

Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling

*Slutbetänkande av Utredningen om en bättre
skola genom mer attraktiva skolprofessioner*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:17

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24770-9

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Gustav Fridolin, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 15 september 2016 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna (dir. 2016:76). Som särskild utredare förordnades samma dag universitetslektor Björn Åstrand. Björn Åstrand anställdes som särskild utredare på 100 procent fr.o.m. den 1 augusti 2017. Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv den 2 november 2017 (dir. 2017:111).

Som sekreterare i utredningen anställdes kanslirådet Gerd Mörck (fr.o.m. den 15 september 2016), juristen Anna Bergqvist (fr.o.m. den 23 januari 2017) och departementssekreteraren Therese Biller (fr.o.m. den 8 augusti 2017). Frida Ericmats Rutgersson var anställd som sekreterare fr.o.m. den 21 november 2016 t.o.m. den 10 juni 2017. Gerd Mörck har varit utredningens huvudsekreterare.

Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 14 november 2016 departementssekreterare Therese Biller, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Johan Börjesson, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Karolina Gustafson, Finansdepartementet, departementssekreterare Stefan Holmgren, Utbildningsdepartementet, departementssekreterare Karin Moberg, Finansdepartementet, departementssekreterare UllaKarin Sundqvist Nilsson, Utbildningsdepartementet och ämnessakkunnig Emma Östling, Utbildningsdepartementet. Johan Börjesson entledigades fr.o.m. den 1 januari 2017. I hans ställe förordnades fr.o.m. samma dag departementssekreteraren Erika Stadler, Utbildningsdepartementet, som expert. Stefan Holmgren entledigades som expert fr.o.m. den 29 juli 2017. Therese Biller entledigades som expert fr.o.m. den 8 augusti 2017. I hennes ställe förordnades fr.o.m. 5 september 2017 depar-

tementssekreteraren Malin Winbladh, Utbildningsdepartementet, som expert. Som experter i utredningen förordnades fr.o.m. den 24 augusti 2017 som experter också Daniel Berr, Sveriges Kommuner och Landsting, Åsa Fahlén, Lärarnas Riksförbund, Johanna Jaara Åstrand, Lärarförbundet, Matz Nilsson, Sveriges Skolledarförbund, Lisa Oldmark, Almega, samt Anders J. Persson, Sveriges universitets- och högskoleförbund. Karin Moberg entledigades som expert fr.o.m. den 12 september 2017. I hennes ställe förordnades fr.o.m. samma dag departementssekreteraren Arvid Hedlund, som expert. Malin Winbladh entledigades som expert fr.o.m. den 1 januari 2018.

Härmed överlämnas Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioners slutbetänkande Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17).

Stockholm den 12 mars 2018

Björn Åstrand

/Gerd Mörck
Anna Bergqvist
Therese Biller

Innehåll

Sammanfattning	19
1 Författningsförslag.....	31
1.1 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	31
1.2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	34
1.3 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordning (1993:100)	39
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande	42
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer	44
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare	45
1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare	52
1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare	55

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare	57
1.10	Förslag till förordning om ändring i förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden	60
1.11	Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.....	65
1.12	Förslag till förordning (2018:00) om statsbidrag till karriärsteg för lärare inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna	67
1.13	Förslag till förordning om ändring i förordning (2018:00) om statsbidrag till karriärsteg för lärare inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna	73
1.14	Förslag till förordning (2018:00) om statsbidrag för att främja forskning och utvecklingsarbete i skolväsendet	75
2	Utredningens uppdrag och arbete	79
2.1	Utredningens uppdrag	79
2.2	Centrala utgångspunkter för utredningen i arbetet	80
2.3	Några ord om bristen på lärare och förskollärare.....	85
2.4	Vissa ord och uttryck som utredningen använder.....	86
2.5	Utredningens arbete inför slutbetänkandet.....	88
2.6	Betänkandets disposition	90
3	En samlad och drivande strategi för skolans lärare och rektorer.....	93
3.1	Utveckling i och av skolan: reformer, ambitioner och vikten av reformvård	94

3.2	Den svenska skolans problem och utmaningar.....	97
3.2.1	Ambitionshöjd och samhällsförändring – övergripande perspektiv på skolans och förskolans problem och utmaningar	98
3.2.2	Den svenska skolans och förskolans problem och utmaningar enligt OECD och 2015 års skolkommission.....	101
3.2.3	Vissa problem av systemnatur i det svenska skolväsendet.....	103
3.2.4	Avsevärda utmaningar för att svara mot höga mål	108
3.3	Undervisningsskicklighet – skolans svårfångade nyckel	109
3.4	Att stärka läraryrket och uppdraget som rektor	112
3.4.1	Vad gör ett yrke attraktivt?.....	112
3.5	Profession och professionalism som fenomen och vardag.....	114
3.5.1	Vad är en profession och vad kännetecknar ett professionellt uppdrag?	115
3.5.2	Lärarnas professionaliseringssträvanden.....	119
3.6	Professionsprogram för professionalisering och professionell utveckling – om dess syfte och principer.....	123
3.6.1	Skolan är beroende av skickliga lärare och rektorer.....	123
3.6.2	En systematik för attraktivitet och utveckling	124
3.6.3	Professionsprogram, förnyelse och reformvård	127
4	Professionsprogrammets byggstenar	129
4.1	Del 1: Kompetensutveckling – en kraftfull systematik för utveckling av lärar- och ledarkompetens	130
4.1.1	Kompetensutveckling – vad vet vi om vad som är verkningsfullt?	133
4.1.2	Vilken fort- och vidareutbildning ger den bästa kompetensutvecklingen?	136

4.1.3	Fortbildning och utveckling prioriteras till tre format: Processer av kollegialt lärande, Utvecklingsprojekt och Kurser.....	141
4.1.4	Kompetensutveckling genom processer av kollegialt lärande	143
4.1.5	Kompetensutveckling genom projekt	146
4.1.6	Kompetensutveckling genom akademiska kurser	149
4.1.7	Sökbara utbildningsutrymmen.....	152
4.1.8	Särskild insats inom lärarspåret – introduktionsperioden.....	154
4.1.9	Särskilda insatser inom rektorsspåret, rekryteringsutbildning, befattningsutbildning och skolledarrelevant forskning	155
4.1.10	Dokumentation av deltagande och lärande	159
4.1.11	Forskning och utveckling i ett professions- och lärosätessperspektiv.....	160
4.1.12	Sammanfattningsvis – en hållbar modell för utveckling av kunskap, kompetens och likvärdighet under skiftande behov.....	168
4.2	Del 2: Beskrivning, identifikation och erkännande av kompetens.....	171
4.2.1	Tydliga och kända målbilder driver utveckling ...	172
4.2.2	Att identifiera kunskap, kompetens – och kvalitet	177
4.2.3	Expertis – om framstående skicklighet som fenomen och realitet	178
4.2.4	Att beskriva lärarskicklighet: går det och hur kan sådana beskrivningar i så fall se ut?	195
4.2.5	Att beskriva kvalitet i relation till undervisning	198
4.2.6	Standards för lärare i USA: National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS)	199
4.2.7	Standards för lärare och rektorer i Australien: The Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL)	206
4.2.8	Den kanadensiska modellen – exemplet Ontario och Additional Qualifications	211

4.2.9	Arete meritering – ett svenskt initiativ för högre undervisningsskicklighet	216
4.2.10	Att beskriva, identifiera och erkänna kompetens – en omistlig del av en professions utveckling.....	218
4.3	Del 3: Ett strategiskt förhållningssätt till kompetens	226
4.3.1	Kompetens på olika nivåer och av skilda slag måste användas strategiskt	230
4.3.2	Tjänst, anställning, uppdrag – olika alternativ	232
4.4	Professionsprogrammets betydelse för läraryrkets attraktionskraft och elevers lärande.....	234
5	Utvecklingsmöjligheter för legitimerade lärare och rektorer – professionsprogrammet i praktiken	239
5.1	Utvecklingsmöjligheter för legitimerade lärare, förskollärare samt rektorer och förskolechefer	240
5.2	Fyra utvecklingssteg för lärare och förskollärare regleras nationellt.....	243
5.2.1	Legitimerad lärare eller förskollärare.....	246
5.2.2	Erfaren lärare eller förskollärare	248
5.2.3	Meriterad lärare eller förskollärare	250
5.2.4	Särskilt meriterad lärare eller förskollärare	251
5.3	Utvecklingsmöjligheter för rektorer	253
5.4	Dagens yrkesverksamma lärare och rektorer i professionsprogrammet.....	255
5.5	Arbetet att utveckla professionsprogrammet och dess organisation behöver fortsätta	256
5.6	Vissa förändringar som bör genomföras omgående	259
5.6.1	Mentorsutbildning för en introduktionsperiod med hög kvalitet	259
5.6.2	Rekryteringsutbildning för rektor som ett första steg mot kvalifikationsutbildning?	260
5.6.3	Stärkt arbete med praktisknära forskning och utveckling.....	261

5.7	När kommer professionsprogrammet att finnas på plats?.....	265
6	Kontinuerlig och relevant kompetensutveckling och fortbildning för lärare och rektorer	267
6.1	Ansvar för lärares och rektors kompetensutveckling är delat	268
6.2	Lärares kompetensutveckling är heterogen och mångfacetterad.....	271
6.3	Svenska lärare och rektorer lägger mindre tid på kompetensutveckling än lärare och rektorer i andra länder	272
6.4	Huvudsakligen fokus på styrdokument och verksamhetsutveckling i den generella kompetensutvecklingen	276
6.5	Särskilda insatser för kompetensutveckling som pågår.....	278
6.5.1	Statligt initierad kompetensutveckling i nationella skolutvecklingsprogram	278
6.5.2	Exempel på kommunala initiativ till kompetensutveckling.....	282
6.5.3	Exempel på enskilda huvudmäns initiativ till kompetensutveckling.....	283
6.6	Förenkling av de många statsbidragen kan bidra till bättre utväxling för lärares kompetensutveckling	284
6.6.1	Statsbidrag bör läggas samman och förenklas	288
6.7	Lärare och rektorer behöver systematisk kompetensutveckling för att utvecklas i sin profession	289
6.7.1	Ett professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer.....	293
6.8	Elever har rätt att undervisas av behöriga lärare och barn av behöriga förskollärare	295
6.8.1	Behörighetsgivande fortbildning i Läraryftet.....	296
6.8.2	Ekonomiska villkor hindrar deltagande i Läraryftet	298

6.8.3	Lärare bör ha tillgång till behörighetsgivande fortbildning inom ramen för professionsprogrammet	300
6.8.4	Bättre ekonomiska studievillkor för behörighetsgivande fortbildning inom Lärarlyftet	303
6.8.5	Det bör bli tydligare vad som krävs för komplettering för att bli behörig att undervisa i ytterligare ämnen.....	307
7	Hur kan karriärstegsreformen och lärarlönesatsningen utvecklas?.....	309
7.1	Bättre löner och karriärmöjligheter för skickliga lärare utan att de lämnar undervisningen.....	310
7.2	Med karriärstegsreformen ska yrkesskickliga lärare premieras så att elevers resultat förbättras	311
7.2.1	Karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden	313
7.2.2	Samverkan för bästa skola och nyanländas lärande	314
7.3	Lärarlönelyftet ska öka läraryrkets attraktionskraft och därigenom förbättra resultaten i skolan.....	315
7.4	Satsningarna har potential att stärka läraryrket – men deras legitimitet måste förbättras.....	317
7.4.1	Statskontorets uppföljning av karriärstegsreformen	317
7.4.2	Statskontorets utvärdering av lärarlönelyftet	320
7.4.3	Riksrevisionens rapport om karriärstegsreformen och lärarlönelyftet	323
7.5	Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet – föremål för debatt och forskning.....	326
7.6	Satsningarna samverkar och överlappar varandra vilket ger otydlighet och stärker de negativa konsekvenserna	332

7.7	Förbättrad legitimitet för reformerna genom större transparens och en tydligare koppling mellan kompetens och uppdrag	334
7.8	Karriärstegsreformen kopplas till professionsprogrammets kompetensnivåer	337
7.9	Lärarlönelyftet bibehålls i dess nuvarande utformning.....	340
8	Statliga insatser för lärare som bedriver undervisning i verksamhet som bedrivs på entreprenad	343
8.1	Utbildning på entreprenad är särskilt vanligt i kommunal vuxenutbildning	343
8.1.1	Entreprenad – vad avses?	346
8.1.2	Vad får läggas ut på entreprenad?	347
8.1.3	Vad överlämnas när en uppgift överlämnas på entreprenad?	348
8.2	Kommunal vuxenutbildning och entreprenad	349
8.2.1	Entreprenad, inget nytt inom den kommunala vuxenutbildningen.....	350
8.2.2	Hur vanligt är det med undervisning på entreprenad?	352
8.2.3	Varför är det så vanligt med utbildning på entreprenad inom vuxenutbildningen?	353
8.2.4	Personalen i kommunal vuxenutbildning	354
8.3	Kommunal vuxenutbildning – en utbildning med särskilda utmaningar för lärarna	357
8.3.1	Den kommunala vuxenutbildningen – en individanpassad utbildning för en heterogen elevgrupp	357
8.3.2	Den kommunala vuxenutbildningen – ett uppdrag med skiftande förutsättningar	360
8.3.3	Utbildning på entreprenad medför särskilda utmaningar.....	364
8.3.4	Utredningens analys: den kommunala vuxenutbildningen – stora utmaningar och en stor förbättringspotential	368
8.4	Två statliga utredningar med relevans för området.....	370

8.4.1	Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09)	370
8.4.2	En väl anpassad vuxenutbildning (U 2017:01)	371
8.5	Statliga satsningar för lärare	372
8.5.1	Statsbidrag som lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad kan ta del av.....	374
8.5.2	Statsbidrag som lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad inte kan ta del av.....	375
8.5.3	Tar lärare som undervisar på entreprenad del av de satsningar de har rätt till?	376
8.6	Utredningens avgränsning.....	377
8.7	Lärare anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning ska få ta del av satsningen karriärstegsreformen.....	380
8.8	Huvudmannens ansvar för att lärare tar del av kompetensutveckling ska förtydligas i skollagen.....	388
8.9	Skolverket bör verka för ökat deltagande i statliga satsningar för lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad.....	389
8.10	Det behöver finnas statistik över legitimerad och behörig personal inom undervisning som bedrivs på entreprenad.....	391
9	Hur kan lärares, rektorers och förskolechefers administrativa arbete minska?	393
9.1	Lärares, rektorers och förskolechefers arbetstid är en viktig resurs för skolväsendet.....	393
9.2	Lärare, rektorer och förskolechefer har en hög arbetsbelastning.....	396
9.2.1	Risk för sämre kvalitet i undervisningen och svårigheter att rekrytera nya lärare	398

9.3	Roller och arbetsuppgifter i skolväsendet.....	401
9.3.1	Skollagens bestämmelser medför en viss rollfördelning mellan stat, huvudman, rektor och lärare.....	401
9.3.2	Viss dokumentation och administration krävs för att fullgöra kraven i skolförfattningarna.....	404
9.3.3	Lärarnas tid för att planera undervisningen trängs undan av andra arbetsuppgifter.....	408
9.3.4	Akuta frågor och rutinadministration slukar rektors och förskolechefer arbetstid.....	416
9.4	Det administrativa arbetet för lärare, rektorer och förskolechefer.....	419
9.4.1	Administrativa uppgifter i relation till kärnuppgifter.....	420
9.4.2	Utvecklingen av skolväsendet har medfört fler arbetsuppgifter och mer kontroll.....	426
9.4.3	Statliga insatser för att minska andelen administrativa arbetsuppgifter för lärare, rektorer och förskolechefer.....	432
9.4.4	Personalförstärkningar ska avlasta lärare.....	433
9.4.5	Huvudmäns initiativ för effektivare arbetssätt i skolan.....	436
9.5	Utredningens slutsats: Lärare, rektorer och förskolechefer behöver bättre förutsättningar för undervisning och pedagogiskt ledarskap.....	438
9.5.1	Verktygen för att ge lärare, rektorer och förskolechefer mer utrymme för kärnuppgifter finns i huvudmännens organisation.....	441
9.5.2	Lärare måste kunna ägna sig åt undervisningsprocessen.....	445
9.5.3	Rektorer och förskolechefer behöver organisatoriska förutsättningar för sitt ledarskap.....	458
9.5.4	Överdokumentationen i skolväsendet bör minska.....	468

9.5.5	Regeringen bör ta ett ansvar för hur reformer påverkar behovet av lärar- och rektorsresurser och tidsanvändningen.....	476
9.6	Utredningens förslag för att lärare, rektorer och förskolechefer ska få bättre förutsättningar för sina kärnuppdrag	477
9.6.1	Skollagen bör förtydligas om huvudmannens ansvar för att ge rektorer respektive förskolechefer förutsättningar för sitt ledarskap.....	478
9.6.2	Återkommande tidsstudier	479
9.6.3	Stöd till huvudmännen för en hållbar organisation där medarbetarnas arbetstid används effektivt för kärnuppdragen	480
9.6.4	Kompetensutveckling för rektorer och förskolechefer om praktisk organisation och arbetsmiljö.....	481
9.7	Utredningens förslag för minskad överdokumentationen i skolväsendet	482
9.7.1	Skolmyndigheterna bör arbeta för att minska överdokumentationen	482
9.7.2	Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet	484
10	Hur kan fler erfarna lärare och rektorer stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar?	487
10.1	Skolsystemet har ett kompensatoriskt uppdrag.....	488
10.2	De erfarna lärarna arbetar inte på skolor med svåra förutsättningar	493
10.3	Statliga insatser för att motivera lärare och rektorer att arbeta vid skolor med svåra förutsättningar	496
10.3.1	Förstelärare och lektorer fördelas bara i viss mån till skolor med svaga studieresultat	498

10.3.2	Det extra statsbidraget för utanförskapsområden är inte tillräckligt träffsäkert	499
10.3.3	Lärlönelyftet fördelas inte med hänsyn till elevers behov och förutsättningar	500
10.3.4	Riktade insatser för att stärka skolor med svåra förutsättningar och ett stort antal nyanlända elever	502
10.4	Statsbidrag till huvudmännen baserat på socioekonomiskt betingade förutsättningar	505
10.5	Vad kan motivera erfarna lärare och personer i ledande befattning att söka sig till skolor med svåra förutsättningar?	506
10.6	Långsiktiga strategier för att vända karriärmönstren kan gynna skolor med svåra förutsättningar.....	509
10.6.1	En stärkt lärarprofession kan gynna skolor med svåra förutsättningar	511
10.6.2	Utveckling och kunskap för undervisning, ledning och organisering i skolor med svåra förutsättningar.....	512
10.6.3	Lärare och rektorer behöver reella förutsättningar att göra skillnad för eleverna	516
10.6.4	Strategier för att förbättra rekrytering till förskolor i områden med svåra förutsättningar ..	518
10.6.5	Mer träffsäkert statsbidrag för extra karriärtjänster till grundskolor med svåra förutsättningar.....	519
10.6.6	Tydligare att lärlönelyftet ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov	523
11	Behörighetsgivande utbildning för personer som är nära en lärarexamen.....	525
11.1	Lärarbristen väntas pågå i många år framöver.....	526
11.2	Med behörighetsgivande utbildning kan personer som är nära en lärarexamen bli behöriga lärare	527

11.2.1	Stärkta villkor för arbete och studier viktiga förutsättningar för högre genomströmning	531
11.3	Satsningar på fler vägar till läraryrket behövs	531
11.3.1	Förlängning och utvidgning av försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning	532
11.3.2	Bättre ekonomiska förutsättningar att kombinera en lärar- eller förskolläraryrkesutbildning med arbete i skolväsendet	537
12	Vissa frågor om modersmål, svenska som andraspråk och språkutveckling	541
12.1	Fler behöriga lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk	542
12.1.1	Stort behov av lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk	543
12.1.2	Möjligheterna att läsa lärar- och förskolläraryrkesutbildningar som inkluderar ämnena modersmål eller svenska som andraspråk är begränsade	547
12.1.3	Krav för behörighet att bedriva undervisningen	552
12.1.4	Olika möjligheter att förändra examensordningens krav	553
12.2	Utredningens förslag för fler behöriga lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk	556
12.2.1	Förslag om en mer flexibel grundlärares examen	556
12.2.2	Förslag om förändrat krav för behörighet att undervisa i ämnet modersmål	561
12.3	Kompetens i språkinläring och språkutveckling	564
12.3.1	Det nödvändiga språket	564
12.3.2	Examensbeskrivningarnas krav inte tydligt formulerade	568
12.3.3	Det språkutvecklande perspektivet betonas i läroplaner samt kurs- och ämnesplaner	569
12.3.4	Strukturerna gör området svårt att överblicka	571

12.3.5	Pågående insatser för att stärka den språkutvecklande kompetensen i skolväsendet...	572
12.3.6	Utredningens förslag om språkutveckling och språkinlärning	575
13	Konsekvenser av förslagen	579
13.1	Alternativa förslag i fråga om professionsprogrammet.....	580
13.2	Konsekvenser för staten och statliga myndigheter	584
13.3	Konsekvenser för skolhuvudmän	590
13.4	Sammanfattning ekonomiska konsekvenser.....	593
13.5	Konsekvenser för den enskilde läraren och förskollläraren, rektorn och förskolechefen	596
13.6	Konsekvenser för barn och elever	597
13.7	Övriga konsekvenser.....	599
	Författningskommentar	603
	Referenslista	611
	Citat översatta från engelska till svenska.....	653
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:76.....	673
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:111.....	699

Sammanfattning

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, U 2016:06, överlämnar sitt slutbetänkande *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*, SOU 2108:17. Utredningen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna. Utredningen lämnade den 8 juni 2017 över delbetänkandet *Utbildning, undervisning och ledning – Reformvård till stöd för en bättre skola*, SOU 2017:51. I delbetänkandet redovisades de delar av uppdraget som rör justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna, uppdraget att utreda om förskolechefer i förskolan bör benämnas rektorer i skollagen och uppdraget att se över hur en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena kan säkras. I och med detta slutbetänkande slutredovisas utredningens uppdrag.

Utredaren ska enligt uppdraget arbeta i dialog med de som medverkar i den nationella samlingen för läraryrket, det vill säga Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Lärarutbildningskonventet, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund. Detta har gjorts via flera gemensamma möten samt att det har funnits möjligheter att lämna synpunkter.

Professionsprogrammet som utredningens bärande strategi

Under 2015 pekade the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) på behovet av mer samlade strategier för den svenska skolan. 2015 års skolkommision tog fasta på OECD:s slutsatser och presenterade 2017 förslag till en samlad strategi för

ökad kunskap och likvärdighet. Ett av Skolkommissionens förslag var att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska inrättas i syfte att främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling, och för att skapa generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet. Detta för att möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsresultat.

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

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

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

Professionsprogrammets tre byggstenar

Professionsprogrammet bygger på tre antaganden:

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

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

Professionsprogrammet utgår från vetskapen att undervisningsskicklighet utvecklas över tid och under vissa förutsättningar samt att en lärare under sitt yrkesliv genomgår flera faser, från nyexaminerad

till en allt mer erfaren och skicklig lärare. Programmet innebär att olika kompetensutvecklingsinsatser, möjligheter till mer kvalificerade arbetsuppgifter och andra utvecklingsmöjligheter på ett tydligt, likvärdigt och förutsägbart sätt knyts till dessa olika faser.

Möjlighet till kompetensutveckling

För att en lärare eller rektor ska bli verkligt framgångsrik i sin yrkesgärning krävs kontinuerlig kompetensutveckling genom hela yrkeslivet, för läraren primärt inriktad på att utveckla undervisningen och undervisningsskickligheten. Men svenska lärare och rektorer ägnar mindre tid åt kompetensutveckling än lärare i andra länder, och fortbildning med inriktning på undervisningsämnen och ämnesdidaktik har under de senaste decennierna fått stå tillbaka för verksamhetsutveckling. Utredningen föreslår att skollagen ändras så att legitimerade lärare och rektorer ges möjlighet att kontinuerligt ta del av kompetensutvecklingsinsatser som stärker yrkesskickligheten. Utredningen menar också att det är nödvändigt att lärare och rektorer generellt får ett större eget inflytande över innehållet i kompetensutvecklingen samt hur denna ska genomföras, till exempel genom deltagande i en kollegial process eller i en kurs eller genom att läraren driver ett utvecklingsprojekt. Samtidigt är det viktigt att rektor och huvudman även fortsättningsvis har ett inflytande över inriktningen på lärarnas och rektorernas kompetensutveckling för att verksamheten som helhet ska utvecklas i önskad riktning. Det kan också finnas behov av kompetens nationellt som behöver tillgodoses. Över tid behöver därför insatser definierade av varje nivå rymmas.

