. dagens bestämmelser med 1970- och 1980-talets) (*l, r, fc*)

11. Vilka konsekvenser kommer ändrade behörighetsregler att få?
(*l, r, fc*)
12. Vad gör man med lärare utan lärarutbildning som redan är anställda tills vidare (t.ex. om tydligare ämnes-/årskurskrav föreslås, behövs undantagsbestämmelse etc.) (*l, r, fc*)
 - b. Hur många skulle beröras? (*r, fc*)
13. Vad tänker du på när du hör "auktorisering av lärare"? (*l, r, fc*)
14. Enligt direktiven ska auktorisering införas. Vad kan vara bra med ett sådant system? (*l, r, fc*)
15. Ser du några svårigheter? Hur kan man i så fall överbrygga dem? (*l, r, fc*)
16. Hur kan auktorisering av lärare påverka:
 - a. barns och elevers utveckling mot målen och elevernas resultat? (*l, r, fc*)
 - b. kvalitetsarbetet, dvs. uppföljning, utvärdering och utveckling av arbetet? (*l, r, fc*)
 - c. introduktionen av nyutbildade lärare? (*l, r, fc*)
 - d. möjligheten till kompetensutveckling? (*l, r, fc*)
17. Har du några idéer kring hur ett system för auktorisering av lärare kan utformas? (*l, r, fc*)
18. Vilka krav bör ställas för att bli auktoriserad? (*l, r, fc*)
 - b. Ska det finnas ett eller flera kvalifikationssteg? Om flera – hur kan kraven skilja sig åt? (*l, r, fc*)
 - c. Behövs några kompetensprofiler, etiska regler etc.? (*l, r, fc*)
19. Vilka ska omfattas av auktorisering? (*l, r, fc*)
20. Ska samma eller olika regler gälla för olika lärarkategorier? Om reglerna ska vara olika – hur bör de skilja sig åt? (*l, r, fc*)
21. Det är enligt direktiven givet att det ska vara ett statligt auktorisationssystem. Vem/vilka bör ha som särskild uppgift att ansvara för att bedöma om läraren ska bli auktoriserad? Sammansättning? (*l, r, fc*)
 - b. Hur anser ni att den processen bör se ut? (*l, r, fc*)
22. Bör en lärares auktorisation kunna omprövas? Om ja, inom vilket tidsintervall? Av vem? (*l, r, fc*)
 - b. Vad ska krävas för att en lärare ska få behålla sin auktorisation? (*l, r, fc*)
 - c. När ska en auktorisation dras in? (*l, r, fc*)
 - d. Ska det finnas andra typer av sanktioner? I så fall vilka? (*l, r, fc*)
23. Tror du att ledningsfunktionen påverkas på något sätt om man inför auktorisering av lärare? Om ja, hur kan ledningsfunktionen, t.ex. rektors roll, förändras? (*l, r, fc*)

24. Finns det några läraruppgifter som du tycker att enbart särskilt kvalificerade lärare ska få utföra? (*l, r, fc*)
25. Hur bör ett system för auktorisation implementeras och genomföras? (*l, r, fc*)
26. Hur bör ett system för auktorisation följas upp? Efter vilken tid? Vad bör följas upp? (*l, r, fc*)
27. Ett auktorisationssystem ska ju utformas, men vilken benämning bör användas – auktorisation, legitimation eller någon annan? Varför? (*l, r, fc*)