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

tensutveckling för att kunna nå en högre kompetensnivå eller komma ifråga för en förstelärartjänst som delvis finansieras av staten.

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

En särskild fråga gäller de behörighetsgivande kurser som i dag erbjuds legitimerade lärare i Lärarlyftet II. Denna insats är av stor vikt för att elever ska undervisas av behöriga lärare. Utredningen föreslår att Lärarlyftet II förlängs men att tillgång till behörighetsgivande utbildning för legitimerade lärare på sikt, när *funktionen* finns på plats, bör erbjudas som en del av professionsprogrammet. Utredningen föreslår också att de ekonomiska villkoren för att delta i Lärarlyftet II förbättras.

Kunskap och kompetens kan bekräftas nationellt

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

Kompetensbeskrivningarna för de olika nivåerna bör utarbetas i huvudsak av professionerna och beslutas av *funktionen*. Utredningen menar att undervisningsskicklighet bör vara det avgörande kriteriet för att nå ett nationellt kompetenserkännande. Det är viktigt att kompetensbeskrivningarna utformas på ett sådant sätt att en tydlig progression uttrycks och att de olika nivåerna därmed kan

fungera som inspirerande målbilder. Den kunskap och kompetens som krävs för en viss nivå bör också ha kunnat tillägnas på olika sätt, till exempel genom ett metodiskt och medvetet arbete för att utveckla skickligheten i praktiken eller genom deltagande i formell utbildning.

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

Möjligheter att använda kompetens strategiskt

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

För vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter bör på sikt krav om en viss kompetensnivå ställas på den lärare eller förskollärare som utför dem. Vilka arbetsuppgifter som ska kräva en viss kompetensnivå liksom vilken nivå som ska krävas bör fastställas i anslutning till att beslut fattas om nationella kompetensbeskrivningar. Initialt bör detta vara något som huvudmannen ska sträva efter. Utredningen

menar att det till exempel bör övervägas om det bör ställas krav på en viss kompetensnivå för den som ska vara ämnesansvarig eller för den som ska fungera som mentor för en nyexaminerad lärare. Mentorer bör också omfattas av ett krav på viss utbildning. För att möjliggöra att ett sådant krav kan ställas på sikt föreslår utredningen en satsning på mentorsutbildning.

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

Hur karriärstegsreformen och lärarlönesatsningen bör utvecklas

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

nde bristen i transparens och legitimitet vid tillsättning av förstelärartjänster. Några ändringar föreslås inte såvitt avser lärarlönelyftet. Genom den struktur som professionsprogrammet ger bedöms däremot de två satsningarna lärarlönelyftet och karriärstegsreformen på sikt kunna samverka på bättre sätt.

Fler erfarna lärare och rektorer ska stimuleras att arbeta vid skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar

Lärare som arbetar på skolor med svåra förutsättningar har kortare erfarenhet och i lägre utsträckning legitimation och rätt behörighet än lärare på socioekonomiskt mer gynnade skolor. Eftersom lärar-kompetens är central för elevers resultat är detta ett hot mot en likvärdig skola. För att på lång sikt säkra kompetensförsörjningen till skolor med svåra förutsättningar krävs ett system där de skickligaste lärarna väljer att arbeta på de skolor som har de mest utmanande undervisningssituationerna. Utredningen lämnar förslag om ett professionsprogram som på sikt kan förbättra premisserna för skolor med svåra förutsättningar att rekrytera erfarna och skickliga lärare och rektorer. Med programmet kan lärare utveckla specialistkunskaper och leda sina kollegor i lärande, och huvudmän och rektorer strategiskt rekrytera erfarna lärare med specialistkunskaper till tjänster vid skolor med svåra förutsättningar. Utredningen föreslår också att statsbidraget för extra karriärtjänster förenklas och görs mer träffsäkert, samt att regeringen bör överväga att tydliggöra att lärarlönelyftet ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov.

Lärares, rektors och förskolechefers administrativa arbete

Att genomföra undervisning är lärares huvuduppgift, och rektorer och förskolechefer ska vara pedagogiska ledare. För att skolan, förskolan och vuxenutbildningen ska kunna genomföra en verksamhet med god kvalitet, och för att alla elever ska ha möjlighet att nå målen, krävs att lärarna, rektorerna och förskolecheferna har rätt förutsättningar för sina kärnuppgifter. Utredningen lämnar förslag om att skolorna ska tydliggöras om att huvudmännen ska se till att rektorer och förskolechefer har goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid enheten. Vidare

menar utredningen att Statens skolverk bör göra återkommande lärtidsstudier, att Skolverket bör erbjuda huvudmännen stöd för analys och utvecklingsarbete för att arbeta systematiskt med frågan om hur lärares och skolledares arbetstid används med kärnuppgifter i centrum, och att Skolverket bör utforma en kompetensutvecklingsinsats om praktisk organisation och arbetsmiljö för skolledare. Ytterligare förslag syftar till att minska överdokumentationen i skolväsendet. Utredningen anser att regeringen bör ge Statens skolverk och Statens skolinspektion i uppdrag att arbeta för att minska överdokumentationen i skolväsendet, och att regeringen bör överväga att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet enligt skollagen.

Lärare som bedriver undervisning på entreprenad

Möjligheten att lämna över uppgifter som hör till undervisning på entreprenad är begränsad i de flesta skolformer. För den kommunala vuxenutbildningen är det dock tillåtet och det används i hög utsträckning, år 2016 läste nästan varannan kursdeltagare i en utbildning som anordnades på entreprenad. Lärare som är anställda av en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad har dock inte samma möjligheter att ta del av statliga insatser som de lärare som arbetar hos kommunala och enskilda huvudmän. Samtidigt omfattas dessa lärare av samma krav på legitimation och behörighet och möjlighet till kompetensutveckling.

Den kommunala vuxenutbildningen är central för vuxnas möjlighet till utbildning och arbete, och för nyanländas möjlighet att integreras i det svenska samhället. Elevantalet i den kommunala vuxenutbildningen, inklusive kommunal utbildning för svenska för invandrare (sfi), har de senaste åren vuxit kraftigt. Utifrån rätten till lika tillgång till utbildning i skolväsendet bör även elever i utbildning som bedrivs på entreprenad få möta skickliga lärare som kan utveckla kvaliteten i undervisningen.

Utredningen föreslår därför att även de lärare som är anställda av en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad ska få ta del av den statliga satsningen karriärtjänster för lärare. I den statsbidragsförordning som utredningen föreslår ska antalet legitimerade lärare utgöra beräkningsunderlaget i stället för antal elever

eller kursdeltagare. På detta vis premieras de verksamheter som har en hög lärartäthet och en hög andel behöriga lärare, vilket i längden innebär en undervisning av högre kvalitet för de vuxna eleverna.

Lärare som undervisar på entreprenad har tillgång till ett flertal statliga satsningar riktade till lärare. De förefaller dock ta del av dessa satsningar i lägre omfattning än lärare som är anställda direkt av huvudmannen. För att öka deltagandet föreslår utredningen dels att huvudmannens ansvar för att även dessa lärare deltar i kompetensutveckling förtydligas, dels att Statens Skolverk bör arbeta för att se till att lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad tar del av statliga satsningar för lärare i större utsträckning.

Behörighetsgivande utbildning för personer som är nära en lärarexamen

Det är en stor utmaning för Sverige att förse landets klassrum och förskolor med de lärare och förskollärare som behövs. Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag om hur lärar- och förskolläraryrket kan lösas annat än det generella uppdraget att öka yrkenas attraktionskraft men har under arbetets gång uppmärksammat vissa omständigheter som påverkar möjligheterna att få fler behöriga lärare i skolväsendet. Det finns sannolikt många som skulle kunna tänka sig att yrkesväxla till lärare och avlägga en lärarexamen, men har svårt att genomföra det med de villkor som erbjuds i dag. Möjligheten att arbeta som obehörig lärare och samtidigt studera för en lärarexamen begränsas av att möjligheten till anställning som obehörig lärare är ett år i sänder. Troligen skulle möjligheter till en längre anställning än ett år i taget göra det mer attraktivt för personer från andra delar av arbetslivet att arbeta som obehörig lärare och samtidigt utbilda sig. Utredningen föreslår att den pågående försöksverksamheten med längre tidsbegränsade anställningar för den som arbetar som lärare och samtidigt läser en kompletterande pedagogisk utbildning ska förlängas, och omfatta samtliga utbildningar som leder till en behörighetsgivande lärarexamen. Utredningen bedömer också att det behövs satsningar för att ge ekonomiska möjligheter för personer som redan är verksamma inom skola, förskola och vuxenutbildning att kombinera arbete i verksamheterna med behörighetsgivande studier och

uppmäna därför regeringen att överväga att införa ett sådant statsbidrag.

Vissa frågor som rör lärar- och förskollärarexamina

Det råder i dag en omfattande brist på lärare i ämnet modersmål och bristen bedöms komma att öka. Även i ämnet svenska som andraspråk är bristen på behöriga lärare omfattande. Trots att ämnena erbjuds i stora delar av skolväsendet är det endast möjligt att läsa ämnena inom ramen för en ämneslärarutbildning, det vill säga en utbildning som är inriktad mot undervisning i grundskolans senare år och gymnasieskolan. Utredningen menar att de båda ämnena behöver ses över i särskild ordning men presenterar förslag som bör genomföras i avvaktan på ett sådant arbete. Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att välja att läsa ämnet modersmål eller ämnet svenska som andraspråk inom ramen för grundlärarutbildningens inriktning mot arbete i förskoleklassen och grundskolans årskurs 1–3 samt inriktningen mot arbete i grundskolans årskurs 4–6. Utredningen föreslår också vissa justeringar vad gäller vad som krävs för behörighet att undervisa i ämnena.

Det språkutvecklande perspektivet är nödvändigt i undervisningen för att läroplanernas liksom kurs- och ämnesplanernas mål ska kunna uppnås. I dag möter lärare elevgrupper med en stor variation vad gäller den språkliga bakgrunden vilket också ställer krav på språkutveckling ur ett andraspråksperspektiv. För att främja alla elevers och barns lärande är det därför av stor vikt att samtliga lärare och förskollärare har tillräcklig kunskap och kompetens för att kunna arbeta språk- och kunskapsutvecklande. Utredningen föreslår att inga förändringar görs av examensbeskrivningarna för de fyra lärar- och förskollärarexamina vad gäller språkutveckling. Utredningen menar att området bör ses ingå som en naturlig del i flera av de befintliga examensmålen och vill heller inte bidra till den snabba reformtaket av lärar- och förskollärarutbildningarna. Utredningen uppmäna i stället varje universitet och högskola som utbildar lärare och förskollärare att noga tillse till att studenterna får med sig sådan kunskap och kompetens att de kan arbeta språkutvecklande i sina ämnen och att detta görs också ur ett andraspråksperspektiv.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lag om ändring i skollagen (2010:800) att 2 kap. 8, 21, 22 b och 34 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

8 §¹

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar.

Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. *I detta ansvar ingår att tillse att rektorer och förskolechefer ges goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid skolor eller förskolenheten.*

¹ Senaste lydelse 2010:800.

21 §²

I fråga om tidsbegränsning av en anställning som lärare eller förskollärare i skolväsendet gäller, utöver bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, att den som ska bedriva undervisning

1. enligt 18 § får anställas för högst ett år i sänder,	
2. inom ramen för en sådan försöksverksamhet som avses i 22 b § får anställas för högst <i>två</i> år.	2. inom ramen för en sådan försöksverksamhet som avses i 22 b § får anställas för högst <i>tre</i> år.

I fall som avses i första stycket 2 får anställningstiden förlängas till högst *tre* år, om det finns särskilda skäl.

I fall som avses i första stycket 2 får anställningstiden förlängas till högst *fyra* år, om det finns särskilda skäl.

22 b §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, med undantag från 13 §, meddela föreskrifter om en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar av personer som

1. ska bedriva undervisning som lärare i skolväsendet i ett eller flera ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare,	
2. har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen som personerna ska bedriva undervisning i, och	
3. genomför en <i>kompletterande pedagogisk</i> utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen <i>i</i> det eller de ämnena.	3. genomför en utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen <i>som omfattar</i> det eller de ämnena.

34 §⁴

Huvudmannen ska se till att personalen *vid förskole- och skol-enheterna* ges möjligheter till

Huvudmannen ska se till att personalen *i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt*

² Senaste lydelse 2016:15.

³ Senaste lydelse 2016:15.

⁴ Senaste lydelse 2010:800.

kompetensutveckling.

Huvudmannen ska se till att förskollärare, lärare och annan personal *vid förskole- och skol-*
enheterna har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

denna lag ges möjligheter till kompetensutveckling.

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

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2019.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lag om ändring i skollagen (2010:800)

dels att nuvarande 2 kap. 12, 22, 22 a respektive 34 §§ ska upphävas

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 2 a kap., av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tio nya paragrafer: 2 a kap. 1–9 §§ samt 28 kap. 4 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

Kompetensutveckling

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

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

Introduktionsperiod

2 § En huvudman som har anställt en lärare eller förskollärare som har behörighetsgivande exa-

men ska se till att läraren eller förskolläraren i omedelbar anslutning till att anställningen påbörjas genomför en introduktionsperiod inom undervisning som i huvudsak svarar mot lärarens eller förskollärarens behörighet, om inte läraren eller förskolläraren tidigare har genomfört en sådan introduktionsperiod.

Första stycket gäller inte lärare och förskollärare som anställs för att med stöd av 17 eller 18 § eller föreskrifter som meddelas med stöd av 13 § tredje stycket bedriva viss undervisning utan att vara behörig enligt 13 § första stycket. Om läraren eller förskolläraren inom samma anställning övergår till att bedriva undervisning som han eller hon är behörig för, ska dock huvudmannen se till att läraren eller förskolläraren genomför en sådan introduktionsperiod som avses i första stycket.

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

Befattningsutbildning för rektorer

3 § Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas

snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

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

– tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,

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

– den 15 mars 2010 är verksam som rektorer.

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

Professionsprogram

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

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

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

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

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

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

Kompetenserkännande

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

- en legitimerad lärare eller förskollärare eller*
- en rektor eller förskolechef*

anställd i skolväsendet.

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

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

Bemyndigande

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för kompetenserkännande liksom vilka arbetsuppgifter som bör kräva viss kompetens.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter i samband med ansökan om kompetenserkännande.

28 kap.

4 a §

Beslut av [Funktionen] överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller avslag på en ansökan om kompetenserkännande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

1.3 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordning (1993:100)

Härigenom föreskrivs att bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bilaga 2¹

EXAMENSORDNING

EXAMINA PÅ GRUNDNIVÅ ELLER AVANCERAD NIVÅ

Grundlärarexamen

Omfattning

Grundlärarexamen ges med tre inriktningar. Grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem avläggs på grundnivå och uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 180 högskolepoäng. Grundlärarexamen med inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 och grundlärarexamen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6 avläggs på avancerad nivå och uppnås efter att studenten fullgjort kursfordringar om 240 högskolepoäng.

För examen krävs att utbildningen omfattar följande områden: ämnes- och ämnesdidaktiska studier med relevans för undervisning i något av skolväsendets ämnen för vilket det finns en fastlagd kursplan, utbildningsvetenskaplig kärna om 60 högskolepoäng och verksamhetsförlagd utbildning om 30 högskolepoäng, förlagd inom relevant verksamhet och ämne.

För grundlärarexamen med inriktning mot arbete i fritidshem ska ämnes- och ämnesdidaktiska studier omfatta 90 högskolepoäng, varav 60 högskolepoäng inom det fritidspedagogiska områ-

¹ Senaste lydelse 2017:1111.

det och 30 högskolepoäng i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen.

För grundlärarexamen med inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 ska ämnes- och ämnesdidaktiska studier omfatta 165 högskolepoäng i svenska, matematik, engelska, samhällsorienterande ämnen, naturorienterande ämnen och teknik. För svenska och matematik krävs minst 30 högskolepoäng i vardera ämne och för engelska krävs minst 15 högskolepoäng. Av de ämnes- och ämnesdidaktiska studierna ska 15 högskolepoäng utgöra ämnesrelaterad verksamhetsförlagd utbildning.

För grundlärarexamen med inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 ska ämnes- och ämnesdidaktiska studier omfatta 165 högskolepoäng i svenska, matematik, engelska, samhällsorienterande ämnen, naturorienterande ämnen och teknik. *Svenska som andraspråk eller modersmål kan ingå i de ämnes- och ämnesdidaktiska studierna.* För svenska och matematik krävs minst 30 högskolepoäng i vardera ämne och för engelska krävs minst 15 högskolepoäng. Av de ämnes- och ämnesdidaktiska studierna ska 15 högskolepoäng utgöra ämnesrelaterad verksamhetsförlagd utbildning.

För grundlärarexamen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6 ska ämnes- och ämnesdidaktiska studier omfatta 165 högskolepoäng i svenska, matematik, engelska och ett valbart fördjupningsområde. För svenska, engelska och matematik krävs minst 30 högskolepoäng i vardera ämnet. Därutöver krävs 30 högskolepoäng i något av de av studenten valbara områdena:

1. naturorienterande ämnen och teknik,	1. naturorienterande ämnen och teknik,
2. samhällsorienterande ämnen, <i>eller</i>	2. samhällsorienterande ämnen,
3. ett eller två praktiska eller estetiska ämnen.	3. ett eller två praktiska eller estetiska ämnen,
	4. <i>modersmål, eller</i>
	5. <i>svenska som andraspråk.</i>

Av de ämnes- och ämnesdidaktiska studierna ska 15 högskolepoäng utgöra ämnesrelaterad verksamhetsförlagd utbildning.

Studierna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan ska anknyta till kommande yrkesutövning och omfatta följande:

- skolväsendets historia, organisation och villkor samt skolans värdegrund innefattande de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna,
- läroplansteori och didaktik,
- vetenskapsteori och forskningsmetodik,
- utveckling, lärande och specialpedagogik,
- sociala relationer, konflikthantering och ledarskap,
- bedömning och betygssättning, och
- utvärdering och utvecklingsarbete.

Mål

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande

- dels* att nuvarande 5 § ska upphävas,
- dels* att 3 och 12 §§ ska ha följande lydelse,
- dels* att det i förordningen ska införas en ny paragraf: 4 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Statsbidrag lämnas för kostnader när det gäller lärare som

Statsbidrag lämnas för *huvudmannens kostnader för nedsättning av arbetstiden med minst 25 procent under den tid och med det belopp som avses i 4 § för lärare som*

1. är anställda hos huvudmannen eller hos någon annan som enligt avtal med huvudmannen utför uppgifter inom sådan verksamhet som avses i 2 § (entreprenör),

2. deltar antingen i uppdragsutbildning enligt förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och viss annan personal eller i motsvarande utbildning som anordnas av en enskild utbildningsanordnare som har tillstånd att utfärda examina enligt lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina, och

3. har en grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen, förskollärarexamen, motsvarande äldre examen eller motsvarande utländsk behörighet eller bedriver undervisning i en fristående skola med waldorfpedagogisk inriktning.

Statsbidrag lämnas även för kostnader när det gäller fritidspedagoger och motsvarande som uppfyller villkoren i första stycket 1 och 2 och som har en examen som är avsedd enbart för arbete i fritidshem eller i fritidshem och förskola.

¹ Senaste lydelse 2014:235.

4 §² Statsbidraget får lämnas under den tid det tar för läraren att fullgöra kursen med ett belopp som motsvarar maximalt 25 procent av lärarens lön för en heltidsanställning, även om lärarens anställning omfattar mindre än heltid.

12 §³

De medel som återstår efter fördelning enligt 5 § eller återkrav enligt 11 § får efter ansökan fördelas till huvudmän vilkas behov enligt 9 § andra stycket 1 bedöms vara särskilt stora.

De medel som återstår efter fördelning enligt 2 § eller återkrav enligt 11 § får efter ansökan fördelas till huvudmän vilkas behov enligt 9 § andra stycket 1 bedöms vara särskilt stora.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

² Tidigare 4 § upphävd genom 2011:1057.

³ Senaste lydelse 2011:1057.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer

dels att 1 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §¹

I denna förordning regleras även sådan särskild befattningsutbildning som avses i 2 kap. 12 § skollagen (2010:800).

I denna förordning regleras även sådan särskild befattningsutbildning som avses i 2 a kap. 3 § skollagen (2010:800).

2. Vid tillämpningen av 1 kap. 2 § ska med hänvisningen till 2 kap. 12 § skollagen (2010:800) även förstås 2 kap. 2 a § skollagen (1985:1100).

2. Vid tillämpningen av 1 kap. 2 § ska med hänvisningen till 2 a kap. 3 § skollagen (2010:800) även förstås 2 kap. 2 a § skollagen (1985:1100).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

⁹ Senaste lydelse 2011:183.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

dels att 2 kap. 3, 6–7 a, 31 a och 34 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas en ny paragraf: 2 kap. 34 a §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

3 §¹⁰

Behörig att undervisa i grundskolans årskurs 1–3 är den som har avlagt 1. grundlärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3,

2. en äldre examen än som avses i 1 och som är avsedd för arbete i minst en av årskurserna 1–3 i grundskolan, eller

3. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin utbildning har fått kunskaper och förmågor som motsvarar kraven för en examen som avses i 1.

En lärare som avses i första stycket är endast behörig att undervisa i den eller de årskurser och i det eller de ämnen som omfattas av lärarens utbildning. En lärare som avses i första stycket är dock endast behörig att undervisa i svenska som andraspråk om läraren i sin utbildning har fullgjort 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet.

En lärare som avses i första stycket är endast behörig att undervisa i den eller de årskurser och i det eller de ämnen som omfattas av lärarens utbildning. En lärare som avses i första stycket 2–3 är dock endast behörig att undervisa i svenska som andraspråk om läraren i sin utbildning har fullgjort *antingen* 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet *eller*

¹⁰ Senaste lydelse 2013:694.

15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet om läraren samtidigt är behörig att undervisa i ämnet svenska i årskurs 1–3.

3 a §¹

En lärare som är behörig att undervisa i ett eller flera ämnen enligt 3 § är även behörig att undervisa i grundskolans årskurs 1–3 i ytterligare ett eller flera ämnen, om läraren genom att ha kompletterat sin behörighet enligt nämnda bestämmelse med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier i detta eller dessa ämnen i den omfattning som anges i andra stycket.

Ämnesstudier som avses i första stycket ska omfatta

1. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet svenska, *svenska som andraspråk* eller matematik,

2. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett eller minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning vardera i två av ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd,

3. minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i samhällsorienterande ämnen i huvudsak jämnt fördelade mellan dessa ämnen,

4. minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i naturorienterande ämnen och teknik i huvudsak jämnt fördelade mellan dessa ämnen,

5. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet svenska som andraspråk eller minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet om läraren samtidigt är behörig att undervisa i ämnet svenska i årskurs 1–3,

5. minst 7,5 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett av de ämnen som avses i 3 eller 4,

6. minst 7,5 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett av de ämnen som avses i 3 eller 4,

¹ Senaste lydelse 2013:694.

eller

6. minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett annat ämne än som avses i 1, 2, 3, 4 eller 5.

eller

7. minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett annat ämne än som avses i 1, 2, 3, 4, 5 eller 6.

6 §²

Behörig att undervisa i grundskolans årskurs 4–6 är den som har avlagt

1. grundlärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6,

2. grundlärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen med inriktning mot arbete i fritidshem,

3. ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9,

4. en äldre examen än som avses i 1 och som är avsedd för arbete i minst en av årskurserna 4–6 i grundskolan, eller

5. en äldre examen än som avses i 3 och som är avsedd för arbete i minst en av årskurserna 7–9 i grundskolan.

En lärare som avses i första stycket är endast behörig att undervisa i det eller de ämnen som omfattas av lärarens examen. En lärare som avses i första stycket 4 är dessutom endast behörig att undervisa i den eller de årskurser som omfattas av lärarens examen. En lärare som avses i första stycket är dock endast behörig att undervisa i svenska som andraspråk om läraren i sin examen har fullgjort 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet.

En lärare som avses i första stycket är endast behörig att undervisa i det eller de ämnen som omfattas av lärarens examen. En lärare som avses i första stycket 4 är dessutom endast behörig att undervisa i den eller de årskurser som omfattas av lärarens examen. En lärare som avses i första stycket 2–5 är dock endast behörig att undervisa i svenska som andraspråk om läraren i sin examen har fullgjort *antingen 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet eller 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet om läraren samtidigt är behörig att undervisa i ämnet*

² Senaste lydelse 2013:694.

svenska i årskurs 4–6.

7 §³

Behörig att undervisa i grundskolans årskurs 4–6 är, utöver vad som följer av 6 §, den som har avlagt en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning vardera i ämnena svenska, matematik och engelska.

Därutöver ska läraren ha fullgjort ämnesstudier om

1. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i samhällsorienterande ämnen i huvudsak jämnt fördelade mellan dessa ämnen,

2. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i naturorienterande ämnen och teknik i huvudsak jämnt fördelade mellan dessa ämnen,

3. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett eller minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning vardera i två av ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd, eller

4. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i svenska som andraspråk.

4. minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i svenska som andraspråk.

7 a §⁴

En lärare som är behörig att undervisa i ett eller flera ämnen enligt 6 § 1, 3, 4 eller 5 eller 7 § är även behörig att undervisa i grundskolans årskurs 4–6 i ytterligare ett eller flera ämnen, om läraren genom att ha kompletterat sin behörighet enligt nämnda bestämmelser med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier i detta eller dessa ämnen i den omfattning som anges i andra stycket.

Ämnesstudier som avses i första stycket ska omfatta

³ Senaste lydelse 2013:694.

⁴ Senaste lydelse 2013:694.

1. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i samhällsorienterande ämnen i huvudsak jämnt fördelade mellan dessa ämnen,

2. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i naturorienterande ämnen och teknik i huvudsak jämnt fördelade mellan dessa ämnen,

3. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett eller minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning vardera i två av ämnena bild, hem- och konsumentkunskap, idrott och hälsa, musik eller slöjd,

4. minst 7,5 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett av de ämnen som avses i 1 eller 2, eller

4. minst 7,5 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett av de ämnen som avses i 1 eller 2,

5. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet svenska som andraspråk eller minst 15 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet om läraren samtidigt är behörig att undervisa i ämnet svenska i årskurs 4–6, eller

5. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett annat ämne än som avses i 1, 2, 3 eller 4.

6. minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ett annat ämne än som avses i 1, 2, 3, 4 eller 5.

31 a §⁵

Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare är den som har avlagt

1. ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 eller med inriktning mot arbete i gymnasieskolan om examen omfattar svenska som andraspråk som ett ämne,

1. En examen som ger behörighet att bedriva undervisning som lärare enligt denna förordning om examen är avsedd för undervisning i ämnet svenska som andraspråk.

⁵ Senaste lydelse 2016:450.

2. en äldre examen än som avses i 1 och som är avsedd för undervisning i ämnet svenska som andraspråk, eller

3. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet svenska som andraspråk.

2. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i ämnet svenska som andraspråk.

34 §⁶

Behörig att undervisa i modersmål är den som har avlagt

1. ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 eller med inriktning mot arbete i gymnasieskolan om examen omfattar modersmålet som ett ämne,

2. en äldre examen än som avses i 1 och som är avsedd för undervisning i modersmålet, eller

3. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i modersmålet.

1. En examen som ger behörighet att bedriva undervisning som lärare enligt denna förordning om examen är avsedd för undervisning i ämnet modersmål.

2. en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande omfattning i modersmålet.

⁶ Senaste lydelse 2011:326.

34 a § Behörig att undervisa i modersmål är, utöver vad som följer av 34 §, den som har ett annat språk än svenska som sitt modersmål och som har en examen som ger behörighet att bedriva undervisning enligt denna förordning, om han eller hon genom att ha kompletterat sin behörighet att undervisa som lärare med ytterligare utbildning har fullgjort ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.7 Förslag till förordning om ändring i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

dels att förordningens rubrik ska ha följande lydelse,

dels att 1 kap. 1 §, samt 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 6 kap., av följande lydelse

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer: 5 kap.

1 a § samt 6 kap. 1–2 §§,

dels att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska införas en ny punkt 22.

Nuvarande lydelse

Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare

Föreslagen lydelse

Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare *och kompetensnivåer inom professionsprogrammet*

1 kap.

1 §¹

I denna förordning finns det i anslutning till skollagen (2010:800) bestämmelser om vad som krävs för att en lärare eller förskollärare ska vara behörig att bedriva viss undervisning i skolväsendet och andra bestämmelser om behörighet för lärare.

Förordningen innehåller även bestämmelser om legitimation och introduktionsperiod för lärare och förskollärare i skolväsendet *och* om undantag från vissa krav i skollagen.

Förordningen innehåller även bestämmelser om legitimation och introduktionsperiod för lärare och förskollärare i skolväsendet, om undantag från vissa krav i skollagen *samt bestämmelser om kompetensnivåer för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer.*

¹ Senaste lydelse 2014:419.

5 kap.**1 §²**

En lärare eller förskollärare som genomför en introduktionsperiod enligt 2 kap. 22 a § skollagen (2010:800) ska få stöd av en mentor under introduktionsperioden.

Mentorn ska vara legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare. Han eller hon *ska ha tillräcklig erfarenhet av arbete som lärare eller förskollärare för uppgiften som mentor.*

Mentorn ska vara legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare. Han eller hon *bör minst ha uppnått kompetensnivån [erfaren lärare eller förskollärare], och ha genomgått en utbildning avsedd för uppgiften (mentorsutbildning).*

1 a § En sådan mentorsutbildning som anges i 1 § ska omfatta minst 7,5 högskolepoäng inom området mentorskap eller motsvarande.

6 kap.**Professionsprogrammet****Avgifter och bemyndiganden**

1 § [Funktionen] ska ta ut en avgift för ansökan om erkännande av kompetens.

Avgiften är [fastställs i ett senare skede] kronor för ansökan om kompetenserklännande.

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

² Senaste lydelse 2014:419.

2 § [Funktionen] får meddela närmare föreskrifter om

1. villkoren för kompetenserkännande

2. ansökningsförfarandet när det gäller kompetenserkännande

22. Bestämmelserna i 6 kap. 1 § gäller inte för ansökan om kompetenserkännande för lärare, förskollärare, rektorer eller förskolechefer som är verksamma i skolväsendet den 1 juli 2020.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.8 Förslag till förordning om ändring i förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Statsbidrag får efter ansökan lämnas till den som enligt skollagen (2010:800) är huvudman för

– förskoleklass,	– förskoleklass,
– grundskola,	– grundskola,
– grundsärskola,	– grundsärskola,
– specialskola,	– specialskola,
– sameskola,	– sameskola,
– gymnasieskola,	– gymnasieskola, <i>och</i>
– gymnasiesärskola,	– gymnasiesärskola.
– <i>kommunal vuxenutbildning,</i>	
<i>och</i>	
– <i>särskild utbildning för vuxna.</i>	

Statsbidrag för den som är huvudman för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna eller för den som enligt avtal med en huvudman utför uppgifter inom sådan utbildning (entreprenad) lämnas enligt förordning (2018:00) om statsbidrag till karriärsteg för lärare inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna.

¹ Senaste lydelse 2016:451.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare att 3–5 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹

Med förstelärare avses i denna förordning en lärare som

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

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

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

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

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

2. Minst har uppnått kompetensnivån [erfaren lärare] enligt 6 kap. förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och forskollärare och kompetensnivåer inom professionsprogrammet.

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

¹ Senaste lydelse 2014:122.

4 §²

Med lektor avses i denna förordning en lärare som

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

2. Minst har uppnått kompetensnivån [särskilt meriterad lärare] enligt 6 kap. förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare och kompetensnivåer inom professionsprogrammet, och

2. har avlagt en sådan examen på forskarnivå enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) som avses i 5 § eller en motsvarande utländsk examen, och

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

3. har avlagt en sådan examen på forskarnivå enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) som avses i 5 § eller en motsvarande utländsk examen, och

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

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

5 §³

Den forskarexamen som krävs enligt 4 § första stycket 2 ska avse ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet.

Den forskarexamen som krävs enligt 4 § första stycket 3 ska avse ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet.

² Senaste lydelse 2014:122.

³ Senaste lydelse 2013:70.

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

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

2. lärare som har en examen som enligt 1 kap. 5 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare <i>och utnämning till lektor.</i>	2. lärare som har en examen som enligt 1 kap. 5 § förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare <i>och kompetensnivåer inom professionsprogrammet.</i>

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2020.

1.10 Förslag till förordning om ändring i förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden

dels att 9 § samt bilagan till förordningen ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 6 § ska utgå,
dels att förordningens rubrik ska ha följande lydelse,
dels att 1, 3 – 4 6–8, 12 samt 14–15 §§ ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor *i utanförskapsområden*

Denna förordning innehåller bestämmelser om extra statsbidrag till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg för fler lärare i förskoleklasser och grundskolor *i utanförskapsområden* än det betalas ut statsbidrag för enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Föreslagen lydelse

Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor *med svåra förutsättningar*

1 §¹

Denna förordning innehåller bestämmelser om extra statsbidrag till huvudmän inom skolväsendet som inrättar karriärsteg för fler lärare i förskoleklasser och grundskolor *med svåra förutsättningar* än det betalas ut statsbidrag för enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

¹ Senaste lydelse 2014:145.

3 §²

Statsbidrag får lämnas till huvudmän för förskoleklasser och grundskolor i de områden som anges i bilagan till denna förordning.

Statsbidrag får lämnas till huvudmän för förskoleklasser och grundskolor med svåra förutsättningar.

4 §³

Statens skolverk prövar frågor om statsbidrag enligt denna förordning.

Vid ansökan om statsbidraget ska huvudmannen inkomma med uppgifter om vilka lärare huvudmannen ansöker om statsbidrag för samt vilken förskoleklass eller grundskola läraren är anställd vid.

Bidragets fördelning

6 §⁴

Inför varje bidragsår ska Statens skolverk fastställa en bidragsram för varje huvudman.

Tillgängliga bidrag per huvudman ska fördelas utifrån de kriterier som avgör vilka förskoleklasser och grundskolor som ska omfattas av statsbidraget.

Bidragsramen ska fastställas till ett belopp som motsvarar samma andel av tillgängliga medel som antalet elever vid huvudmannens förskoleklasser och grundskolor i de områden som anges i bilagan till denna förordning utgör av det sammanlagda antalet elever vid samtliga förskoleklasser och grundskoleklasser i de områden som anges i bilagan. Beloppet ska avrundas till närmaste tal som är

Skolverket ska vid fördelning av statsbidraget beakta förskoleklassens eller grundskolans behov av långsiktiga förutsättningar för verksamheten.

² Senaste lydelse 2014:145.

³ Senaste lydelse 2014:145.

⁴ Senaste lydelse 2014:145.

jämnt delbart med 85 000.

7 §⁵

Statsbidrag får betalas ut till en huvudman som använder lärare som har utsetts till förstelärare och lektorer för undervisning i en förskoleklass eller grundskola inom något av de områden som anges i bilagan till denna förordning om

Statsbidrag får betalas ut till en huvudman som använder lärare som har utsetts till förstelärare och lektorer för undervisning i en förskoleklass eller grundskola med svåra förutsättningar om

1. dessa lärare uppfyller villkoren i 6–10 §§ förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, och

2. villkoren i 8–10 §§ i denna förordning är uppfyllda.

2. villkoren i 8 och 10 §§ i denna förordning är uppfyllda.

8 §⁶

Huvudmannen ska ha ansökt om högsta möjliga statsbidrag enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. *Av de förstelärare och lektorer som huvudmannen får statsbidrag för enligt den förordningen ska minst samma andel arbeta i förskoleklasser eller grundskolor i något av de områden som anges i bilagan till den här förordningen som eleverna vid dessa skolor utgör av hela det elevantal hos huvudmannen som låg till grund för beräkningen av statsbidraget.*

Huvudmannen ska ha ansökt om högsta möjliga statsbidrag enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁵ Senaste lydelse 2014:145.

⁶ Senaste lydelse 2014:145.

12 §⁷

Statsbidrag betalas ut av Statens skolverk efter rekvisition två gånger per bidragsår.

Vid rekvisitionen ska huvudmannen ange vilka lärare de har rekviderat statsbidrag för och intyga att

- villkoren i 8 och 9 §§ är uppfyllda, och
- villkoret i 6 § förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare är uppfyllt.

14 §⁸

Bestämmelserna om återbetalning och återkrav i 25 och 26 §§ förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska tillämpas på statsbidrag enligt denna förordning. *En huvudman är inte återbetalningsskyldig trots att huvudmannen inte har uppfyllt villkoret i 9 § första stycket om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att uppfylla villkoret.*

Bestämmelserna om återbetalning och återkrav i 25 och 26 §§ förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska tillämpas på statsbidrag enligt denna förordning.

15 §⁹

Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Statens skolverk får meddela föreskrifter om de kriterier som ska avgöra vilka förskoleklasser och grundskolor som ska omfattas av statsbidraget.

Statens skolverk får meddela övriga föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

⁷ Senaste lydelse 2014:145.

⁸ Senaste lydelse 2014:145.

⁹ Senaste lydelse 2014:145.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.11 Förslag till förordning om ändring i förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning

dels att 1 och 2 §§ ska ha följande lydelse,

dels att punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna förordning innehåller föreskrifter om en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar som lärare i skolväsendet av personer som genomför en *kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen* och som uppfyller vissa ytterligare krav.

Denna förordning innehåller föreskrifter om en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar som lärare i skolväsendet av personer som genomför en *utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen* och som uppfyller vissa ytterligare krav.

Förordningen är meddelad med stöd av 2 kap. 22 b § skollagen (2010:800).

2 §²

En huvudman får, med undantag från 2 kap. 13 § skollagen (2010:800), för en period av högst *två* år anställa en person som

En huvudman får, med undantag från 2 kap. 13 § skollagen (2010:800), för en period av högst *tre* år anställa en person som

1. ska bedriva undervisning som lärare i skolväsendet i ett eller flera ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare,

¹ Senaste lydelse 2016:350.

² Senaste lydelse 2016:350.

2. har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen som personen ska bedriva undervisning i, och

3. genomför en *kompletterande pedagogisk* utbildning som syftar till att personen ska uppnå en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnena.

3. genomför en utbildning som syftar till att personen ska uppnå en behörighetsgivande lärarexamen *som omfattar* det eller de ämnena.

En huvudman får anställa en person enligt första stycket endast om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven i 2 kap. 13 § skollagen.

Anställningstiden får förlängas till *tre* år, om det finns särskilda skäl.

Anställningstiden får förlängas till *fyra* år, om det finns särskilda skäl.

2. Bestämmelserna i 2 § tillämpas på anställningar som påbörjas från och med höstterminen 2016 till och med höstterminen 2020.

2. Bestämmelserna i 2 § tillämpas på anställningar som påbörjas från och med höstterminen 2019 till och med höstterminen 2025.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2019.

1.12 Förslag till förordning (2018:00) om statsbidrag till karriärsteg för lärare inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna

Härigenom föreskrivs följande

Inledning

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till skolhuvudmän och utbildningsanordnare som enligt avtal med en huvudman utför uppgifter inom utbildning (entreprenad) i kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna och som i undervisningen använder särskilt yrkesskickliga lärare.

Syftet med statsbidraget är att stimulera skolhuvudmän och utbildningsanordnare att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare i kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna.

2 § Statsbidrag får efter ansökan lämnas till den som antingen är huvudman enligt skollagen (2010:800) eller för den som enligt avtal med en huvudman utför uppgifter inom utbildning enligt 23 kap. skollagen (entreprenad) för

- kommunal vuxenutbildning, och
- särskild utbildning för vuxna.

3 § Med utbildningsanordnare avses i denna förordning en enskild juridisk person som sluter avtal med en huvudman om att utföra uppgifter som avser utbildning inom kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna enligt bestämmelserna i 23 kap. skollagen (2010:800).

Med pedagogisk högskoleexamen avses i denna förordning lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen. Med en sådan examen likställs lärare som genom en behörighetsförklaring förklarats behöriga för ett visst slag av anställning.

Förstelärare och lektor

4 § Med förstelärare och lektor avses i denna förordning detsamma som följer av 3–5 §§ förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Förutsättningar för statsbidrag

5 § För att statsbidrag ska lämnas för en lärare måste dennes arbetsuppgifter huvudsakligen bestå av undervisning inom kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna och uppgifter som hör till undervisningen.

6 § Statsbidrag får betalas ut till en huvudman eller utbildningsanordnare som vid anställningen av en lärare har utsett denne till förstelärare under förutsättning att läraren, när denne utsågs till förstelärare, fick en lön som översteg medianlönen för samma kategori lärare hos huvudmannen eller utbildningsanordnaren med minst 5 000 kronor per månad.

För en lärare som sedan tidigare var anställd hos huvudmannen eller utbildningsanordnaren när läraren utsågs till förstelärare gäller, i stället för vad som följer av första stycket, att statsbidrag får betalas ut till huvudmannen eller utbildningsanordnaren om den lön som läraren fick när läraren utsågs till förstelärare innebar en löneökning om minst 5 000 kronor per månad.

7 § Statsbidrag får betalas ut till en huvudman eller utbildningsanordnare som vid anställningen av en lärare har utsett denne till lektor under förutsättning att läraren, när denne utsågs till lektor, fick en lön som översteg medianlönen för samma kategori lärare hos huvudmannen eller utbildningsanordnaren med minst 10 000 kronor per månad.

För en lärare som sedan tidigare var anställd hos huvudmannen eller utbildningsanordnaren när läraren utsågs till lektor gäller, i stället för vad som följer av första stycket, att statsbidrag får betalas ut till huvudmannen om den lön som läraren fick när läraren utsågs till lektor innebar en löneökning om minst 10 000 kronor per månad.

8 § Om flera lärare som sedan tidigare var anställda hos samma huvudman eller utbildningsanordnare har utsetts till förstelärare

eller lektorer och huvudmannen eller utbildningsanordnaren har ansökt om statsbidrag för dessa, gäller i stället för 6 § andra stycket och 7 § andra stycket, att statsbidrag får betalas ut för dessa lärare under förutsättning att den sammantagna löneökningen per månad för dessa, när de utsågs till förstelärare eller lektorer, uppgår till minst summan av beloppen 5 000 kronor per månad för varje förstelärare och 10 000 kronor per månad för varje lektor.

- 9 §** De olika kategorier av lärare som avses i 6 § och 7 § är
- lärare i kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå,
 - lärare i kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå, och
 - lärare i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

Lärare i övriga skolformer ska hänföras till någon av kategorierna i första stycket med beaktande av deras grundläggande lärarexamen.

- 10 §** För en lärare som arbetar mindre än heltid ska beloppen i 7 och 8 §§ reduceras i motsvarande grad.

Bidragsår

- 11 §** Statsbidraget lämnas för ett år i sänder (bidragsår) i den mån det finns tillgång på medel. Bidragsåret börjar den 1 juli.

Bidragsbelopp per lärare

- 12 §** Statsbidrag för en förstelärare uppgår till 85 000 kronor per bidragsår.

- 13 §** Statsbidraget för en lektor uppgår till 170 000 kronor per bidragsår.

- 14 §** För en lärare som utsetts till förstelärare eller lektor och som arbetar mindre än heltid eller inte arbetat som förstelärare eller lektor hela bidragsåret ska beloppen enligt 12 och 13 §§ reduceras i motsvarande grad.

Ansökan och beslut om statsbidrag

15 § Statens skolverk beslutar om statsbidraget i enlighet med 16–17 §§.

Vid ansökan om statsbidraget ska huvudmannen eller utbildningsanordnaren inkomma med uppgifter om hur många lärare med pedagogisk högskoleexamen omräknat till heltidstjänster som var anställda hos huvudmannen eller utbildningsanordnaren den 1 januari året som föregår bidragsåret.

Bidragets fördelning

16 § Tillgängliga bidrag per huvudman eller utbildningsanordnare beräknas så att den för varje huvudman eller utbildningsanordnare utgör den andel av det av regeringen fastställda beloppet som motsvaras av antalet heltidstjänster med pedagogisk högskoleexamen som huvudmannen eller utbildningsanordnaren hade föregående år, delat med det totala antalet heltidstjänster med pedagogisk högskoleexamen som fanns hos samtliga huvudmän och utbildningsanordnare samma år.

17 § Något belopp ska inte fastställas för en huvudman eller en utbildningsanordnare om beräkningen enligt 16 § leder till ett belopp som understiger 85 000 kronor.

För övriga huvudmän och utbildningsanordnare ska det belopp som ska fastställas avrundas till närmaste tal som är jämnt delbart med 85 000.

Utbetalning av statsbidrag

18 § Statsbidrag betalas ut av Statens skolverk efter rekvisition en gång per bidragsår.

Vid rekvisitionen ska huvudmannen eller utbildningsanordnaren

- ange vilka lärare de har rekvirerat statsbidrag för, och
- intyga att villkoret i 5 § är uppfyllt.

En utbildningsanordnare ska även inkomma med kopia av avtal, vilket ska styrka att utbildningsanordnaren under hela bidragsåret har ett eller flera uppdrag med minst en huvudman att med bibehållet

huvudmannaskap utföra uppgifter inom utbildning i kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna enligt bestämmelserna i 23 kap. skollagen (2010:800).

När huvudmannen eller utbildningsanordnaren rekviderar statsbidrag första gången för en lärare, ska huvudmannen eller utbildningsanordnaren även intyga att villkoren i 6 eller 7 § är uppfyllda.

Återbetalning och återkrav

19 § En huvudman eller utbildningsanordnare som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. huvudmannen eller utbildningsanordnaren har använt statsbidraget på annat sätt än som följer av denna förordning,

2. huvudmannen eller utbildningsanordnaren genom att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att statsbidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

3. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och huvudmannen eller utbildningsanordnaren borde ha insett detta, eller

4. Huvudmannen eller utbildningsanordnaren inte lämnar sådana uppgifter som avses i 21 §.

Om huvudmannen eller utbildningsanordnaren är återbetalningsskyldig enligt första stycket ska Statens skolverk besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget. Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket efterge återkrav helt eller delvis.

20 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk efterge krav på ränta helt eller delvis.

Uppföljning

21 § Statens skolverk ska följa upp hur statsbidraget har använts. Huvudmän och utbildningsanordnare som har tagit emot statsbidrag är skyldiga att medverka i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som bestäms av Skolverket. Huvudmannen eller utbildningsanordnaren ska också lämna de uppgifter som Skolverket begär.

Bemyndigande

22 § Statens skolverk får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

23 § Statens skolverks beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

1.13 Förslag till förordning om ändring i förordning (2018:00) om statsbidrag till karriärsteg för lärare inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna

Härigenom föreskrivs i fråga om förordning (2018:00) om statsbidrag till karriärsteg för lärare inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna

att 16 § ska ha följande lydelse.

Föreslagen lydelse i avsnitt 1.12 Föreslagen lydelse

16 §¹

Tillgängliga bidrag per huvudman eller utbildningsanordnare beräknas så att den för varje huvudman eller utbildningsanordnare utgör den andel av det av regeringen fastställda beloppet som motsvaras av *antalet heltidstjänster med pedagogisk högskoleexamen som huvudmannen eller utbildningsanordnaren hade föregående år, delat med det totala antalet heltidstjänster med pedagogisk högskoleexamen som fanns hos samtliga huvudmän och utbildningsanordnare samma år.*

Tillgängliga bidrag per huvudman eller utbildningsanordnare beräknas så att den för varje huvudman eller utbildningsanordnare utgör den andel av det av regeringen fastställda beloppet som motsvaras av *det genomsnittliga antalet heltidstjänster med pedagogisk högskoleexamen som huvudmannen eller utbildningsanordnaren hade de tre föregående åren, delat med det genomsnittliga antalet heltidstjänster med pedagogisk högskoleexamen som fanns hos samtliga huvudmän och utbildningsanordnare motsvarande år.*

Om huvudmannen eller utbildningsanordnaren har haft lärare med pedagogisk högskoleexamen under kortare tid än tre år före bidragsåret, beräknas antalet lärare enligt första och stycket utifrån det eller de år närmast före bidragsåret

¹ Senaste lydelse: 2018:000.

som huvudmannen eller utbildningsanordnaren har haft lärare. Har huvudmannen eller utbildningsanordnaren inte haft några lärare under det år som föregår bidragsåret, får statsbidrag dock inte lämnas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2022.

1.14 Förslag till förordning (2018:00) om statsbidrag för att främja forskning och utvecklingsarbete i skolväsendet

Härigenom föreskrivs följande

Inledning

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om statsbidrag till skolhuvudmän som i sin verksamhet använder sig av lektorer som ägnar en viss del av sin arbetstid till forsknings- och utvecklingsarbete i skolväsendet.

Syftet med statsbidraget är att stimulera huvudmän att stärka arbetet med praktikinära forskning och utveckling i skolväsendet.

Förutsättningar för statsbidrag

2 § Statsbidrag får efter ansökan lämnas till den som enligt skollagen (2010:800) är huvudman inom skolväsendet och som har en lektor anställd som uppfyller kraven i 3–4 §§.

Statsbidrag lämnas i mån av tillgång på medel.

Lektor

3 § Med lektor avses i denna förordning en lärare som

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

2. har avlagt en sådan examen på forskarnivå enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100) som avses i 4 § eller en motsvarande utländsk examen.

4 § Den forskarexamen som krävs enligt 3 § 2 ska avse ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet.

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

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

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

Beräkning av statsbidraget

5 § Statsbidrag får lämnas för ersättning för lön med ett schablonbelopp som ska motsvara en genomsnittlig heltidslön för en lektor.

Statsbidrag utgår som mest med 15 procent av schablonbeloppet under förutsättning att lektorn ägnar minst 30 procent av sin arbetstid åt praktisknära forskning och utveckling. Om arbetstiden används till detta ändamål i lägre omfattning ska schablonbeloppet minskas med motsvarande andel.

Ansökan och beslut

6 § Statens skolverk beslutar om och betalar ut statsbidrag.

I huvudmannens ansökan om statsbidrag ska det framgå vem statsbidrag söks för.

Ansökan får överföras elektroniskt till Skolverket.

Bidragsår

7 § Statsbidraget lämnas för ett år i sänder (bidragsår). Bidragsåret börjar den 1 juli.

Fördelning av statsbidrag

8 § Statens skolverk ska vid sin fördelning av statsbidrag enligt 2 § ta hänsyn till behovet av geografisk spridning av insatserna.

Återbetalning och återkrav

9 § En huvudman som har tagit emot statsbidrag enligt denna förordning är återbetalningsskyldig om

1. huvudmannen har använt statsbidraget på annat sätt än som följer av denna förordning,

2. huvudmannen genom att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att statsbidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp,

3. statsbidraget av något annat skäl har lämnats felaktigt eller med för högt belopp och huvudmannen borde ha insett detta, eller

4. huvudmannen inte lämnar sådana uppgifter som avses i 11 §.

Om huvudmannen är återbetalningsskyldig enligt första stycket ska Statens skolverk besluta att helt eller delvis kräva tillbaka statsbidraget. Om det finns särskilda skäl för det, får Skolverket efterge återkrav helt eller delvis.

10 § På statsbidrag som krävs tillbaka ska ränta tas ut från och med den dag som infaller en månad efter det att beslut om återkrav har fattats och efter en räntesats som vid varje tidpunkt överstiger statens utlåningsränta med två procentenheter.

Om det finns särskilda skäl för det, får Statens skolverk efterge krav på ränta helt eller delvis.

Uppföljning och utvärdering

11 § Statens skolverk ska följa upp hur statsbidraget har använts och utvärdera dess effekter. Huvudmän som har tagit emot statsbidrag är skyldiga att medverka i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som bestäms av Skolverket. Huvudmannen ska också lämna de uppgifter som Skolverket begär.

Bemyndigande

12 § Statens skolverk ska årligen fastställa det schablonbelopp som anges i 5 §.

Skolverket får meddela föreskrifter om elektronisk överföring av en ansökan och om elektronisk underskrift samt de andra föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

Överklagande

13 § Statens skolverks beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Utredningens uppdrag och arbete

Här följer en redogörelse för utredningens uppdrag och arbete. Kapitlet beskriver de principiella utgångspunkter som utredningens arbete utgått från. Vidare redovisar utredningen betänkandets disposition.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bland annat se över behörighets- och legitimationsreglerna. Direktivet i sin helhet finns att ta del av i bilaga 1.

Utredningen överlämnade i enlighet med direktivet ett delbetänkande i juni 2017. I delbetänkandet redovisades de delar av utredningens uppdrag som avser justeringar av legitimations- och behörighetssystemet, uppdraget att utreda om förskolechefer bör benämnas rektorer i skollagen och uppdraget att se över hur en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena kan säkras. I och med delbetänkandet slutredovisades uppdraget som rör justeringar av legitimations- och behörighetssystemet samt uppdraget om förskolechefernas benämning.

I det föreliggande slutbetänkandet redovisas de delar av uppdraget som kvarstår, det vill säga att se över hur lärare och förskollärare kan stärkas i sin profession vilket bland annat omfattar frågor om kompetensutveckling och behörighetsgivande fortbildning, att se över vissa examina, att se över karriärvägsreformen, att se över lärares, rektors och förskolechefers administrativa arbetsbörda

samt frågan om hur erfarna lärare och personer i ledande befattning kan stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

2.2 Centrala utgångspunkter för utredningen i arbetet

Under 2015 pekade OECD på behovet av mer samlade strategier för den svenska skolan, och regeringen tillsatte därefter 2015 års skolkommission. Skolkommissionen presenterade 2017 förslag till en samlad strategi för ökad kunskap och likvärdighet, en strategi som både höjer ambitionerna och stärker sammanhanget.¹ Ett av de förslag som Skolkommissionen lämnade är att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska inrättas i syfte att främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling, och för att skapa generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet. Detta för att möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsresultat. Innehållsmässigt har Skolkommissionens förslag generellt sett tagits väl emot av de remissinstanser som lämnat synpunkter. Däremot har den föreslagna organisationen för programmet, den nationella funktionen, ifrågasatts av flera.

Denna utredning tar vid på Skolkommissionens linje genom att fortsätta att utveckla tankarna om, och innehållet i, ett professionsprogram i syfte att skapa en sammanhållande systematik för såväl utveckling av lärares och skolledares kompetens som dess strategiska användning. Tillgången till lärare och nivån på lärarnas undervisningsskicklighet är centrala faktorer för skolans kvalitet och resultat. Utredningens bedömning är att Skolkommissionens professionsprogram ger den systematik och struktur som är nödvändig för att kunna föreslå lösningar på flera av de frågor som utredningen har fått i uppgift att hantera. Detta gäller inte minst den övergripande frågan om hur attraktionskraften i att arbeta som lärare eller rektor kan öka, men också till exempel frågorna som rör kompetensutveckling och fortbildning samt karriärstegsreformen och frågan hur erfarna lärare och rektorer ska kunna rekryteras till skolor med svåra förutsättningar. För att Skolkommissionens förslag om ett professionspro-

¹ OECD (2015); SOU 2017:35.

gram ska kunna användas som lösning på utredningens förslag krävs att ramverket för professionsprogrammet som helhet utvecklas, ett arbete som utredningen påbörjar men som behöver slutföras av andra i stor närhet till skolprofessionerna och av andra intressenter. Utredningens direktiv och delar av själva logiken med professionsprogrammet medger inte att skarpa förslag läggs i alla delar men utredningen hoppas kunna bidra till utvecklingen genom att förslag till ett ramverk presenteras som ett första steg liksom att peka på hur arbetet kan löpa vidare.

I arbetet med att utveckla professionsprogrammets ram har utredningen arbetat efter vissa principiella utgångspunkter.

Undervisning är skolväsendets nyckelaktivitet och lärare och rektorer dess nyckelpersonal

Skolväsendet har ett brett uppdrag men det är undervisning som är dess nyckelaktivitet.² Lärarna ansvarar för undervisningen och är därmed av avgörande betydelse för att barn och elever ska tillägna sig kunskaper och värden i enlighet med skollagen. Utredningens förslag för att stärka professionerna och de enskilda yrkesutövarna görs därför i det större syftet att stärka undervisning och lärande.

Hur lärarnas kompetens bäst kan komma till sin rätt avgörs i stor utsträckning av den pedagogiska ledningen på respektive skola. Kvaliteten på samarbetet lärare emellan och mellan lärare och rektorer är ytterligt betydelsefull i detta avseende liksom att arbetet koncentreras mot undervisning och lärande. Förslag måste således inriktas mot såväl lärarkåren och skolledarna som samspelet dem emellan.

² Skollagen (SFS 2010:800) definierar undervisning som "sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden". (1 kap. 3 §). Jfr. Fenstermachers (1986) beskrivning av vad undervisning är: "(1) There is a person, P, who possesses some (2) content, C, and who (3) intends to convey or impart C to (4) a person, R, who initially lacks C, such that, (5) P and R engage in a relationship for the purpose of R's acquiring C, (6) R acquires C to some acceptable or appropriate level." (citaten är delvis justerat för denna framställning). Se Fenstermacher, (1986 samt 2005 s.188. (NB: citatet är från Fenstermacher 1986. I den senare texten är bokstäverna R och P utbytta mot T (teacher) och S (student). I detta och nästa efterföljande kapitel används i relativt hög utsträckning referenser och exempel från internationell forskning i syfte att belysa den svenska kontexten. I bilaga finns översättningar av citat på andra språk än svenska.

Lärarnas och rektorernas kunskapsbas måste stärkas och vidgas

Utbildningen i skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. På dessa två ben behöver också lärares och rektors kunskapsbas vila. Den enskilde lärarens och rektorns kunskapsbas utgörs av såväl tillägnad erfarenhet som formell utbildning. Den vetenskapliga grunden, liksom den erfarenhetsbaserade, för de yrkesverksamma i skolan är mångfacetterad och har utvecklats och ackumulerats i skilda kontexter. Den stora betydelse som den samlade kunskapsbasen har för verksamheten medför ett behov av att stärka lärarnas och skolledarnas kunskapsbas.

Lärares och rektors utmaningar kännetecknas av såväl kontinuitet som förändring. Villkoren för enskilda yrkesutövare är föränderliga liksom de sammanhang de verkar i. En lärares grundutmaning bottenar i att hen ska undervisa ett stort antal barn och elever med såväl unika som gemensamma behov. Rektors utmaning är delvis likartad. För att klara utmaningarna måste varje lärare och rektor personligen vara bärare av högt utvecklade kunskapsbaser. Utredningens förslag behöver därför ge lärare och rektorer möjlighet att utveckla sin personliga kunskapsbas och därmed handlingskompetens, genom forskning, utveckling och professionell kollegialitet.

Kontinuerlig och fokuserad utveckling av nyckelfärdigheter ska ske under hela yrkeslivet

Lärare förbereds för sin yrkesgärning genom de lärarutbildningar som ges vid universitet och högskolor. Utbildningarnas kvalitet liksom en väl fungerande introduktion i yrket, är av avgörande betydelse för att läraren ska lyckas i sitt yrke. För att en lärare ska kunna bli verkligt framgångsrik i sin yrkesgärning krävs kontinuerligt och fokuserat arbete med utveckling av nyckelfärdigheter, primärt undervisningskickligheten, under hela den yrkesverksamma tiden. Ett sådant arbete bygger på såväl bearbetning av erfarenhet som utvecklingsarbete och teoretiska studier. För rektorer är situationen vad gäller grundläggande utbildning annorlunda genom att ingen särskild grundutbildning pekas ut som krav för att vara yrkesverksam. Rektors karriärlånga lärande kan sägas inledas med den nuvarande befattningsutbildningen, men även de har behov av fortsatt utveckling av kunskap och kompetens under karriären. Utredningens förslag behöver

därför tydligt bidra till att stärka möjligheterna för en kontinuerlig utveckling i dessa avseenden för såväl skolans lärare som ledare, och för en fokuserad rörelse från insikt till färdighet och skicklighet i yrkesutövningen.

Lärares och rektorers autonomi måste värnas

Vissa samhällsuppgifter är av sådan komplexitet att utförandet av dessa inte kan standardiseras och genomföras enligt en på förhand fastställd manual om god kvalitet ska uppnås. För att hantera sådana svåra och ansvarsfulla uppgifter och uppdrag har samhället utvecklat professioner. Med ett personligt ansvar och med utgångspunkt i professionens uppdrag, kunskapsbas och etik förväntas dessa kompetenta personer att på bästa sätt och efter bästa omdöme utföra uppgifterna. De professionellas möjlighet att axla detta uppdrag är i hög grad beroende av vilket utrymme de har för sitt professionella agerande.³ Utredningens förslag behöver därför stödja den autonomi som de professionella behöver för att enskilt och tillsammans framgångsrikt utöva yrket och svara mot skolans huvudsakliga uppdrag, nämligen att eleverna får utveckla kunskaper och värden.⁴

Professionsbärare har ansvar för att bidra till professionens utveckling

Yrkesskicklighet relaterar till vilken kunskapsbas den enskilda har och den enskilda yrkesutövaren är beroende av professionens kunskapsbas. Den personliga kunskapen och kompetensen kan vidgas på olika sätt, genom forskning och formell utbildning, genom personlig reflektion och bearbetning av den egna praktiken, och genom samverkan med kollegor. Utöver att utöva yrket väl har en medlem i en profession också ansvar att bidra till utveckling av både professionens kunskapsbas och professionens verksamhet.

³ Tillitsdelegationen har i rapporten *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen* (SOU 2017:56) pekat på att minskat professionellt utrymme genom ökad detaljstyrning riskerar att erodera yrkesutövarens inre motivation, en riskanalys som det förefaller särskilt väsentligt att beakta vad gäller lärare och rektorer (s. 131 f).

⁴ Begreppet autonomi har i sammanhanget en dubbelhet då det dels kan peka mot ett mer formellt förhållande, dels mot upplevelsen av handlingsutrymme, ofta benämnt professionell diskretion. Vad gäller det senare, se exv. Parding (2007 s. 44 ff).

Professionsbäraren har inte bara ett ansvar för att stödja kunskapsuppbyggnaden inom professionen utan även unika möjligheter att göra så. Lärares och rektorers utveckling är beroende av att kollegor med längre erfarenhet, mer kompetens och högre yrkesskicklighet tar ansvar och bistår sina kollegor. Det är så den främsta praktiken kan utvecklas och ett sådant arbete stärker förutsättningarna för effektivitet, relevans och excellens. Utredningens förslag behöver därför stödja professionernas ansvarstagande och skolorganisationernas förmåga till kollegialitet, till att se, ta tillvara och strategiskt nyttja kompetens för utveckling av den samlade kompetensen inom skolväsendet.

Skolväsendets verksamhet är komplex och behöver en långsiktig styrning

I den svenska skolan arbetar hundratusentals lärare och rektorer på mer än tjugofemtusen arbetsplatser, organiserade av cirka niohundra huvudmän i en organisationsmodell som är mycket decentraliserad.⁵ Det betyder att det finns en stor organisatorisk komplexitet inom en verksamhet med en relativt svag central styrförmåga. En verksamhet av en sådan art måste styras långsiktigt och med stor tydlighet. Utredningens förslag behöver därför kännetecknas av en tydlig verkanslogik, vara långsiktiga och hållbara samt även i förekommande fall möjliga att stegvis implementera och utveckla, kvalitativt liksom kvantitativt.

⁵ Skolverkets statistik förtecknar för hösten 2016 hela 27 834 "verksamheter och skolenheter" vilket är den tekniska terminologi som används. (jfr. www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller/snabbfakta-1.120821) Det är den statistik som kommer närmast den vardagliga benämningen "skola", ett begrepp som inte används i statistiken efter att den nya skollagen infördes 2011, jfr www.overklagandenamnden.se/sv/Beslut-fran-overklagandenamnden/Grundskola1/Skolplacering1/Begreppet-skolenhet/ Angående frågan om den decentraliserade skolan: De under senare år ökade statliga initiativen inom skolområdet förändrar styrningen av skolan och kan sägas uttrycka en form av re-centralisering av vissa aspekter, dock inte på ett sätt som principiellt ändrar det kommunala ansvaret och marknadsmodellen.

De skickligaste lärarna ska ta sig an de svåraste utmaningarna

Den svenska skolan ska vara kompensatorisk. Den kompensatoriska kapaciteten tar sig uttryck i resursfördelning och organisation, men är också beroende av lärares och rektorers kompetens och likvärdiga möjligheter att utveckla undervisningsskicklighet och ledarskap. För en kompensatorisk skola krävs också att det är de skickligaste lärarna och rektorerna som tar sig an de svåraste utmaningarna. Utredningens förslag behöver därför stödja processer som bidrar till detta i högre grad än i dag.

2.3 Några ord om bristen på lärare och förskollärare

Utredningens uppdrag har inte omfattat uppdrag för att hantera den akuta bristen på legitimerade lärare och förskollärare, men utredningen har förstås ändå beaktat denna situation i framtagande och utformning av förslag och bedömningar. Enligt Skolverkets senaste prognos beräknas lärare och förskollärare till cirka 77 000 heltidstjänster behöva rekryteras fram till 2021 vilket är betydligt fler än det antal som beräknas examineras från lärar- och förskollärarytbildningarna respektive som beräknas återvända till skolväsendet.⁶ Skolverket bedömer att rekryteringsbehovet är störst till förskolan, motsvarande 52 000 heltidstjänster. Enligt regeringen har lärarbristen flera orsaker.⁷ Befolkningsutveckling, antal som väljer att bli lärare och förskollärare, antal lärare som går i pension samt antal lärare som väljer att stanna kvar i yrket är faktorer som påverkar lärartillgången. Det har också blivit svårare att rekrytera rektorer.⁸

Utredningens förslag kan i vissa delar tänkas ytterligare öka rekryteringsbehovet, till exempel genom tydligare krav på kontinuerlig kompetensutveckling, samtidigt som andra delar, till exempel genom att visa hur en skola kan organiseras för att lärare och rektorer ska kunna ägna en större del av sin arbetstid till undervisning och pedagogiskt ledarskap, kan bidra till att rekryteringsbehovet hålls konstant eller till och med kan minska. Utredningen är dock övertygad

⁶ Skolverket (2017d),

⁷ Prop. 2017/18:1.

⁸ Se t.ex. Statskontoret (2017b).

om att de förslag som läggs kommer att bidra till att attraktionskraften i yrkena på sikt kommer att öka vilket både bedöms leda till att fler söker sig till läraryrket samt att fler lärare, förskollärare och rektorer stannar kvar i, respektive återvänder till, skolväsendet. De möjligheter som förslagen ger att använda den resurs som i dag är mycket begränsad, det vill säga den befintliga personalen, på bästa sätt bedöms också bidra positivt.

2.4 Vissa ord och uttryck som utredningen använder

Kompetensutveckling

Det finns flera begrepp för det lärande som sker efter lärarutbildningen, bland annat kompetensutveckling, vidareutbildning och fortbildning. Fortbildning avser ofta utbildning som utvecklar förutsättningarna att fullgöra sitt befintliga yrke och vidareutbildning utbildning som leder till en annan, vanligen högre, kompetens. Kompetensutveckling avser ofta både fortbildning och vidareutbildning men omfattar inte sällan också insatser för mer generell skolutveckling eller verksamhetsutveckling. I betänkandet används kompetensutveckling och kompetensutvecklingsinsatser som paraply för olika insatser som görs för att stärka den enskilda lärarens eller rektorns kompetens huvudsakligen utifrån den individuella lärarens eller rektorns behov och prioritering. Utredningen använder alltså begreppet kompetensutveckling för resultatet av kompetensutvecklingsinsatser av olika slag.

Lärare och rektorer

I betänkandet talas, vid sidan av formuleringar i förslags- och bedömningsrutorna, i det närmaste uteslutande om lärare och lärares yrkesliv. I utredningens texter omfattar lärare generellt även förskollärare och fritidspedagoger. Att inte dessa lärarkategorier skrivs ut görs för enkelhetens skull och enbart för att inte tynga texten med ständiga upprepningar. På samma sätt används uteslutande begreppet rektor i stället för rektorer och förskolechefer. I de fall någon enskild grupp avses skrivs detta ut i texten.

Pedagogiskt ledarskap

Medan lärare utövar ett pedagogiskt ledarskap i klassrummet, riktar sig rektors och förskolechefers ledarskap till hela skol- eller förskoleenheten. Den uppgift som skollagen tilldelar rektorer och förskolechefer att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid enheten brukar kallas det pedagogiska uppdraget eller det pedagogiska ledarskapet. I betänkandet används båda uttrycken vad gäller rektorer och förskolechefer eftersom båda förekommer i litteraturen. Utredningen gör ingen innehållslig skillnad mellan uttrycken.

En rektors eller förskolechefs pedagogiska ledarskap består av flera olika delar. Monika Törnsén föreslår två definitioner på pedagogiskt ledarskap.⁹ Den ena beskriver ett ledarskap där rektorn skapar förutsättningar för undervisning och lärande, och den andra ett ledarskap där rektor leder skolans kärnprocesser – undervisning och lärande. Enligt Törnsén kompletterar de två definitionerna varandra, och är båda nödvändiga. Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet används begreppsparen indirekt och direkt pedagogiskt ledarskap för de två definitionerna.¹⁰ När utredningen använder uttrycket pedagogiskt ledarskap avses båda definitionerna.¹¹

Skolenhet och förskoleenhet

Huvudmannen, alltså den som driver en skola eller förskola, har stor frihet att organisera verksamheten på olika sätt. Huvudregeln är dock att verksamhet som bedrivs i en skolbyggnad, eller i flera skolbyggnader som ligger nära varandra, utgör en skolenhet. Begreppen skolenhet och förskoleenhet syftar på skolan eller förskolan i fysisk mening, alltså de byggnader och lokaler där huvudmannen bedriver sin verksamhet.¹²

⁹ Törnsén (2009).

¹⁰ SOU 2015:22.

¹¹ För definitioner av det pedagogiska ledarskapet se t.ex. Skolverket (2015c), Lärarförbundet (2016c) eller Sveriges Skolledarförbund (2017).

¹² 1 kap. 3 § Skollagen (2010:800).

Undervisning

Undervisning definieras i skollagen som ”sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden”.¹³ Utredningens användning av undervisning inrymmer också att processen, som skollagen preciserar, planeras, anpassas och utförs på olika sätt beroende på givna omständigheter men alltid utifrån gedigen kunskap. Utredningens användning av undervisning avser alltså inte ett mekaniskt utförande av en viss uppgift.

2.5 Utredningens arbete inför slutbetänkandet

Utredningen inledde sitt arbete i slutet av september 2016. Utredningens sekretariat blev fulltaligt i slutet av januari 2017.

Enligt direktivet ska utredaren arbeta i dialog med de som medverkar i den nationella samlingen för läraryrket. I detta arbete deltar Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Lärarutbildningskonventet, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund. Samtliga deltagande organisationer i den nationella samlingen har bju-

¹³ 1 kap. 3 § skollagen. Begreppet undervisning kan möjligen förefalla missvisande vad gäller förskolan och förskoleklassen. Frågan om undervisningsbegreppets tillämplighet inom förskolan kan delvis förstås som en fråga om förskolans relation till skolan. Enligt utbildningshistorikern Johannes Westerberg har den frågan diskuterats under hela förskolans historia. (Westerberg, 2011, s. 98 ff.) Förskolan med dess Fröbelinspirerade pedagogik, orienterad kring ett ämnesintegrerat och socialt lärande med utgångspunkt i leken (se exv. Tallberg Broman, 1995, s. 93 f) kan sägas ha en lång tradition av ”målstyrda processer” som syftar till ”utveckling och lärande” precis som skollagen definierar undervisning. Att begreppet undervisning inte entydigt omfattas inom förskolan framgår implicit av att aktuell litteratur, som exv. Engdahl, & Årlemalm-Hagsér, (2015) inte använder begreppet undervisning men väl begreppet lärande. Detta är också är fallet vad gäller läroplanen för förskolan, Lpfö 98 (reviderad 2016). Dock preciserar Skollagen undervisning som en uppgift för förskolläraren i till exempel Skolverkets stödmaterial rörande förskoleklassen, Skolverket (2014d). Sheridan, Pramling & Johansson avslutar studien *Barns tidiga lärande – en tvärsnittsstudie om förskolan som miljö för barnens lärande*, (2009) med att konstatera framväxten av utmanande och lärandeorienterade förskolemiljöer som kännetecknas av ”barncentrering, målinriktad arbetssätt [där] lek och lärande bildar helheter” vilket de menar ger uttryck för läroplanens intentioner. (s. 272) Detta sätt att beskriva vad förskollärarna åstadkommer pekar på vad undervisning i förskolan är. Undervisning tar sig självfallet olika ut i olika skolformerna men det betyder inte att begreppet inte är tillämpligt på dem alla. När utredningen benämner undervisning som lärares och förskollärares huvuduppdrag görs det med utgångspunkt i att undervisning primärt är en specifik aktivitet som utgår från de särskilda mål och förutsättningar som råder inom såväl skilda skolformer som kunskaps- och ämnesområden.

dits in till fyra möten inom ramen för arbetet med delbetänkandet samt slutbetänkandet. Dessutom har flera bilaterala möten hållits.

I utredningen har ingått en expertgrupp. I arbetet inför delbetänkandet bestod expertgruppen av sju personer, samtliga från Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet, vilka träffades vid tre tillfällen innan delbetänkandet överlämnades. I augusti 2017 utökades expertgruppen med sex personer vilka representerar Almega, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Sveriges Kommuner och Lands-ting, Sveriges Skolledarförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund. Expertgruppen träffades vid fyra tillfällen i arbetet inför slutbetänkandet.

Utredningen har haft kontakt med och inhämtat synpunkter i olika delar av utredningens arbete från Riksrevisionen, Sameskolstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolinspektion, Statens skolverk, Statskontoret, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet, flera enskilda universitet och högskolor samt delar av ett antal lärosäten, till exempel Nationellt centrum för svenska som andraspråk samt styrningsgrupperna för Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL), Utländska lärares vidareutbildning (ULV) och rektorsprogrammet. Utredningen har också haft kontakt med enskilda forskare samt personer vid ett antal enstaka skolor och förskolor samt med representanter för flera olika kommunala och enskilda skolhuvudmän för att inhämta synpunkter.

Det pågår, eller har under utredningstiden pågått, flera utredningar som på olika sätt är av betydelse för utredningens uppdrag. Utredaren eller sekretariatet har träffat företrädare för 2015 års skolkommission (U 2015:03), Utredningen om bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09), Valideringsdelegationen 2015–2019 (U 2015:10), Tillitsdelegationen (Fi 2016:03), Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser (U 2016:05), Utredningen förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk (U 2016:07), Komvuxutredningen (U 2017:01), Utredningen om praktisknära skolforskning i samverkan (U 2017:03), 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:37) och Styr- och resursutredningen (U 2017:05).

2.6 Betänkandets disposition

Betänkandets första kapitel utgörs av utredningens författningsförslag. Författningskommentarer redovisas i kapitel 14. Då flera av utredningens förslag är avhängiga de förslag om organisation som utredningen Organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet, U 2017:37, ska lämna senast i juni 2018, är inte samtliga författningsförslag kompletta. På flera ställen står till exempel ”funktionen” i stället för myndighetsnamn. Detta är då markerat.

Kapitel 2, det vill säga detta kapitel, beskriver utredningens arbete inför slutbetänkandet samt beskriver kort de centrala utgångspunkter som legat till grund för utredningens bedömningar och förslag.

I kapitel 3 tecknar utredningen en bild av problemen i det svenska skolväsendet, vad som är en profession liksom vad som gör en profession attraktiv.

I kapitel 4 beskrivs de tre grundantaganden som professionsprogrammet bygger på och ges en fördjupad bakgrund till professionsprogrammets tre byggstenar, att utveckla kompetens, att erkänna kompetens och att använda kompetens. Kapitel 5 ger en beskrivning av hur professionsprogrammet mer konkret kan ta sig i uttryck för den enskilde läraren och rektorn. Kapitlen omfattar en större mängd engelska citat. Översättningar finns att ta del av i det sista kapitlet.

Kapitel 6 redogör särskilt för frågor och förslag som rör kompetensutveckling och fortbildning för lärare och rektorer liksom kapitel 7 redogör för den statliga karriärvägsreformen och lärarlönesatsningen. I kapitel 8 lämnas förslag till hur även lärare verksamma hos en utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad ska kunna omfattas av den statliga karriärvägsreformen.

I kapitel 9 behandlas frågan om lärares och rektorers administrativa arbete, en fråga som också är av betydelse för utredningens diskussion i kapitel 10 om hur fler erfarna lärare och rektorer kan stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

Kapitel 11 lämnas ett förslag av betydelse för att öka huvudmännens möjligheter att hantera lärarbristen genom att, under vissa förutsättningar, möjliggöra för fler att arbeta som lärare samtidigt som man deltar i behörighetsgivande utbildning. I kapitel 12 beskrivs utredningens förslag till vissa förändringar för att öka skolväsendets kunskap och kompetens vad gäller ämnena modersmål och svenska som andraspråk liksom inom området språkutveckling.

Kapitel 13 beskriver de konsekvenser som utredningen bedömer att förslagen kommer att få. Slutligen, i kapitel 14, går det att ta del av författningskommentarer till de lagändringar som utredningen föreslår.

Samtliga referenser finns samlade i en referenslista i slutet av betänkandet.

3 En samlad och drivande strategi för skolans lärare och rektorer

Skolan är av största betydelse för barns och elevers möjlighet att skapa sig framtida goda liv och för vår gemensamma strävan att bygga ett gott samhälle. Det är genom lärares och rektorers insatser som barns, ungas och vuxnas kunskaper och kompetenser utvecklas. Samhällets samlade insats för lärare och rektorer är avgörande för hur skolväsendet kan svara mot samhällets högt ställda ambitioner.

Denna utredning fick i uppgift att på olika sätt överväga hur den svenska skolan kan förbättras genom att utveckla skolprofessionernas attraktionskraft. Skolans förmåga att svara mot samhällets och enskildas förväntningar är avhängig en rad faktorer. Helt avgörande är tillgången på skickliga lärare och rektorer och den här utredningens svar bygger på denna självklara utgångspunkt. Trots stor enighet om lärarnas betydelse för undervisningens kvalitet har vi i dag inte ett sammanhållet system som på ett genomtänkt sätt ger lärarna och förskollärarna goda förutsättningar för att utvecklas och lyckas i sitt arbete. Förutsättningarna för utveckling beror i stället på respektive huvudman och rektor, och därför finns det stora skillnader. Utredningen menar, i linje med 2015 års skolkommision, att en samlad strategi för bättre förutsättningar för lärare och rektorer är av största vikt. I föregående avsnitt har utredningens utgångspunkter redovisats och i dess centrum ligger betoningen på lärares och rektorers kärnuppdrag rörande undervisning och ledarskap och på nödvändigheten av att skolan utvecklas som lärande organisation till en plats för karriärlång professionell utveckling. Utredningen lägger här förslag

på en samlad strategi för detta i form av professionsprogram för skolans lärare och rektorer.¹

3.1 Utveckling i och av skolan: reformer, ambitioner och vikten av reformvård

Skolan kan upplevas som en institution, å ena sidan kännetecknad av kontinuitet, å andra sidan av förändring. Den förändras varje dag genom de olika val lärare och rektorer gör för att verksamheten just den dagen och i den situationen på bästa sätt ska svara mot uppdraget. Den förändras också över tid genom formella reformer, lokala och nationella. Vad vi ser, när utvecklingen fungerar som bäst, är en pågående, lokal och nationell, balansering och kalibrering av verksamheten utifrån föränderliga förutsättningar.

Ett skolsystem är, utöver ett grundläggande samhälleligt stöd, beroende av ett antal faktorer såsom resurser, organisation, kunskap och kompetens. Sannolikt bygger framgång på att systemet är starkt och väl designat rakt igenom. Utvecklingen av skolan måste ske på bred front, men frågor om lärares och rektors kompetens behöver stå i centrum. Kompetens- och kapacitetsfrågor är centrala varje gång ambitionsnivån lyfts i utbildningssystemet.²

Skolväsendet har de senaste åren präglats av genomgripande reformer

Den svenska skolan har under ett antal år reformerats i en rad grundläggande bemärkelser. Systemets inre verkanslogik påverkades starkt av såväl de övergripande reformer av decentraliserande karaktär som genomfördes för snart tre decennier sedan i form av kommunalisering och etableringen av en skolmarknad som de mer avgränsade reformerna av mer centralistisk karaktär, som till exempel införande av en skolinspektion, legitimations- och behörighetskrav

¹ 2015 års Skolkommision presenterade en idé om ett professionsprogram för "lärare och skolledare" (SOU 2017:35) vilket i den här utredningen konkretiseras i ett förslag om att inrätta ett sådant professionsprogram för legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer verksamma i samtliga skolor. Utredningen har tidigare föreslagit att förskolechefer framgent bör benämnas rektor. Oaktat huruvida det förslaget realiserar är det utredningens uppfattning att även de som leder förskolorna ska omfattas av programmet.

² Jfr. OECD 2005, *Teachers Matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*.

samt revision av läroplaner och kursplaner.³ En hel del kraft har lagts på att reformera lärar- och förskollärarytbildningarna under de senaste decennierna, nu senast 2001 och 2011.⁴ OECD uttalade sig i rapporten *Improving Schools in Sweden* uppskattande vad gäller de svenska ambitionerna att utveckla skolan men OECD uttryckte kritik mot bristen på övergripande sammanhang i reformsträvandena.⁵ Denna observation ger vid handen att det svenska skolsystemet, efter dessa stora utbildningsreformer, bör skonas från fler reformer som skapar skarpa kursändringar. Under en tid bör vi i stället sätta fokus på att vårda redan sjösatta reformer så att de fungerar bättre, enskilt och tillsammans. Det betyder inte att ge avkall på ambitioner, snarare att ta dem på större allvar. Det råder heller ingen tvekan om att utvecklingen under senare år avspeglar en ambitionshöjning i flera avseenden, vilket betyder att frågorna om lärares och rektors kompetens behöver stå i centrum.

Staten har också tagit initiativ till en karriärstegsreform och en särskild satsning på lärarnas löner. Båda åtgärderna tycks vara välmotiverade men, tvärt emot de positiva intentionerna, har dessa insatser kommit att skapa misstämning bland lärare, (se kapitel 7). Utmaningen är därmed dubbel, dels att etablera en stark systematik för lärares karriärlånga utveckling, dels att justera genomförda reformer så att den sammantagna effekten blir att attraktionskraften i läraryrket och arbetet som rektor ökar. Den samlade bilden tyder på att väsentliga insatser behövs för att förskolan, skolan och den kommunala vuxenutbildningen ska klara sina uppdrag. Den tyder också på att behovet av att systematiskt och substantiellt stärka förutsättningarna för skolans lärare och ledare i deras arbete är en nyckelaspekt av detta. Vad som inte har utvecklats nämnvärt under lång tid är modeller och möjligheter för lärares möjligheter till ett karriärlångt

³ Angående de övergripande reformerna noterade OECD (2015) följande: "In many ways, Sweden has been at the forefront of the international trend towards decentralization, greater school diversity and wider parental choice. Sweden's reform programme over the last 25 years has moved the country from a highly centralized system to a highly decentralized system. The intertwined effects of decentralization and school choice, together with the creation of state-funded independence schools, fundamentally changed the nature of the education system. Taken separately and as a whole, the new steering and accountability policies and processes have profound implications for national and local government, for schools and teachers, and for students and their parents of carers." (s. 145) Se också Åstrand, (2016.)

⁴ För en översikt av övergripande reformer av de svenska lärar- och förskollärarytbildningarna, se, Åstrand, (2017) s.106 ff. En redovisning av reformperioderna av de nordiska lärarytbildningarna finns i Nordiska ministerrådet, (2010), s. 36.

⁵ OECD 2015, s. 7.

lärande. Detta är ett problem i sig, och brister i detta avseende har säkerligen påverkat såväl professionernas samlade utveckling av kompetens som yrkenas attraktivitet.

Professionsprogram som samlad strategi för utredningen

Skolkommissionen gjorde bedömningen att det finns ett stort behov av en samlad insats för skolans kompetensförsörjning, och föreslog därför ett professionsprogram för skolans lärare och rektorer. Utredningen bedömer att Skolkommissionens förslag kan bli starkt utvecklingsdrivande, och de remissvar som lämnats på den övergripande skiss som Skolkommissionen presenterade visar att det huvudsakligen finns ett starkt stöd för tanken på en sådan samlande strategi. Det här betänkandet har därför arbetat vidare med det anslag som kommissionen utvecklade för att öka läraryrkets och skolledaruppdragets attraktionskraft, och för att utveckla de verksammas kompetens, allt i syfte att stärka elevernas lärande och utveckling av kunskaper och värden. Detta genom att skapa goda utvecklingsmöjligheter för lärare och rektorer liksom ett tydligt fokus på kärnuppgifterna. Utredningen har därför betraktat professionsprogrammet som en strategisk modell, och funnit att flera av utredningens uppdrag finner sina lösningar inom ramen för ett sådant program. Professionsprogrammet är därför utredningens bärande strategi.

Professionsprogrammet presenteras nedan mer i detalj. Redan här finns det dock skäl att kort beskriva professionsprogrammets ramar. Programmet syftar till att främja och tydliggöra lärares och rektorsers professionella utveckling genom att skapa ett tydligt, transparent och likvärdigt system för utveckling och öka förutsättningarna för en strategisk kompetensanvändning. Å ena sidan ska programmet genomföras nationellt och innehålla en tydlig systematik. Därför ska programmet regleras nationellt. Å andra sidan ska programmet också inrymma en variation av metoder och innehåll, beroende på att det ska förverkligas hos huvudmän och skolenheter som har mångskiftande lokala förutsättningar och behov. Därför måste programmet också kunna förverkligas på olika sätt, beroende på var det realiseras. I fokus för programmet står dock ambitionen att stärka undervisningen och därigenom bidra till ”positiva effekter på elevers

kunskapsutveckling och skolresultat”.⁶ Tanken är att programmet i dess helhet ska förbättra lärares och rektorers förutsättningar att utveckla undervisning och skolverksamhet. Det ska också utveckla såväl den enskildes som professionens kunskapsbas. Utgångspunkten är att lärare och rektorer ska vara drivande aktörer för utvecklingen.⁷

Programmet stödjer utveckling men omfattar fler delar än enbart ett utbildningsprogram: ”Program” står i sammanhanget för ett brett angreppssätt för att behandla flera olika frågor. Det samlade förslaget har utvecklats i en reformvårdande anda som förädlar och justerar insatser som har varit både framgångsrika och mindre framgångsrika, genom att etablera en tydlig nationell ram för dem. Programmet omfattar insatser för kunskaps- och kompetensutveckling och ger möjligheter till en mer differentierad användning av kompetens i skolväsendet med utgångspunkt i nationellt erkänd meritering. Programmet är tänkt att vara ett redskap för att professionerna ska kunna synliggöra och driva utvecklingen av yrkesskicklighet, och bidra till att ge lärare och rektorer förutsättningar för att ta professionellt ansvar. Sammantaget bedöms programmet utveckla grunden för såväl ökad tillit till professionerna och de verksamma i förskola och skola som till deras professionella ansvarstagande.

3.2 Den svenska skolans problem och utmaningar

Vad vi ser som skolväsendets problem hänger samman med vad som uppfattas som mål. Skolan som fenomen i samhällsdebatten tycks ofta framträda i skärningen mellan det förflutna och framtiden. Dess målsättningar pekar framåt för individer och samhälle samtidigt som uppdraget är sprunget ur en historisk erfarenhet. Och just i denna skärning gestaltas skolans och utbildningens storhet. Upplysnings-

⁶ Jfr. SOU 2017:35, s. 185.

⁷ Själva arbetet med att utveckla förslaget har utgått från en konkretiserande approach som väl sammanfattas i boken *Learning to Improve – how America's Schools can Get Better at Getting Better*. Där sätts focus på sex principer för utveckling:

- Make the work problem-specific and user-centered
- Focus on variation in performance
- See the system that produces the current outcomes
- We cannot improve at scale what we cannot measure
- Use disciplined inquiry to drive improvement
- Accelerate learning through networked communities

Bryk, A. S, et al. *Learning to Improve – how America's Schools can Get Better at Getting Better*, (2015, s. 172 f.)

filosofen Immanuel Kant betonade att ”... *children ought to be educated, not for the present, but for a possible improved condition of man in the future; that is, in a manner which is adapted to the idea of humanity and the whole destiny of man.*”⁸ Enligt Kant var det just med blick mot framtiden som skola och utbildning fick sitt värde och utifrån vilken den måste formas. För en nutida betraktare framstår Kants påpekande som rimligt, eftersom vi känner till hur samhället i snabb takt kom att förändras redan under 1800-talet. Men Kants påpekande berörde inte bara den nära framtidens vardag och arbetsliv. I centrum för hans anslag låg mänskligheten som sådan, ”*the idea of humanity and the whole destiny of man*” och han ställde detta ansvar mot det förhållande att såväl föräldrar som stater vanligen har ett mycket snävare perspektiv och en primär inriktning mot samtiden och vardagen. Spänningen mellan kort- och långsiktiga mål, och mellan mål som rör samhällets utveckling och individens, är aktuell även i vår samtida debatt om skola och utbildning. Ett exempel är vilken plats de globala målen i agenda 2030 bör ha i skolan. Nedan tecknar utredningen en övergripande bild av skolans utmaningar utifrån sambanden mellan höga målsättningar, ett föränderligt samhälle och behov av förutsättningar för skolan att axla uppdraget.

3.2.1 Ambitions höjd och samhällsförändring – övergripande perspektiv på skolans och förskolans problem och utmaningar

Utredningens direktiv lyfter fram att ”den svenska skolan står inför betydande utmaningar”. Konkret pekar direktiven mot två primära problem, ”sjunkande resultat i grundskolan och en mycket stor brist på lärare”. Denna problembild delar Sverige med andra nationer. De strategier som i olika länder tas fram för att hantera dessa problem

⁸ Kant, (1803/1999), *Education*, 1 Chapter 15§ (s. 14). Sven-Eric Liedman har i sin studie av moderniteten, *I skuggan av framtiden*, beskrivit denna framväxt av spänningen mellan samtid och framtid som en del av just moderniteten: ”Om vi ska tala om ett modernt genombrott i skolans värld...har detta att göra med en typ av reformtänkande där det blir skolans huvuduppgift inte bara att spegla den närvarande utan också förbereda för det kommande. Men reformtänkandet stöter omedelbart på opposition. Opponenterna säger: skolan skall tvärt om förmedla traditionen till kommande släkten. Dess uppgift är att lägga tyngdpunkten vid det *klassiska*, alltså vid det som en lång utveckling och generationers erfarenhet har sällat fram som det bästa. Ingen visdom finns att hämta i en framtid varom vi ingenting vet eller i ett nu som bara är ett förbiillande ögonblick.” (s. 213.)

fokuserar i allmänhet lärarkvalitet och/eller lärarbrist. Inte sällan ses dessa områden som två olika problem men sett ur barns och elevers perspektiv hänger de starkt ihop. Förenklat kan man tala om att det första steget för en högre lärarkvalitet är att tillräckligt många välutbildade lärare är anställda i skolan. Det andra steget handlar om att alla lärare och rektorer ska ges förutsättningar att under yrkeskarriären utveckla sin kompetens utöver grundutbildningen.

Skollagen uttrycker höga ambitioner med skolan och läroplanerna utvecklar dessa ytterligare genom att fastslå att "Skolväsendet vilar på demokratins grund" vilket också följer av Regeringsformens stadgande om att det "allmänna ska verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden..."⁹ Utbildningens betydelse för samhället och för den enskilde kan beskrivas i termer av tre funktioner.

- För det första ska utbildningen verka kvalificerande i två bemärkelser. Genom att tillägna sig kunskaper och värden ska den enskilde kvalificera sig för ett framgångsrikt arbetsliv men också ge en grund för den enskildes aktiva deltagande i det demokratiska samhället.
- För det andra ska utbildningen bidra till den enskildes socialisering så att denne kan fungera tillsammans med andra människor och därmed leva och verka i ett samhälle, enskilt och i gemenskap med andra.
- För det tredje ska utbildningen bidra till att den enskilde eleven utvecklar sin unika identitet och att eleven ges de bästa möjligheterna att finna sin egen inre strävan och livsinriktning. Skolan ska inte bara agera kompensatoriskt i förhållande till elevernas kunskapsmässiga förutsättningar utan även i en vidare bemärkelse ge eleverna möjlighet att lära känna sina rötter, utveckla sin egen

⁹ Citaten kommer från *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet* (Lgr 11), Skolverket, 2016, s. 7 samt Regeringsformen 1 kap 2§. Jfr. skollagen: "Utbildningen inom skolväsendet syftar till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära. Utbildningen ska också förmedla och förankra respekt för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingar som det svenska samhället vilar på. I utbildningen ska hänsyn tas till barns och elevers olika behov. Barn och elever ska ges stöd och stimulans så att de utvecklas så långt som möjligt. En strävan ska vara att uppväga skillnader i barnens och elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Utbildningen syftar också till att i samarbete med hemmen främja barns och elevers allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarsfulla individer och medborgare." (1 kap 4§)

identitet samt, som deklaration om de mänskliga rättigheterna uttrycker det, utveckla sin fulla potential.¹⁰

Ett perspektiv på frågan om skolans utmaningar handlar om målhöjden i sig. Höga mål skapar stora utmaningar, men det går knappast att hävda att målen är för högt ställda. De demokratiska och medborgerliga utgångspunkter som det svenska skolsystemet bygger på innebär att bara höga målsättningar kan accepteras. Och lösningen på skolans utmaningar handlar inte om sänkt ambitionshöjd utan om förutsättningarna för att förverkliga dem. Att förändra utmaningarna genom att sänka ambitionerna framstår som ännu mer omöjligt om man betraktar hur samhällsförändringar blir allt mer komplexa. Den amerikanske professorn Linda Darling-Hammond har uttryckt det så här:

Thus, the new mission of schools is to prepare students to work at jobs that do not exist, creating ideas and solutions for products and problems that have not yet been identified, using technologies that have not yet been invented.¹¹

Å ena sidan kan vi definiera skolans utmaningar i mötet mellan ambitioner och samhällsrealiteter. Å andra sidan kan vi definiera dem utifrån hur skolans förutsättningar för att hantera utmaningarna ska förverkligas. Darling-Hammonds kommentar pekar möjligen på att dagens skolsystem har en svårare uppgift än förr.¹²

De krav som uppstår ur skollagens ambitioner och den snabba samhällsförändringen kan summeras som bildningsbehov. Skolan har både ett utbildande och ett bildande uppdrag. Varje generation måste utrustas med kunskaper och värden, men också utveckla förmågor att tänka fritt och prövande en lust undersöka och lära på nytt. En väsentlig aspekt av skolväsendets uppdrag är därmed att stödja en bred och livslång lärprocess och en utveckling av öppenhet för nya erfarenheter, i syfte att eleverna ska uppnå ett gott liv som ansvarstagande medmänniskor och medborgare.¹³

¹⁰ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 26, se också Barnkonventionen, artikel 29.

¹¹ Darling-Hammond, (2010), s. 2.

¹² Jfr. Andy Hargreaves påpekande för femton år sedan: "Teaching for today's knowledge society is technically more complex and wide-ranging than teaching has ever been." (Hargreaves, (2003), s. 16.

¹³ Jfr. Gustavsson, (2009), s. 98.

Givet skolans breda funktion kan dess problem tecknas mycket olika. Ibland handlar problem om att skolan inte är i "takt med tiden" och att "det nya" inte släpps in. Ibland handlar det om problem som samhället som sådant behöver "hantera". Det händer att samhället "pedagogiserar" problemen, dvs. att skolan tillförs ett ansvar för saken, utifrån det faktum att det är i skolan nästa generation vistas snarare än att just den frågan är en viktig del av barns och ungas utbildning. Många samhällsproblem kan beskrivas som skolproblem och blir därmed också lätt skolans problem. Detta bredare perspektiv på frågan om skolans problem och utmaningar som här skisserats ska ses som en relief mot vilken den mer konkreta problembeskrivningen nedan bör förstås.

3.2.2 Den svenska skolans och förskolans problem och utmaningar enligt OECD och 2015 års skolkommision

OECD noterade (2015) det faktum att svenska elevers resultat sjönk snabbare än andras elevers, i relativa och absoluta tal, i PISA-undersökningen och man menade att det finns behov av en mycket mer ambitiös och heltäckande reformagenda för att förbättra de svenska elevernas resultat – inte minst ur likvärdighetssynpunkt.¹⁴ OECD betonade vidare betydelsen av lärarprofessionen, dess status och dess villkor. Budskapet var tydligt: om Sverige ska lyckas bättre måste det skapas förutsättningar för utveckling av en excellent lärarprofession.¹⁵ När det gäller detta var man tydlig, ett framgångsrikt skolsystem måste ha en "strategic and holistic look at the professional life cycle of educators" och experterna betonade att "In Sweden, such a life-cycle or systemic approach to human resource development is clearly underdeveloped."¹⁶ En central uppmaning som överlämnades var således att utveckla en långsiktig strategi för uppbyggnad av kunskap och kompetens inom skolväsendet.¹⁷

¹⁴ OECD (2015), s. 55. De något förbättrade resultaten i de senaste omgångarna av PISA och PIRLS får betraktas som positiva indikationer på förändring men varken nivåer i sig, vare sig i absoluta eller relativa tal, eller resultatfördelningen (som indikator på likvärdighet) förändrar bilden som sådan i grunden.

¹⁵ OECD (2015), s. 56.

¹⁶ OECD (2015), s. 126 f. OECD lyfte också fram i rapporten att Sverige har bra förutsättningar för att åtgärda detta.

¹⁷ OECD (2015), s. 3.

Skolkommissionen arbetade vidare med OECD:s analyser och slutsatser men utvecklade också sin egen analys. Kommissionen kom i sitt slutbetänkande att lyfta fram åtta systemsvagheter:

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän.
- För svag kompensatorisk resursfördelning.
- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.
- Brister i resultatinformation som försvårar kvalitetsarbetet.
- Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor.
- Problem i lärandemiljön.
- Splittrad och över tid oenig nationell styrning av skolan.¹⁸

Skolkommissionen noterade samhällets snabba förändringstakt och menade att det svenska skolsystemet framgent ”behöver vara robust, ha adaptiva förmågor och en självutvecklande kapacitet.”¹⁹ Den samlade strategin kommissionen lade fram avsåg att svara mot samtliga dessa problem.

Utredningen menar dock att flera identifierade systemsvagheter relaterar till frågor om lärares och rektorers kompetens. Detta gäller inte minst skolsystemets förmåga att vara både adaptivt och självutvecklande. En stor del av skolkommissionens analys pekar, i linje med vad OECD betonade, på problem relaterande till skolans kompetensförsörjning i bred bemärkelse. Analysen behöver därför tas vidare vad gäller frågor om lärares och rektorers kompetens, med perspektivet professionell utveckling.

¹⁸ SOU 2017:35, s. 87 ff.

¹⁹ SOU 2017:35, s. 94.

3.2.3 Vissa problem av systemnatur i det svenska skolväsendet

Det svenska skolväsendet och det svenska utbildningssystemet har ett antal svagheter som kan betraktas som systemfel, då de kan ses som felgrepp i utbildningssystemets design. Förenklat och i korthet kan de beskrivas i fem grupper enligt nedan.

*Stort politiskt engagemang för lärarutbildningen, men brist på engagemang för lärares fortbildning och kompetensutveckling.*²⁰

Sedan länge råder höga ambitioner vad gäller grundutbildning för skolans lärare. Omfattande debatt, en rad utredningar och ett stort antal reformer har under efterkrigstiden ägnats åt detta. Reformerna har kommit tätt och haft mycket stark fokus på såväl organisation som innehåll, på krav och på progression m.m.²¹ Denna intensitet står i bjärt kontrast till det bristande engagemanget för lärares fortbildning och karriärlånga utveckling av kunskap och kompetens.²² Betydelsen av lärarfortbildning omnämns inte sällan men skarpa förslag har lyst med sig frånvaro. Lärares fortbildning har hänförs till att vara ett ansvar för huvudmännen och som sådan också en fråga för avtal mellan arbetsmarknadens parter.²³ Även systematiken i lärares fortbildning har saknats nationellt. Till bilden hör också den bristande systematiken vad gäller hur nyutexaminerade

²⁰ Se avsnitt 2.4 hur utredningen använder begreppen.

²¹ I närtid har svensk lärarutbildning reformerats 1988, 2001, och 2011. Därtill kommer avvecklingen av folkskoleseminarierna och införandet av lärarhögskolorna under åren kring 1960, införandet av lärarprogrammen i högskolesektorn i slutet av 1970-talet och den s.k. bolognaanpassningen år 2007. (Åstrand, (2017), s. 106 ff. En reform av utbildningarna till lärare omfattar idag närmare trettioålet lärosäten och gissningsvis tiotusentals lärare inom högskolan och ett mycket stort antal lärare, lärarlag och skolenheter i en högt decentraliserad verksamhet vilket innebär att sådana reformer är ytterligt komplexa företeelser. I sammanhanget kan det vara värt att referera den upprördhet som Dagens Nyheters Erik Helmersson visar i en ledare av den 24 november 2017. I samband med en diskussion om den stora omorganisationen av polisen som genomfördes 1 januari 2015 uttrycker han stark kritik till omorganisationer generellt och han pläderar för att förbjuda sådana eller begränsa frekvensen av sådana massiva omorganisationer till en per 75 år. Reformen innebar att dryga 20-talet polisiära myndigheter samordnades till en. Förändringen berörde knappt 30 000 anställda, pågick i två år, förändrade arbetssätt men inte uppdrag. Inom lärarutbildningsområdet har det under senare tid knappt gått just mer än 7,5 år från implementering av en reform till att nästa reformprocess inletts.

²² Förhållandet är likartat vad gäller rektorsers möjligheter till karriärlång kompetensutveckling.

²³ Skollagen, 2 kap 34 §: Huvudmannen ska se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling

lärare introduceras i yrket. Trots att vi vet att nyexaminerade lärare behöver stöd för sin utveckling får mindre än hälften av de nyutexaminerade lärare i realiteten stöd under sitt första verksamhetsår.²⁴ Det saknas också en systematik som säkerställer att det är de mest erfarna och skickliga lärarna som stöttar de nya liksom förutsättningar för att introduktionsperioden samverkar med den grundutbildning den nyexaminerade genomgått.

Det finns ytterligare en obalans att lyfta fram i sammanhanget. Trots insikter om hur viktiga pedagogiska ledare är, saknas en utvecklad systematik om hur skolväsendet ska försörjas med sådana ledare. Rektorsutbildningen (rektorsprogrammet) fungerar väl, men det är en befattningsutbildning för den som redan är anställd som rektor. Det finns däremot inga krav på vilken utbildning en person bör ha före anställning som rektor.²⁵ Det framstår därför som högst rimligt att det finns en tydlig väg för att få kunskaper och kvalificera sig för ett sådant uppdrag liksom för rektorers karriärlånga utveckling.²⁶

Bristande förutsättningar för en skola på vetenskaplig grund

Det saknas systematik för professionsutövarnas aktiva bidrag till utvecklingen av kunskapsbasen. Skolsystemet och verksamheten i skola beforskas i hög grad utifrån och inte primärt inifrån och med utgångspunkt i "kunskapsbehov emanerande ur lärares och skolledares praktiska yrkesutövning."²⁷ Självfallet har forskning i en grundläggande mening sin bas inom akademien men forskning och utveckling bör också bedrivas av yrkesverksamma. Det är bara att jämföra med hur utvecklingen inom det medicinska området drivs framåt av forskning som både är kliniskt lokaliserad, förankrad i akademien och involverar aktiva yrkesutövare. Inom skolområdet saknas det model-

²⁴ Jfr. delbetänkandet, SOU 2017:51, s. 278 ff.

²⁵ Skollagen stadgar dock att den "som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt" (2 kap. 11 §)

²⁶ Utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet (Dir. 2014:58) tog ett grepp kring denna fråga och pekade på behovet av att utveckla det nuvarande konceptet genom en viss översyn av befattningsutbildningen men primärt genom etablering av dels en föregående rekryteringsutbildning, dels en uppföljande fördjupningsutbildning, SOU 2015:22.

²⁷ SOU 2017: 35, s. 175. Det finns förstås också exempel på strategiska samarbeten i syfte att utveckla just detta, se exv. arbetet inom Stockholm Teaching & Learning Studies: pedagog.stockholm.se/stockholm-teaching-and-learning-studies/

ler av detta slag och modeller för de professionella att vara delaktiga i utvecklingen av kunskapsgrunden.²⁸

En aspekt av detta är att det också saknas mekanismer som säkerställer en forskningsutveckling som svarar mot skolans behov. Vilka som faktiskt bedriver forskningen är sannolikt av betydelse för vilka frågor som forskningen fokuserar på. Detta har två sidor som är värda att uppmärksamma. Om skolan som verksamhet är för lite engagerad i utvecklingen av lärarnas och rektorernas kunskapsbas riskerar väsentliga områden att inte bli utforskade och utvecklade. Och, om endast skolans personal är forskningsverksam inom området, avskild från annan forskning, riskerar man att inte dra lärdom av kunskapsutvecklingen inom andra områden. Poängen är att det spelar roll vilka det är som forskar och som ger kraftfulla bidrag till utvecklingen av skolans möjlighet att faktiskt verka på vetenskaplig grund – och att det behövs både forskning som utgår från universiteten och forskning som utgår från de som verkar i skolan.²⁹ Systemfelet här är att det är otydligt var ansvaret för kunskapsutvecklingen ligger, hos skolans professioner och skolhuvudmännen, eller hos universitet och högskolor. Till detta kommer att staten hitintills inte allokerat forskningsmedel i paritet med de stora utbildningsuppgifterna för utbildning av lärare och att akademien i sina verksamhetsformer inte har bejakat detta behov i tillräckligt hög grad.

²⁸ Regeringen har under utredningens arbete tagit initiativ till förbättring av situationen, dels genom att etablera en flerårig försöksverksamhet rörande praktikinlärande forskning, dels genom att tillsätta en utredning angående hur lärosäten och skolhuvudmän kan "skapa långsiktig samverkan kring praktikinlärande forskning för att stärka den vetenskapliga grund" som utbildningen i skola och förskola ska vila på. (Dir. 2017:27)

²⁹ Jfr. Gibbons, et al. (1994) samt kommentaren i Laurillard, (2014b): "The new production of knowledge, foreseen by Michael Gibbons and colleagues in the 90s, recognizes both the formal, codified knowledge of the traditional disciplines, and the informal, implicit knowledge created by communities of practice (Gibbons et al., 1994). Our online courses can now bridge the two. They provide access to the formal knowledge, but can also develop those communities of practice, where mature students, teachers, and working professionals share their experience of theory in practice, of taking the formal into the workplace and testing it there. Teaching in this context is nothing like the traditional idea of transmission or delivery, but is a theory-informed dialogue about practice that in turn co-produces a collective understanding." (s. 17).

Det saknas en samlad ambition och strategi för erfarenhetsbaserad kunskapsutveckling

Dagligen sker en rad möten i skolan för att planera verksamhet och med genomförandet skapas erfarenheter. Att det inte med samma självklarhet finns en systematik för att pröva dessa erfarenheter, och därmed inte bara utveckla verksamheten utan också den beprövade erfarenheten, medför hinder för utvecklingen av kunskapsbasen för undervisningen. Beprövad erfarenhet bygger på två komponenter, dels faktisk erfarenhet, dels prövning. Att erfarenheten är prövad innefattar moment av dokumentation, reflektion och kontrastering till eller perspektivering utifrån kollegors erfarenheter eller forskningsrön – och detta i en systematik som också inbegriper andra än den enskilde själv.³⁰ Beprövad erfarenhet är alltså något som går utöver att ha erfarenhet och dess utveckling kräver systematik, precis som utvecklingen av den vetenskapliga grunden, och båda dessa kunskapsformer är av betydelse för en skola av hög kvalitet.³¹

Till skillnad från andra utbildningsområden och lärarutbildningar i andra länder är det i Sverige mer ovanligt med karriärlånga relationer mellan tidigare lärarstudenter och högskolor och universitet vilket påverkar utvecklingen både i skolväsendet och av lärarutbildningarna. Det verkar finnas ett systembundet gap mellan högskolorna och universiteten och skolväsendet, som är olyckligt.³² Det är också besvärande att varken skolväsendet eller högskolorna och universiteten ser till att särskilt skickliga lärare i skola och förskola engageras i utbildningarna, det vill säga att

³⁰ För en introduktion till diskussionen om begreppet beprövad erfarenhet, se exv. Högskoleverket, (2008), s. 23 f; Skolverket, (2013), s. 10 ff samt Persson, & Wahlberg, (2015).

³¹ Jfr. Hargreaves, (2003) s. 15 f.

³² Det finns ett intressant undantag, ett informellt samarbete mellan de flesta av de lärosäten som utbildare lärare och förskollärare vad gäller uppföljning av samtliga alumner cirka 2 år efter examen, och inom vilket dessa får värdera sin utbildning. Det är dock inte systemburet initiativ utan ett initiativ som vidmakthållits under snart ett decennium trots systemet, snarare än på grund av det. Ett annat exempel finns redovisat i *Pedagogisk Forskning i Sverige*, (Årg. 20, Nr. 3–4) av Ulla Karin Nordänger och Per Lindqvist vid Linnéuniversitetet. De fick för några år sedan "ärva" ett arbete där en pensionerad lärarutbildare sedan 1993 hade hållit regelbunden kontakt med en grupp lärare som det året tog examen. Lärarutbildaren hade återkommit till alumnerna med enkäter kring centrala yrkesmässiga frågor, ett arbete Nordänger & Lindqvist fortsatt. Det framgår tydligt av artikeln hur stor potential denna typ av kontakter har. Det finns säkert fler exempel av detta slag men poängen här är att systematiken saknas. (Nordänger, & Lindqvist, (2015).

lärare och förskollärare har möjlighet att bidra i båda verksamheterna.

Brist på systematik för att synliggöra lärares och rektorers kompetens

Det saknas utvecklade modeller för dokumentation, identifikation och erkännande av lärares och rektorers erfarenhet och kompetens och därmed även modeller för att tillvarata erfarenhet och kompetens. För ett kunskapsintensivt område som dessutom arbetar med att utveckla och bedöma enskilda individers kunskap och kompetens framstår det som förvånande att det i så hög grad saknas en utvecklad systematik för detta. Vad gäller beskrivning av kompetens för lärare och förskollärare finns i dag bara högskoleförordningens. Dessa krav beskriver vad som kan betecknas som minsta möjliga nivå för att få verka som lärare eller förskollärare. Också inom ramen för vissa statliga satsningar, till exempel karriärstegsreformen och lärarlönelyftet, har vissa kriterier utformats. När det gäller elevers lärande vet vi att höga förväntningar och tydliga mål är betydelsefulla för deras utveckling. Följaktligen bör skolområdet ha såväl utvecklade beskrivningar av högre yrkeskompetens som vägar dit.

Lärarkarriärer pekar bort från de svåraste undervisningsutmaningarna

Det är inte särskilt svårt att förklara varför enskilda lärare med ökad erfarenhet och skicklighet väljer att söka sig till skolor med ett elevunderlag som traditionellt innebär en mindre utmanande situation som lärare. Det är däremot svårförklarligt att utbildningssystemet inte har utvecklat andra mekanismer för att motverka detta än att vädja till enskilda lärares goda vilja. Vad detta fenomen pekar på är det egentliga systemfelet, nämligen avsaknaden av systematik i nyttjandet av kompetens. Inom de flesta andra branscher har man god kontroll på vilken specifik kompetens organisationen besitter, och verkningsfulla mekanismer för att styra den dit den bedöms behövas bäst för att organisationens övergripande uppdrag ska kunna utföras på bästa sätt.

3.2.4 Avsevärda utmaningar för att svara mot höga mål

Samhället ställer mycket höga krav på den svenska skolan och dess uppdrag är både omfattande och komplext. Svenska elevers kunskaper och förmågor så som de avtecknar sig i internationella jämförelser har över tid visat en nedåtgående trend. Bilden är dock inte entydig över tid, senaste PISA och PIRLS pekade på vissa förbättringar, och inte heller är nedgången likartad sett över olika ämnesområden. OECD pekade på detta i sin granskning av den svenska skolan och man pekade därtill på bristande systematik och att den starkt decentraliserade skolorganisationen innebar en risk för otydlig styrningen. Man påpekade också att "school improvement efforts are diluted by a lack of clarity and different perceptions at various levels on what the education system should be delivering" vilket man menade vara till men för utvecklingen.³³ Skolkommissionen bekräftade dessa bilder av läget i skolan med ett tillägg om den svåra lärarbristen, och denna utredning gör ingen avvikande analys. Snarare fördjupar utredningen perspektivet genom att peka på att det på grundläggande plan finns väsentliga problem som förefaller vara systemgenererade.

Systembrister behöver hanteras – precis som de problem som uppstått i samband med implementeringen av reformer och initiativ. Karriärstegsreformen som sju sattes för snart fem år sedan kom att utmana såväl skolans organisation som delar av lärarnas självbild.³⁴ Reformen genomfördes parallellt med andra stora reformer och nyligen implementerades också lärarlönelyftet, ett statligt initiativ som fördelade en löneförstärkning till cirka en tredjedel av lärarkåren utifrån vissa kriterier. Dessa reformer och initiativ har delvis speglat olika principer och synsätt. Såväl karriärstegsreformen som lärarlönelyftet har skapat spänningar i skolan. Detta kan förklaras av att de utmanar skolans organisation, lärarkollektivets självbild och bilden av vad som gynnar verksamhetsutveckling. Dessa spänningar utgör också en del av den problembild som utredningen arbetat utifrån.³⁵

³³ OECD (2015), s. 56. Effekter och mottagande av reformerna finns diskuterade i såväl nationella uppföljningar som exv. *Skolreformer i praktiken – hur reformerna landade i grundskolans vardag 2011–2014* (Skolverket (2015e) och enskilda studier som exv. Anders Perssons *Lärartillvaro och historieundervisning: innebörder av ett nytt uppdrag i de mätbara resultatens tid*, (2017). Den bild som framträder av hur reformerna påverkat skolan är varierad och inte entydigt positiv, se exv. de vittnesbörd som ges i Liedman, Marcusson, & Östensson, (2016).

³⁴ Karriärstegsreformen går också under beteckningen förstelärarreformen, karriärvägsreformen och karriärreformen

³⁵ Problematiken behandlas mer i detalj i kapitel 7.

Utredningens ambition är att kunna visa på strategier som leder till att elevernas kunskapsutveckling förbättras genom stärkande av förutsättningarna för skolans lärare och ledare och genom ett ökat fokus på undervisning.

3.3 Undervisningsskicklighet – skolans svårfångade nyckel

Läraruppslagets sammansatta natur ställer stora krav på lärarnas undervisning. Därför är det av största vikt att lärarnas grundläggande utbildningar håller hög kvalitet men också att lärare ges goda utvecklingsmöjligheter under sitt yrkesliv. Primärt för att utveckla undervisningsskickligheten, men det kan också innebära att de utvecklar sådana ledarskapsegenskaper som krävs för rektorsrollen. Undervisningsskicklighet är en nödvändig förutsättning för en framgångsrik skola. Utöver att lärare ges goda möjligheter att utveckla sin undervisningsskicklighet behövs det även sätt att beskriva, identifiera och erkänna sådan kompetens samt utvecklade modeller för strategisk användning av den. Om vi är seriösa i uppfattningen att det spelar roll vad elever lär sig i skola och utbildning har betydelse för samhället och för enskilda, då måste vi vara seriösa i vården av lärarprofessionen och undervisningsskickligheten, denna den kanske svåraste av konster. Och vården av lärarprofessionen är beroende av det pedagogiska ledarskap som är det utvecklade skolledarskapets kärna. Det pedagogiska ledarskap som rektor har ansvar för handlar huvudsakligen om att leda verksamheten utifrån pedagogiska målsättningar och på ett sådant sätt att lärarna får de bästa förutsättningarna för undervisning.³⁶ Utredningen har genomgående prioriterat att utveckla förslag på åtgärder som dels har direkt bäring på utveckling av ökad undervisningsskicklighet, dels på rektors utveckling av ledarskap.

Att fokusera på undervisning och att utveckla lärarens undervisningsskicklighet är ganska självklart:

³⁶ Skollagen klargör att rektors uppdrag är att "leda och samordna" det pedagogiska arbetet. (2 kap. 9 §, 13 §). 1 kap 3 § definierar vad undervisning är, nämligen "sådana målstyrda processer som under ledning av lärare eller förskollärare syftar till utveckling och lärande genom inhämtande och utvecklande av kunskaper och värden".

”Students who are assigned to several highly effective teachers in a row have significantly greater gains in achievement than those who are assigned to less effective teachers; furthermore, the influence of each teacher has effects that spill over into later years.”³⁷

Skickliga lärare är av avgörande betydelse för elevers utveckling.³⁸ Även andra aspekter av skolan, till exempel vilken skolkultur som råder, är också av stor betydelse.³⁹

I den uppmärksammade boken *The Teacher Wars – A History of America’s Most Embattled Profession* beskriver den amerikanska journalisten Dana Goldstein en lärares undervisning i en förskolegrupp på följande sätt: ”Watching a great teacher at work can feel like watching a magic show.”⁴⁰ Få av oss är experter på att observera undervisning men Goldstein uppmärksammar att den undervisningen hon såg byggde på en balans mellan direkt lärarledd undervisning, samtal mellan barnen och individuellt arbete samt att läraren parallellt undervisade barnen på två olika nivåer parallellt. Nivåerna var sammanbundna av systematiska språkliga växlingar mellan vardagsspråk och mer avancerade uttrycksformer. Av hennes beskrivning förstår man hur lärarens undervisning håller barnen fokuserade, intresserade och aktivt arbetande. Goldstein berättar vidare att

³⁷ Bransford, Darling-Hammond, & LePage, (2005), s. 13. Jfr. huvudargumentationen i rapporten *Teachers Matter – Attracting, Developing, and retaining Effective Teachers* (OECD, 2005). För en kritik av förenklade budskap om lärares betydelse, se, Hattie, (2009), s. 34 ff samt kapitel 7. Hattie betonar att studier visar att en betydande kvalitet handlar om undervisningens inriktning mot att skapa ”cognitive engagement”, vilket förefaller ligga i linje med studier rörande relationen mellan skolkvalitet och ekonomisk utveckling Hanushek & Woessman, (2016).

³⁸ Jfr. kommentaren i Linda Darling-Hammonds rapport från 1999 om sambandet mellan skickliga lärare och elevresultat: ”The most consistent highly significant predictor of student achievement in reading and mathematics in each year tested is the proportion of well-qualified teachers in a state: those with full certification and a major in the field they teach (r between .61 and .80, $p < .001$). The strongest, consistently negative predictors of student achievement, also significant in almost all cases, are the proportions of new teachers who are uncertified (r between -.40 and -.63, $p < .05$) and the proportions of teachers who hold less than a minor in the field they teach (r between -.33 and -.56, $p < .05$).” Darling-Hammond, (1999), s. 29.

³⁹ Se exv. den aktuella boken *Att organisera för skolframgång – Strategier för en likvärdig skola* vilken tydligt visar på betydelsen av de institutionella förhållandena på en lokal skola för elevernas skolresultat, positivt så väl som negativt. Det som beskrivs i studien, sättet att samarbeta kollegor emellan, förväntningar på såväl elever som anställda och kollegor, uppfattningar om ansvar och om elevers lärande samt övergripande verksamhetsfokusering ingår inte sällan i det som ibland, och i andra studier, även benämns som skolkultur. (Jarl, Blossing, & Andersson, (2017). Jfr. också Bond, et al. (2007), samt Rudasill, et al. (2010).

⁴⁰ Goldstein, (2015), s. 245.

Her [lärarens]... expertise displayed just how complex good teaching is. But her practice is not magic, nor does it rely solely on some innate talent for teaching. What I saw was a set of research based early childhood reading strategies...⁴¹

Det Goldstein beskriver är en skicklig lärares undervisning av små barn på vetenskaplig grund – och som den amerikanske professorn David Labaree påpekat: ”Teaching is an enormously difficult job that looks easy.”⁴²

Skolans uppdrag är brett och kan förenklat summeras till ett kunskapsuppdrag och ett värdegrundsuppdrag. Men skollagen talar också om ”lust att lära” och främjandet av barns och elevers ”allsidiga personliga utveckling till aktiva, kreativa, kompetenta och ansvarskännande individer och medborgare.”⁴³ Skolan har alltså också betydelse för den enskilda elevens personliga utveckling. Utbildningen ska också, enligt deklarationen om de mänskliga rättigheterna, ”främja förståelse, tolerans och vänskap” över nations- och kulturgränser, och bidra till att varje människa ska kunna realisera sin fulla potential.⁴⁴ Och det är i undervisningen som lärare och förskollärare ska åstadkomma detta. Det är där, i undervisningen som läraren också arbetar med de andra tunga uppdragen, om värderingar, att väcka kreativitet och lust till lärande samt att stödja elevernas personlighetsutveckling. Det betyder att lärares uppdrag, är komplicerat och svårt, även om det till sin natur är smalare än hela skolans uppdrag. Inte bara för att läraren måste kunna hantera hela uppdraget i relation till en klass med unika individer, utan för att de olika uppdragen hör ihop och påverkar varandra.⁴⁵

⁴¹ Goldstein, (2015), s. 245.

⁴² Labaree, (2004), s. 39.

⁴³ 1 kap 4 § skollagen.

⁴⁴ FN:s Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 26: ”Utbildningen skall syfta till att utveckla personligheten till fullo och till att stärka respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Utbildningen skall också främja förståelse, tolerans och vänskap mellan alla nationer, rasgrupper och religiösa grupper samt främja Förenta nationernas verksamhet för fredens bevarande.”

⁴⁵ Jfr. Biesta, (2010), s. 20 ff.

3.4 Att stärka läraryrket och uppdraget som rektor

Sedan mer än ett decennium har skolpolitiken omfattat en ambition att utveckla läraryrkets och skolledaruppdragets attraktivitet. Utredningen arbetar vidare med den ambitionen och inleder detta avsnitt med frågan om vad det som vanligen anses bidra till dessa yrkens attraktivitet.

3.4.1 Vad gör ett yrke attraktivt?

I mitten av 1970-talet beskrev Dan Lortie vid University of Chicago fem kategorier av skäl till varför personer attraherades av läraryrket:⁴⁶

- ”The Interpersonal Theme” (att arbeta med barn och unga men även tillsammans med vuxna)
- ”The Service Theme” (att få betyda något för andra och för samhället)
- ”The Continuation Theme” (att fortsatt få verka i skolan som man uppskattar som miljö och att fortsatt få arbeta med områden man lärt sig uppskatta i skolan, exv. ett visst ämnesområde)
- ”The Material Benefits” (lön, anställningstrygghet etc.)
- ”The Theme of Time Compability” (relativt fria arbetstider vilket underlättat vardagen)

Motiven för att välja lärarbanan tycks vara stabila över tid. Den israeliske beteendevetaren Isaac Friedman summerade nyligen i en artikel forskning om motiv för att välja lärarkarriären i tre kategorier, han skriver:

factors influencing the choice of teaching as a career can be classified as *extrinsic* (relating to material benefits and job security), *intrinsic* (to do with personal growth and working in a school environment), and *altruistic* (a liking for, and a desire to working with children, ‘giving of yourself’, imparting knowledge, and a wish to serve society), including sense of social mission (referring to the likelihood of shaping the nature of the younger generation, molding children’s future, presser-

⁴⁶ Lortie, (1975), s. 25–33.

ving cultural values, contributing to society and ensuring rich, interesting and enjoyable learning).⁴⁷

I en rapport om lärarrollen till det norska Kunnskapsdepartementet år 2016 är bilden likartad men man betonar att motiv som knyter an till de relationella aspekterna av yrket liksom motiv som relaterar till intresse för ämneskunskap och undervisning samt omväxlingen i yrket.⁴⁸ Erfarenhetsmässigt, och förstås förenklat, kan man säga att svenska lärarstudenter i dag brukar ange intresse för barn och unga, intresse för undervisning och utveckling samt intresse för ämnen som huvudsakliga skäl till att de intresserat sig för läraryrket.⁴⁹ Den svenska skolan står mitt i en svår lärarbrist och bland annat av den utmaningen framstår det som mycket angeläget att öka läraryrkets attraktivitet. Läraryrket skiljer sig från andra yrken när unga ska göra sina yrkesval eftersom de unga redan som elever under många år undervisats av lärare. De har alltså redan en viss erfarenhet av yrket. Denna förutsättning saknas när det gäller ungdomars inställning till andra yrken som exempelvis advokat eller guldsmid.

Attraktionskraften i lärar- och förskolläraryrkena är sannolikt avhängig om yrket uppfattas som positivt utifrån status, lön och arbetsvillkor. Men kanske är den i ännu högre grad avhängig hur personers förväntningar på själva arbetet infrias.⁵⁰ Sannolikt beror en stor del av läraryrkets attraktionskraft av hur väl yrkesutövningen också motsvarar de motiv som legat till grund för utövarnas val av yrke.⁵¹ Det stora antal lärare som skolan behöver rekrytera varje år medför per automatik att variationen på de individuella preferenserna är stor.

⁴⁷ Friedman, (2016) s. 627. (Min kursivering.) Jfr. Akiba, (2013), s. 286 f.

⁴⁸ Expertgrupp om laerarrollen, (2016), s. 176 f.

⁴⁹ Man kan notera att den pågående statliga kampanjen, *För det vidare*, lyfter fram lite andra motiv, som till exempel att "bli viktig för andra", "bli eftertraktad", "bli ihågkommen" och "håll dig ung". (fordetvidare.se/varfor-larare/)

⁵⁰ Man bör också ha i minne att övergripande reformer med andra syften än att påverka läraryrkets attraktionskraft kan spela in. Jfr. idéhistorikern Sven-Eric Liedmans kommentar "... hur många goda lärarämnen kommer att söka sig till framtidens skola när skolvärlden genomgående framställs som ett spel mellan säljare och köpare?" (Liedman, (2011), s. 226.)

⁵¹ Skolverket visade i en rapport 2013 på en påtaglig lärarflykt från skolan och en SCB-rapport visade senare att det fanns närmare 40 000 utbildade lärare som arbetade inom andra yrken. Arbetsvillkoren i skolan förefaller ha påverkat lärares motivation att stanna i yrket. Glädjande nog kunde Dagens Nyheter hösten 2016 visa på att bilden av en tilltagande lärarflykt inte var helt korrekt. De kunde visa att andelen som var kvar i skolan som lärare fem år efter att det börjat arbeta som lärare hade ökat mellan åren 2000 och 2010 från 64% till 71%. (Örstadius, (2016))

Men det betyder ju bara att attraktiviteten bäst säkras genom att flera aspekter tillgodoses. För att det inte bara ska framstå som attraktivt att söka sig till skolan, förskolan och vuxenutbildningen för en yrkesgärning, utan för att verksamma lärare och förskollärare även ska hålla fast vid yrkesvalet, stanna och utvecklas i sin gärning, måste det samlade erbjudandet vara genomgående starkt i alla dessa avseenden.

Det finns ett mycket stort behov av nya lärare nu och framöver och attraktionskraften i yrket behöver öka. Ett problem är att under de senaste decennierna har förefaller läraryrket ha tappat i status.⁵² Det finns dock tecken på som pekar på en förändring, exv. har antalet sökande till lärarprogrammet ökat under senare år.⁵³ De grundläggande lärar- och förskolläraryrkesutbildningarna byggs för närvarande ut för att motsvara behovet bättre, men det räcker inte med att öka antalet platser. Det krävs även fler sökande, att fler slutför utbildningen och att fler stannar i yrket. Därför är det avgörande att lärar- och förskolläraryrkena både framstår som attraktiva yrkesval och att arbetet i sig motsvarar förväntningarna. Om lärar- och förskolläraryrkenas status ökar borde det alltså bli lättare att nyrekrytera till yrkena. Ur ett utvecklingsperspektiv är det också centralt att lärares och förskollärares professionella utveckling kraftfullt stöds, stimuleras och tas i anspråk. Som nämnts ovan, sannolikt är det så att de motiv som en gång attraherade individer till att bli lärare också är de områden inom vilka den professionella utvecklingen också är mest eftertraktad. Och goda möjligheter till professionell utveckling för lärare och rektorer leder inte bara till ökad kvalitet i verksamheten utan även till ökad attraktionskraft för dessa arbeten.

3.5 Profession och professionalism som fenomen och vardag

Frågan om läraryrkets attraktionskraft relaterar till yrkets professionella status. Utredningen om skolans kommunalisering (U 2012:09) under ledning av statsvetarprofessorn Leif Lewin sammanfattar väl

⁵² SOU 2014:5, s. 178 f.

⁵³ Hösten 2016 hade lärarprogrammen 19 800 sökande varav 12800 antogs. Antalet förstahands-sökande per plats har dock bara ökat marginellt, från 1,2 år 2011 till 1,5 år 2016. (Prop. 2017/18:1 Utgiftsområde 16, s. 65.)

utvecklingen av lärarkårens professionella status utifrån ett antal sammanhängande indikatorers utveckling över tid. Utredningen konstaterar att "läraryrkets status [har] sjunkit sedan början av 1990-talet."⁵⁴ Vägen ut ur en sådan situation handlar om ökad professionalisering av yrket. Det går inte att med enbart lagstiftning styra ett yrkes professionaliseringsprocess. Möjligheterna för en statlig utredning att påverka en sådan är därför begränsade. Men eftersom staten kan sätta en professions rättsliga ramverk kan denna utrednings förslag ändå bidra till en starkt professionaliseringsprocess.

Här avser utredningen att ge en översikt över frågan om läraryrkets professionalisering. Syftet med det är att etableringen av ett professionsprogram är mer än en teknisk lösning på vissa tillkortakommanden. Det är också en utvecklad modell för att på ett grundläggande hantera problem och systemfel och stödja en fortsatt professionalisering.

3.5.1 Vad är en profession och vad kännetecknar ett professionellt uppdrag?

Det finns omfattande forskning om vad som utgör en profession och vad professionalism kan betyda i olika sammanhang. Begreppen är omstridda, inte minst vad gäller läraryrket.⁵⁵ En ofta använd utgångspunkt är en sammanfattning gjord av den amerikanske sociologen Talcott Parsons. Han menar att framväxten av professioner är en av det moderna samhällets stora innovationer. Professionerna utgör en ny funktion i samhället för att lösa kritiska uppgifter. De baseras på en grupp av yrkesverksamma personer som brukar beskrivas utifrån att de har en lång och avancerad utbildning med en sanktionerad

⁵⁴ SOU 2014:5, s. 178.

⁵⁵ Hargreaves, (2000), s. 152f. Med tiden har begreppen professionalisering och professionalism kommit att stå för skilda traditioner och synsätt. En konstruktiv ingång till problematiken ges i artikeln Om innebörder i lärarprofessionalism (Englund, & Dyrdal Solbrekke, (2015)) i vilken artikelförfattarna "karakteriserar *professionalisering* som relaterad till ett externt perspektiv där autonomi, auktoritet och professionens status och legitimitet står centralt. Lärares *professionalism*, å andra sidan, är ett perspektiv som är baserat på den interna, i bred mening pedagogiska kvaliteten på lärares utövande, den professionella praktiken. På denna bas utvecklar vi två olika aktuella motsatta logiker för professionellt utfört arbete: *professionellt ansvar* (professional responsibility) respektive *redovisningskyldighet* (accountability)." (s. 168). Utredningens arbete är inriktat mot att påverka utvecklingen i båda dessa avseenden eftersom de sammantaget är av betydelse för skolans förmåga att svara mot samhällets krav. De två logiker som omnämns presenteras utförligare i kap 6, not 119 i detta betänkande.

examen, en specifik kunskapsbas och en tydlig grad av autonomi i yrkesutövningen.⁵⁶ Professioner ska lösa vissa samhällsfunktioner som är av en sådan komplexitet att de inte låter sig utföras utifrån enkla manualer utan kräver stora kunskaper och ett gott omdöme.

Två av de mest klassiska exemplen på professioner är advokater och läkare. Läraryrket anföras vanligen som ett exempel på ett yrke som inte fullt ut har fått status som en profession i en klassisk mening. Men undervisning, läraryrkets kärnuppdrag, är en uppgift med stor komplexitet, det vill säga är en typisk sådan aktivitet som inte kan genomföras med gott resultat genom tillämpning av arbetsmanualer. För denna komplexa uppgift, att undervisa barn och unga, har lärarprofessionen utvecklats.⁵⁷ Parsons noterar att vissa professioner, i jämförelse med grupper som arbetare och byråkrater, har en social status som är flytande och svårgreppbar och att sådana yrkesgrupper kan anses ligga i gränslandet till en profession.⁵⁸ Dessa påpekanden är särskilt intressanta när det gäller lärare eftersom den professionens utveckling inte har följt samma spår som andra professioner och eftersom det också har förekommit oklarheter och stridigheter om synen på kunskapsbasen. Säkerligen har skolans stora samhälleliga roll varit av betydelse i sammanhanget, inte minst i termer av statens behov av att säkerställa kommande generationers kompetens, eller om man så vill, önskan om att kontrollera kommande generationers skolning.

För två decennier sedan berörde Stanfordprofessorn Lee Shulman frågan om lärarkårens professionalisering utifrån specifikt ett lärar- och lärarutbildarperspektiv. I artikeln *Practice and the Education of Professionals* betonar Shulman, i likhet med andra, att professioner har vissa gemensamma särdrag som:

the obligation of service to others, as in 'calling'; understanding of a scholarly or theoretical kind; a domain of skilled performance of practice; the exercise of judgment under conditions of unavoidable uncertainty; the need for learning from experience as theory and practice interact;

⁵⁶ Parsons, (1968). Jfr. Friedson, (2001), s. 127. Man bör dock hålla i minnet, som Tomas Englund påpekat, att det vad gäller lärare varken funnits någon begreppslig klarhet vad gäller lärares professionalisering eller för den del enighet om innebörd och synsätt (Englund, 1996).

⁵⁷ För perspektiv på frågan om läraryrket som profession, se exv. Crowe, (2008).

⁵⁸ Parsons, (1968), s. 536–547. Parsons använder uttrycken "fluid and indistinct" samt "borderline groups".

and a professional community to monitor quality and aggregate knowledge.⁵⁹

Shulman tillför en viktig dimension genom att starkt betona samverkan inom professionen, ”No professional can function well in isolation.”⁶⁰ Han betonar också att dessa aspekter av en profession utgör särskilda utmaningar för de utbildningar genom vilka enskilda kvalificerar sig för professionen i fråga – eftersom ”Professions are ultimately about practice.”⁶¹ Det är med andra ord i utövandet som den enskildes professionalism blir tydlig.⁶² Samtidigt menar han, är lärlingsmodellen som utbildningsform otillräcklig eftersom professionsutövningen kräver att man kan kombinera ”theory and practice in local, situated judgments.”⁶³ Här har vi Parsons generella innovation i lärartappning, den professionelles utförande av unika och komplexa uppgifter, under ansvar, med professionellt omdöme baserat på professionens gemensamma kunskapsbas.⁶⁴

⁵⁹ Shulman, (1998), s. 516. (Punktlista i original).

⁶⁰ Shulman, (1998), s. 520, Jfr. Frelin (2010), s. 20 ff.

⁶¹ Shulman, (1998), s. 516 och 518. Vad gäller utbildning till lärare så rekapitulerar han Deweys synpunkter på dessa utbildningar (från 1904) som i grova drag går ut på att lärlingsmodellen är otillräcklig, att man hellre bör ta lärdom av hur mer mogna professioner organiserat sina utbildningar och därvidlag använda mer laborativa modeller som ligger närmare det som Shulman uppfattar som en akademisk utbildningsmodell.

⁶² Jfr. hur Frelin (2010) mfl. talar om ”enacted professionalism” och ”professionalism in terms of the results of practice – i.e., what it achieves...” s. 20 ff. En sak som kännetecknar lärarprofessionalitet är, som Shulman och andra påpekat (ovan) är att det är en specifik yrkesutövning och en sådan som också bygger på kollegial samverkan. Med detta följer också betydelsen av dess relation till vad som anses vara utmärkt undervisning och därmed en normativ nivå. (se exv. Biesta, & Stengel, (2016), s. 31 f.) Amy Gutman har betonat vilket öppet fält detta är, hon skriver: ”We cannot determine the purpose of education by invoking an *a priori* theory of human nature. There are no doubt bounds of what is educationally possible at any given time, but these constraints leave societies a vast choice among competing educational purposes and authorities. Educational authorities may aim to *perfect* human nature by developing its potentialities, to *deflect* it into serving socially useful purposes, or to *defeat* it by repressing those inclinations that are socially destructive. We can choose among and give content to these aims only by developing a normative theory of what the educational purpose of society should be.” (Gutman, (2003), s. 397.)

⁶³ Shulman, (1998), s. 525.

⁶⁴ OECD-rapporten *Supporting Teacher Professionalism – Insights From TALIS 2013* OECD (2016) operationaliserar tämligen pragmatiskt innebörden av professionsbegreppet till att omfatta a) Professional knowledge base (Formal teacher education, Professional development opportunities & Practitioner research), b) Autonomous decision-making (Autonomy & School-based decision making) samt c) Peer networks (Mentoring, Induction, Professional development plans, Peer feedback & Professional learning communities). Rapportens sätt att hantera begreppet är intressant eftersom det bottenar i strävan att utifrån forskning om lärare försöka identifiera faktorer av betydelse för utvecklingen av lärares yrkesskicklighet. Vad som möjligen saknas i sammanhanget är betoningen på läraryrket som ett intellektuellt yrke. Jfr. lärarkommentaren ”Teaching is an intellectual profession – and teachers are intellectuals.” i Lipcon, (2008), s. 541.

I detta sammanhang framstår det som funktionellt att särskilja aspekter av professionsfrågan genom uppdelningen i professionalism som en fråga om "status-related elements of teachers' work" och professionalitet som aspekter av "those elements of the job that constitute the knowledge, skills and procedures that teachers use in their work."⁶⁵ Professionalitet kan i sin tur uppdelas i en begränsad och en utvidgad del. Med begränsad förstås då

classroom-based perspective which values that which is related to the day-to-day practicalities of teaching" och med utvidgad sådant som "a much wider vision of what education involves, valuing of the theory underpinning pedagogy, and the adoption of a generally intellectual and rationally-based approach to the job."⁶⁶

Dessa olika sätt att bearbeta professionaliseringsbegreppet visar på såväl begreppets svaghet i det att det är svårdefinierat och därmed kan komma att stå för olika saker men å andra sidan även dess styrka i att det fångar in olika delar av yrkesutövningen, dess förutsättningar och villkor, av stor betydelse.

Professionen som innovation formas inte bara av de olika ansvarsområdena som sådana. De präglas också av de övergripande samhällsordningar inom vilka de verkar. I forskningen har man skilt på centraleuropeiska och anglo-amerikanska professionsmodeller.⁶⁷ De skandinaviska traditionerna liknar i hög grad de centraleuropeiska i deras centralistiska karaktär, med starka samband med den statliga byråkratin och en tydlig bas i statligt styrda universitetsutbildningar vilka utgör grund för ämbetsmannakarriärer. Dessa traditioner kännetecknas också av utvecklade samarbeten mellan de olika professionernas organisationer och den statliga byråkratin vilket ofta resulterat i professionalisering "from above".⁶⁸ De anglo-amerikanska traditionerna skiljer sig från dessa genom dess mer decentraliserade karaktär och att utvecklingen i högre grad kom att ledas av de professionellas

⁶⁵ "professionalism" och "professionality", Evans, (2008), s. 26. Detta sätt att särskilja aspekter av begreppet ligger nära en distinktion mellan "being professional" och "being a profession" samt mellan "enacted professionalism" och "professionalism in terms of the results of practice – i.e., what it achieves...". Se exv. Anneli Frelins kommenterar i *Teachers' Relational Practices and Professionalism*, (2010), s. 19 ff.

⁶⁶ Citaten utgår från Linda Evans, beskrivning av de perspektiv som Hoye, (1975) använde. Evans utvecklar begreppen ytterligare. Evans, (2008), s. 26.

⁶⁷ Stycket bygger på Svensson, & Evetts, (2003), och den textmässigt närliggande texten, Svensson, & Evetts, (2010).

⁶⁸ Svensson, & Evetts, (2003), s. 5. Jfr. Evetts (2009 s. 22.).

organisationerna. Den traditionen har i högre grad också opererat under marknadsliknande villkor där de ansvarat för olika former av kontroll och certifiering av enskilda utövare.⁶⁹ De här skillnaderna är av betydelse för att förstå dels forskning om lärarkårens professionalisering som sådan, dels för att kunna förstå internationella policy-rekommendationer rörande professionaliseringssträvandena.

Diskussionen om vikten av professionalism har kommit och gått under efterkrigstiden och dessa två traditioner har kommit att integreras allt tydligare över tid och, får man tillägga, under påverkan av olika trender.⁷⁰ Den ökade decentraliseringen har tillsammans med privatisering och globalisering påverkat diskussionen om professionalisering och professionalism, i synnerhet i relation till diskurser om kunskapssamhället – och det är i det perspektivet som frågan om professionalisering och professionalism blir intressant för denna utredning. Det intressanta är inte längre diskussionen om vad som kännetecknar en profession utan hur professionalisering som sådan fungerar i samtiden.⁷¹ Julia Evetts har pekat på, att trots att processer för ökad professionalisering kan framstå som lockande för yrkesutövarna och deras organisationer så innebär strävanden för detta, "from above" ofta inslag av yrkenas omdefiniering och ökad kontroll av utövandet.⁷² Samtidigt går det inte att komma ifrån det förhållandet att det professionella utrymmet också måste definieras nationellt och primärt genom rättsliga åtgärder. Men just detta är också av stor betydelse för hur professionaliseringen som process formas och ytterst är det av betydelse för det professionella ansvarstagandet och agerandet.

3.5.2 Lärarnas professionaliseringssträvanden

Professionalisering och re-professionalisering är inga enkla processer. En profession kan erövra utrymme och en profession kan tillerkännas och medges utrymme. Centralt för om ett yrke är en profession är att den vanligen kontrollerar inträdet till professionen, fortbildningen inom yrket och utvecklingen av professio-

⁶⁹ Svensson, & Evetts, (2003), s. 6.

⁷⁰ Svensson, & Evetts, (2003), s. 11.

⁷¹ Jfr. Evetts, (2003).

⁷² Evetts, (2003), s. 31. Jfr Stenlås (2009), s. 36 samt Evans, (2008).

nens kunskapsbas. Lärare i Sverige har svag kontroll över dessa aspekter, vilket sannolikt också bidragit till yrkets sjunkande status. Professionalisering av yrket innefattar att stärka professionsutövarna i dessa avseenden.

I sammanhanget har det också talats om att läraryrket är en semi-profession, och att det pågår en de-professionalisering av läraryrket samtidigt som många initiativ tas för att åstadkomma en professionalisering.⁷³ Niklas Stenlås har kärnfullt beskrivit hur ”Rutinisering, reglering och standardisering” av yrkesverksamheten och en ”urvattning av yrkets kunskapsbas” har bidragit till en de-professionalisering då sådant ”gör yrkesutövarna utbytbara, minskar deras inflytande över sitt arbete, minskar möjligheten att utöva ett eget (professionellt) omdöme och minskar yrkesutövarnas autonomi.”⁷⁴

Inte bara sammanhangen varierar för professionaliseringssträvandena utan även de historiska kontexterna. Förenklat kan man tala om olika vågor av professionalisering. OECD-rapporten *Supporting Teacher Professionalism – Insights From TALIS 2013*, anlägger ett internationellt perspektiv på frågan och skisserar ett övergripande mönster av att ”högre lärares” professionalism kom att hotas under nittonhundratalets globala utbyggnad av skolsystemen och den därmed sammanhängande strävan efter standardisering och uppföljningsmodeller vilka minskade lärarnas professionella utrymme.⁷⁵ Rapportförfattarna menar dock att det senare, under de senaste två decennierna, har funnits ett tydligt fokus på att via skilda skolreformer

⁷³ Om lärarprofessionen som en semiprofession. Utifrån olika kriterier, exv. rörande förekomsten av en specifik kunskapsbas och graden av autonomi i yrkesutövningen har det framhållits att läraryrket inte helt ut uppfyller kriterierna för en profession. Se exv. Niklas Stenlås, (2009), s. 30, 36. Se även Brantes diskussion av semiprofessioner (i Brante, 2010). Han menar att vad som skiljer en semiprofession från en klassisk profession är antingen att yrket står under en annan profession som i fallet sjuksköterskor eller så är det avsaknaden av en ”... basic, robust, systematized, replicable and generally recognized model of performance, or core. Hence it is easily questioned by laymen (clients, customers) as well as politicians...” vilket han menar vara tillämpligt på lärare. Till dessa baskriterier, vilka inkluderar frågan om kunskapsbasen, lägger Brante också en rad kännetecken på semiprofessionerna: de är förankrade i medelklassen; de är organiserade som fackföreningar; de har lägre grad av autonomi i förhållande till politiker och andra professioner; de är större till sin numerär; de är kvinnodominerade och deras utbildning är bred och mångvetenskaplig snarare än specialiserad. Om de-professionalisering, se exv. Agevall, & Jonnergård, (2007). Se även Labaree, (1997), ffa kap. 6 där Labaree relaterar frågan om lärares professionalisering till övergripande förändringar i skolan som exv. fokuseringen på kunskapsresultat före likvärdighet, marknadsorienteringen av skola, feminiseringen av lärarkåren etc. Jfr. även Englund, (1996).

⁷⁴ Stenlås, (2009), s. 39 f.

⁷⁵ OECD (2016), s. 28. Med ”högre lärare” avses ”university professors and upper secondary teachers”.

mer stödja lärarnas professionalisering – och att det är tydligt att det inte finns en enda väg att gå utan att professionaliseringens utvecklingsformer skiftar mellan länder och skolsystem.⁷⁶

För svenskt vidkommande så beskrev till exempel Christina Florin i *Kampen om katedern* (1987) lärarkårens strävanden från mitten av 1800-talet som en period kännetecknad av professionalisering och på senare år har Sofia Persson (2008) och Johanna Ringarp (2011) lyft fram professionaliseringens breda relation till såväl omstruktureringen av välfärdsstaten som en bredare samhällsutveckling.⁷⁷ Johanna Ringarp opererar i sin analys av professionaliseringsproblematiken med begreppen yttre och inre professionalisering. Hennes studie berörde den yttre professionaliseringen med vilken hon förstår ”kriterier för abstrakt kunskap, autonomi, handlingsutrymme och egenkontroll” och makten över dessa aspekter av professionen.⁷⁸ Med inre professionalisering avsåg hon sådant som ”normer och värdegrundsfrågor som etiska regler, yrkesspråk och yrkesidentitet”.⁷⁹

Jämförande studier har pekat på att professionaliseringen sett lite olika ut inom de nordiska länderna.⁸⁰ Till exempel har det i internationell forskning noteras att norska lärare har en starkare kollektiv identitet än sina svenska kollegor och att den svenska lärarprofessionen i högre grad vilar på ”a more personalized type of professionalism emphasizing teachers’ knowledge, competence and perfor-

⁷⁶ OECD (2016), s. 28f. Jfr. Sociologen Sofia Perssons kommentar rörande den svenska utvecklingen: ”I samband med den begynnande decentraliseringen av skolan under tidigt 1980-tal, och övergången från regel- till mål- och resultatstyrning under 1990-talet, började forskare, administratörer och politiker tala om lärare som professionella. En önskan om att öka lärarnas inflytande och ansvar för utbildningen framfördes.” (Persson, (2008), s. 368) samt Niklas Stenlås kommentar i samma riktning om att skolreformerna allt sedan kommunaliseringsreformen betonat vikten av ”lärarnas professionalitet”. s. 60, (Stenlås, 2009)

⁷⁷ Florin, (1987). Analyserna av riktningen på utvecklingen har förstås skiftat beroende på utgångspunkter och definition av vad som är mer eller mindre central för en profession. Ingrid Carlgren och Ference Marton har betonat att utvecklingslinjen bröts i samband med utvecklingen av vad som senare blev grundskolan och att man från ca 1950 kan tala om en period av avprofessionalisering vilken från 1980-talet avlöstes av en period av reprofesionalisering. (Carlgren, & Marton, (2000), s. 106 ff.) Se också Johanna Ringarps utvecklade analys av lärarnas till vissa delar, och inte lika för alla lärargrupper, försvagade ställning som profession i *Professionens problematik – Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*, (2011), s. 183 ff. I sammanhanget finns det skäl att också erinra om Sofia Persson ingående studie av läraryrkets utveckling i Sverige och hennes betoning på samband mellan professionen och samhället i stort, se exv. översikten på s. 395 (Persson, 2008).

⁷⁸ Ringarp, (2011), s. 28 ff.

⁷⁹ Ringarp, (2011), s. 28.

⁸⁰ Se exv. antologin *Changing Teacher Professionalism, International trends, challenges and ways forward*, (Gewirtz, et al. 2009) och Hudson, (2007).

mance as individual properties.”⁸¹ Vad vi ser är med andra ord att professionalisering dels framstår som en pågående process, dels att man kan förstå professionalisering som ett sorts tidsbundet kontrakt mellan yrkesutövarna och det samhälle i vilket de verkar.⁸² Man skulle alltså kunna se den diskussion som idag, och i denna utredning, förs om lärarkårens betydelse för samhället som ett samtal om ett sådant kontrakt, ett samhällskontrakt med lärarkåren för framtidens kunskapssamhälle.⁸³

Denna översiktliga beskrivning rörande frågan om läraryrkets professionalisering är av betydelse som sammanhang och klangbotten för etableringen av ett professionsprogram för skolans lärare och ledare. Programmet avser att både hantera systemfel och att på ett övergripande plan stödja en fortsatt professionalisering och därmed lägga grund för ett förnyat kontrakt mellan profession och samhälle.

Skolkommissionen betonade vikten av att programmet och att dess utveckling inte bara är förankrat i lärar- och skolledarkårerna och utan också i en mer grundläggande mening ägs professionellt, såväl av kvalitetsskäl som av legitimitetsskäl.⁸⁴ Det föreslagna programmet är ämnat att bidra till professionens utveckling så i den mån man kan hävda att lärarprofessionen snarare än en semiprofession ska förslaget förstås som ett väsentligt bidrag till lärarkårens professionalisering. För den händelse man uppfattar att det pågår en de-professional-

⁸¹ Citat är hämtat från Helgøy, Homme, & Gewirtz, (2007), s. 200, en studie uppmärksamman i antologin *Changing Teacher Professionalism*, (ovan). I sammanhanget kan det vara värt att påpeka att svenskar vad gäller värderingar generellt har ett internationellt avvikande mönster vilket förefaller ligga i linje med denna observation. Jfr. den s.k. ”kulturkartan” som publiceras av World Value Survey (www.iffs.se/world-values-survey/) samt Inglehart, & Welzel, (2005), s. 87 och 220.

⁸² Jfr. Anneli Frelins kommentar: ”In many countries, the teaching profession has been continuously subject to forces of professionalization, de-professionalization and re-professionalization.” (med ref. till Hargreaves & Goodson, 1996, s. 3–4), Frelin, (2010), s.19.

⁸³ Det är värt att notera att liknande samtal, förhandlingar och förskjutningar förstås har pågått över tid och pågår idag vad gäller andra professioner också. Utgångspunkter kan vara allmänna samhällsförändringar men aktuellt är också den teknologiska utvecklingen. Jfr. till exempel *The Future of The Professions – How Technology Will Transform The Work of Human Experts*, (Suskind, & Suskind, 2015)

⁸⁴ Medägarskap är en central faktor för att reformer ska bli lyckosamma generellt och inte minst viktigt när det gäller framgångsrik kompetensutveckling (se avsnitt 4.1 nedan) En stark involvering av de främsta lärarna och rektorerna i utvecklingen av beskrivningar av yrkesskicklighet leder sannolikt till att beskrivningarna blir träffsäkrare och det förhållande att kompetens identifieras och erkänns av de främsta inom området skapar legitimitet. Jfr. också Fullan & Hargreaves kommentar: ”If these things [stycket handlar om vad teacher leadership handlar om konkret] are done *by* teachers, *for* teachers, and *with* teachers, then most people’s teaching career will end in a bang, not in a whimper.” (Hargreaves, & Fullan, (2012), s. 67)

sering är avsikten att vända den utvecklingen.⁸⁵ Och för det är ägarskap av största betydelse. Denna utredning lägger nedan fram en övergripande beskrivning av ett professionsprogram för skolans lärare och ledare i akt och mening att lägga en konstruktiv grund för fullföljandet av den strategi som 2015 års skolkommision lade fram.

3.6 Professionsprogram för professionalisering och professionell utveckling – om dess syfte och principer

Förskollärare, lärare och rektorer av största betydelse för enskilda barn och elevers möjlighet att skapa sig framtida goda liv och för vår gemensamma strävan att bygga ett gott samhälle. De är helt enkelt skolans viktigaste resurs. Deras kunskap, kompetens och engagemang är därmed av yttersta vikt och samhället måste därför etablera goda förutsättningar för dem att utveckla sin yrkesskicklighet. Utredningen föreslår att detta görs inom ramen för ett professionsprogram. I detta avsnitt utvecklas detta ytterligare.

3.6.1 Skolan är beroende av skickliga lärare och rektorer

Skolframgång kan diskuteras utifrån olika utgångspunkter men när det gäller elevers lärande och utveckling av kunskaper och värden är lärares yrkesskicklighet vad gäller undervisning omistligt.⁸⁶ En lärare kan kompensera för negativa faktorer och en lärare kan förstärka positiva förutsättningar. Det omgivande samhället och organisationen på en enskild skola har naturligtvis stor betydelse – liksom grunderna för resurstilldelning och skolans övergripande ambitioner samt det som så ofta benämns skol- eller undervisningskultur. En avgörande förutsättning för en framgångsrik skola är dess lärare och ledare, deras kunskaper och kompetenser. Mer konkret handlar det om den enskilde lärarens skicklighet i kombination med den aktuella skolans, och därmed skolledningars, förmåga att organisera lärare på ett sådant

⁸⁵ Om reprofessionalisering, se exv. Young, (2002), s. 567 f. Jfr även debattinlägget den 1 maj 2017 från skolkommisionärerna Åstrand, Westling-Allodi och Gustafsson, www.skolaochsamhalle.se/flode/skolpolitik/skolkommissionens-forslag-starker-professionell-autonomi/

⁸⁶ För en aktuell diskussion av begreppet skolframgång, se Jarl, et al. (2017), s. 17 ff.

sätt att de inte bara kompletterar varandra utan att de sammantaget utgör en samverkande, förstärkande och lärande organisation – på riktigt.⁸⁷

3.6.2 En systematik för attraktivitet och utveckling

Denna utredning tar vid på den linje OECD och Skolkommissionen slog in på genom att föreslå etableringen av ett professionsprogram som en sammanhållande systematik för såväl utveckling av lärares och rektorerers kompetens som dess strategiska användning. Vår bedömning är att professionsprogrammet ger den struktur som är nödvändig för att kunna lösa flera av de frågor som utredningen har i uppgift att lösa, detta gäller inte minst frågorna som rör kompetensutveckling och fortbildning samt frågan om hur karriärstegsreformen kan justeras för att fungera bättre, enskilt och tillsammans med exempelvis lärarlönelyftet. Anslaget bedöms också svara mot den övergripande ambitionen för utredningens uppdrag, att öka skolprofessionernas attraktionskraft. För att detta ska vara möjligt krävs dock att ramverket för professionsprogrammet som helhet utvecklas, ett arbete som utredningen har påbörjat men som behöver slutföras av andra.⁸⁸ Principen är enkel: genom en förstärkning av läraryrkets attraktionskraft påverkas på sikt både tillgången och kvaliteten på lärarkrafterna – vilket i sin tur, och med de förutsättningar för utveckling, undervisningsskicklighet och modeller för kompetensnyttjande som här föreslås, kommer att positivt påverka elevernas utveckling av kunskaper och värden positivt.⁸⁹ Om yrket är attraktivt påverkas både rekryteringen till yrket och att lärare stannar och utvecklas i yrket – och

⁸⁷ Michael Fullan & Joanne Quinn har föreslagit ett "coherence framework" (som betonar "focusing direction, cultivating collaborative cultures, deepening learning, and securing accountability.") som pekar ut en autentisk utvecklingsväg till skillnad från vad som lätt blir fallet, en instrumentell tillämpning av en modell. (Fullan,& Quinn, (2016), s. 128 ff. Se även Hargreaves, & Fullan, (2012) och Senge, (1995).

⁸⁸ Förslaget om ett professionsprogram behöver tas vidare i ett sammanhang med tydligt professionsinflytande. Utredningen har samrått med den utredningen rörande organisationen av skolmyndigheterna som på regeringens uppdrag leds av Kerstin Hultgren (2017:37). Det förslag som föreliggande utredning lämnar innehåller komponenter som både kan stå för sig själva, och inordnas i en kommande organisationsmodell utifrån en sådan utgångspunkt, men som också tillsammans i form professionsprogrammet bildar en stark helhet och som lämpligen organiseras i enlighet med vad 2015 års Skolkommission förutskickade.

⁸⁹ Se exv. Sanders, & Rivers, (1996).

sannolikt gäller detta i lika hög grad rektorsuppdraget.⁹⁰ Utredningen bedömer att programmet sammantaget kommer att bidra till att den samlade kompetensen blir högre och att den kan användas mer strategiskt. Ett sådant program för skolans lärare och ledare bör kunna bidra till utvecklingen av en positiv spiral i detta avseende då goda utvecklingsmöjligheter är attraktivt i sig, liksom ett tydligt fokus på kärnuppgifterna.

Professionsprogrammet pekar också mot skolsystemet i sig. Berkleyprofessorn David Kirp noterar att ”We have heard a lot of inspirational teachers and superb schools. But excellent school systems are rarities.”⁹¹ Professionsprogrammet är en insats på systemnivån men med fokus på enskilda individer då deras möjlighet att lära och att ta ansvar är en omistlig del av ett starkt skolsystem. Och i detta ligger, inte bara utveckling av det som Andy Hargreaves och Michael Fullan har benämnt som *professional capital* utan det som ligger i dess förlängning – *collaborative professionalism*.⁹² De framhåller att:

... the main point is not the individual teacher, for the better of worse, here and there, that counts, but rather how you maximize the cumulative effect of many many teachers over time for each and every student. Students do well because they have a series of very good teachers – not by chance, but by design. In other words, you have to transform the entire profession – not just the bottom 20% and top 20% but the whole 100%. There is no getting around that hard fact. And continuously improving the 100% is indeed what the top-performing countries do.⁹³

⁹⁰ OECD noterade karriärreformen som en positiv utveckling då frånvaron av ”career paths has for many years hindered professional development of Swedish teachers” men noterade också att mer krävs för att etablera läraryrket som en aktad profession. (OECD 2015, s. 42).

⁹¹ Kirp, (2013), s. 74.

⁹² Det är värt att notera att Hargreaves betonat vikten av att denna typ av samverkan utvecklas på lärarnas och lärandets villkor och hur negativt det kan vara när det blir en administrativ börda, en konstlad pålaga, i stället för en frigörande och utvecklande resurs. Se Hargreaves, (1994) och Hargreaves, & Fullan, (2012), s. 15 f. Jfr. Jarl. et al. (2017), s. 159.

⁹³ Hargreaves, & Fullan, (2012), s. 15 f. Jfr. Jarl. et al. (2017), s. 159.

Dagens utmaningar för skolan är på en sådan nivå att det utöver att enskilda lärare är excellenta i sin yrkesutövning också krävs att deras samverkan kring utveckling av undervisningen och varje elevs lärande måste vara högklassig och genomtänkt.⁹⁴ Precis detta kan förslaget om professionsprogram bidra till genom ökad systematik och ökad fokusering.

En utgångspunkt för programmet är att läraryrkets attraktivitet hänger samman med varför personer väljer att bli lärare, deras motivation, vilket har berörts i tidigare avsnitt. Lärares prioriteringar varierar beroende på vilken skolform som avses men det brukar handla om ett intresse för barn och elever, för undervisning och utveckling, för olika ämnen och ämnesområden. Programmet utgår från att det som för yrkesutövarna är attraktivt är att i sin fortbildning få möjlighet att fördjupa sig inom de områden som de själva upplever sig ha behov utav för sin professionella utveckling – och att det finns tydliga karriärmöjligheter och goda möjligheter att få bidra i verksamheten utifrån uppnådd kompetens. Förslagets innebörd kan sammanfattas som en åtgärd för att:

- lärare ska erbjudas återkommande relevanta och substantiella utvecklingsinsatser under hela yrkeslivet,
- lärar- och rektorskompetens ska kunna erkännas i i förhållande till nationella kompetensbeskrivningar,
- lärare och rektors kompetens ska på ett bättre sätt än i dag tas till vara genom att strategiskt knyta svårare uppdrag till lärare med högre yrkesskicklighet.

Syftet med professionsprogrammet är ytterst att främja elevers lärande genom att stärka professionell kunskap och kompetens samt genom att stödja varje enskild lärares och rektors karriärlånga utveckling. Programmet avser att bidra till att ge lärare och rektorer väsentligt förbättrade möjligheter att svara mot de höga förvänt-

⁹⁴ Hargreaves & O'Connor har utvecklat perspektivet i rapporten *Collaborative Professionalism* (2017): "Professional collaboration refers to how people collaborate within a profession. That collaboration may be strong or weak, effective or ineffective, emerging or mature, and undertaken one way or another. *Collaborative professionalism* is about how people collaborate more professionally and also how they work as a profession in a more collaborative way. *Professional collaboration* is descriptive — it delineates how people work together in a profession. *Collaborative professionalism* is normative — it is about creating stronger and better professional practice together." (Hargreaves & O'Connor, s. 2)

ningar som samhället har på dem. Dessa förväntningar har förstärkts genom den reviderade skollagen vilken stadgar att "Utbildningen ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet."⁹⁵ Det betyder att det måste finnas en systematik som säkerställer att båda dessa grunder aktivt vårdas och programmet syftar till att vara ett starkt bidrag till detta.

Då den huvudsakliga aktiviteten i skolan är undervisning i bred bemärkelse medför det ökade kravet på vetenskaplighet primärt ett ökat krav på lärarna, deras kunskaper och kompetens. Men den nya skollagen stadgar också något annat, nämligen att utbildningen också ska vila på beprövad erfarenhet. Beprövad erfarenhet är inte vilken erfarenhet som helst. Det handlar här om att erfarenheter ska bli föremål för reflektion, det vill säga att med systematik prövas. Vad vi talar om är alltså att lyfta upp analysen av vardagserfarenheter till ett mer skarpt betraktande i syfte att morgondagens praktik ska bli bättre än dagens. Man skulle kunna uttrycka det som att söka efter "best practice" i syfte att utveckla sin egen "next practise".⁹⁶ För att svara mot skollagens förstärkta ambitioner krävs en förstärkt systematik för lärares karriärlånga utveckling.

3.6.3 Professionsprogram, förnyelse och reformvård

I centrum för skolf framgång i en mer principiell betydelse står eleven och dess lärande – men därmed även läraren, den systematiska utvecklingen av undervisningen och rektorernas förmåga till ledarskap så att skolor och förskolor organiseras med tydligt fokus på undervisning och lärande.⁹⁷ Professionsprogrammet är en systematik för ett förstärkt fokus på att utveckla och använda ökad

⁹⁵ 1 kap 5 § skollagen.

⁹⁶ Insikter från generellt kvalitetsarbete inom andra sektorer har lett till utveckling av skolanpassade former för systematiskt utvecklingsarbete. En sådan modell består i etablering av s.k. professional learning communities (PLC). Dessa brukar beskrivas som etablering av arbetsgemenskaper med "the capacity to promote and sustain the learning of all professionals in the school community with the collective purpose of enhancing student learning" (Vescio, Ross, & Adams, (2008) s. 81. NB, författarnas beskrivning är hämtad från Bolam, et al. (2005). PLC framstår som effektiva vad gäller att påverka elevers lärande under förutsättning att de håller ett tydligt fokus på detta.

⁹⁷ Jfr. hur Jarl, et al. (2017) betonar att på de skolor de funnit framgångsrika så fanns det ett tydligt fokus på att sätta "elevernas lärande i centrum och att samarbeta för att se och uppmärksamma alla elever och ge dem de verktyg de behöver." De skolor som var mindre framgångsrika kännetecknades däremot av "att samarbeta och gemensamt ansvarstagande [lyste] med sin frånvaro". (s. 158 f).

undervisningsskicklighet, en struktur för utveckling i skolan, en mekanism för skolan som en lärande organisation för ökad förmågan att hantera utmaningar.

Sammanfattningsvis kan man säga att förslaget på ett professionsprogram har utvecklats både utifrån utvecklingsambitioner och reformvårdande ambitioner. Som nämnts ovan påpekade OECD att det saknades sammanhang och samlande strategier i Sveriges skolreformer. En reformvårdande approach handlar om att justera i grunden bra anslag men som på ett eller annat sätt hamnar fel eller skapar friktion – men också om att förstärka positiv utveckling genom att stärka ramen och sammanhangen. Med professionsprogrammet kommer dock också något nytt – och med det nya möjligheter till satsningar. Det är en ny skapelse – men den bygger också vidare på tidigare initiativ nationellt, regionalt och lokalt. Den bjuder en samlad systematik vad gäller utveckling, erkännande och användning av kompetens och dess kärna handlar om att:

- ta utgångspunkt i professionens och de professionellas efterfrågan av relevanta och verkningsfulla utvecklingsmöjligheter på ett likvärdighetsfrämjande sätt,
- skapa transparens och förutsägbarhet vad gäller kompetensutveckling, robusta och legitima processer för erkännande av kunskap och kompetens samt och anställningsstrukturer som avgörande faktorer för att skapa professionell samverkan för utveckling,
- fungera stöttande, vårdande och hedrande av expertis och skicklighet,
- skapa tilltro, tillit och förväntningar på lärare och rektorer.

4 Professionsprogrammets byggstenar

I föregående kapitel tecknades den bakgrund och problembild utifrån vilket förslaget till ett professionsprogram utformats. Mycket förenklat kan man säga att den analys som har varit vägledande bygger på ett antagande om att lärares och rektorers kunskap och kompetens samt villkor för dess utveckling och användning som ytterst är avgörande för elevers lärande. Vägledande har också varit att det samlade förslaget i huvudsak ska förädla tidigare gjorda insatser och stärka dessa genom att etablera en tydlig nationell ram. I detta kapitel ges en fördjupad bakgrund till professionsprogrammets tre byggstenar, att utveckla kompetens, att erkänna kompetens och att använda kompetens. I därpå följande kapitel ges en beskrivning av hur professionsprogrammet mer konkret kan ta sig i uttryck för den enskilde läraren och rektorn.

Professionsprogrammets tankefigur – tre grundantaganden

Professionsprogrammet syftar till att säkerställa att lärare och rektorer får goda villkor för professionell utveckling och karriär. Strategin är dubbel. Den ena delen handlar om att skapa väsentligt förbättrade möjligheter för lärares och rektorers yrkesutveckling och för en strategisk kompetensanvändning i skolan. Den andra handlar om att öka skolprofessionernas attraktionskraft så att rekryteringen till professionerna på sikt förstärks, liksom att försäkra att lärare och rektorer väljer att stanna kvar och utvecklas i yrket. Sammantaget antas strategin leda till att den samlade kompetensen över tid förstärks och att skolans måluppfyllelse förbättras. Programmet bygger på tre antaganden:

- att det behövs ett samlat och förstärkt grepp för lärares och rektorers professionella utveckling under hela yrkeskarriären, det vill säga professionsprogrammet behöver en kompetensutvecklande del.
- att det behövs tydliga beskrivningar av lärarkompetenser från basal nivå upp till mycket avancerad nivå samt att det måste finnas robusta och tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika nivåer av kompetens.
- att det behövs mer utvecklade modeller för att använda kompetens så att identifierad och erkänd kompetens kan användas mer strategiskt.

Vart och ett av dessa antaganden utgör grunden för en del av programmet. Programmet kan därmed sägas bestå av dels en kompetensförstärkande del, dels en del vars fokus är kompetensvändning vilka sammanbinds av en funktion för att bekräfta enskilda lärares kompetenser. Var för sig framstår dessa ansatser inte som särskilt unika men väl utvecklade och integrerade med varandra ger helheten en systematik som med en tydlig utformning och adekvat resurssättning är något av en *game changer*. Skolkommissionen betonade också att programmet skulle vara nationellt reglerat i förordning för att få till stånd likvärdighet och systematik i dess tillämpning men i sin lokala tillämpning regleras av parterna för att därmed vara adaptivt utifrån lokalt identifierade behov.¹

4.1 Del 1: Kompetensutveckling – en kraftfull systematik för utveckling av lärar- och ledarkompetens

Programmet syftar ytterst till att utveckla elevernas lärande och till att utveckla läraryrket till en attraktiv profession. Skälen till att det är viktigt att utveckla en systematik av detta slag är lika viktiga som enkla: Med stöd stannar fler, med goda utvecklingsmöjligheter når fler högre yrkesskicklighet tidigare i karriären och detta påverkar

¹ SOU 2017:35, s. 186 ff.

elevernas lärande positivt. Nedan sammanfattas utvecklingsdelen av programmet kort för att senare i avsnittet utvecklas.

De grundläggande principerna för kompetensutveckling via programmet är:

- att utveckling av yrkeskunskap och yrkeskompetens sker bäst utifrån personligen upplevda behov och artikulerade ambitioner. Därför är den enskilde lärarens och rektorns egen önskan om att utveckla sin yrkesskicklighet en grundläggande förutsättning för programmets design.²
- att det pedagogiska ledarskap som rektorer har att utföra innebär att de ständigt måste överväga hur de på bästa sätt tillförsäkrar eleverna den bästa undervisningskompetensen och hur en likvärdig skola av högsta kvalitet säkras. Därför är det ett ansvar för rektorer att kontinuerligt föra dialog med skolans lärare om de utvecklingsbehov de ser inom respektive skola och skolhuvudman och hur dessa kan realiseras i relation till och med utgångspunkt i den enskilde lärarens behov och strävan. På samma sätt behöver en kontinuerlig dialog föras mellan rektor och huvudman om rektorns utvecklingsbehov.

Professionsprogrammet omfattar två olika spår, ett för lärare och ett för rektorer. För den enskilde läraren innefattar den kompetensutvecklande delen av professionsprogrammet (lärarspåret) följande delar:

- Introduktion i yrket med tillgång till en erfaren lärare som mentor under lärarens första anställning. Introduktionen sträcker sig över ett år och omfattar både utbildningsinsatser som är specifika för introduktionen och mer allmänna utvecklingsdelar.
- Kontinuerlig utveckling av kunskap och kompetens genom hela yrkeslivet. Läraren väljer efter dialog med rektor a) inriktning på

² Redan tidiga studier av organisationsmodeller för kollegiala lärande- och utvecklingsprocesser betonar hur betydelsefullt det är att lärare själva får ta ledarskap i dessa frågor, se exv. Englert, & Tarrant, (1995) s. 327. För svenskt vidkommande har Wieland Wermke i sin studie *Development and Autonomy – Conceptualising teachers' continuing professional development in different national contexts*, noterat att den svenska traditionen inte primärt bygger på en sådan approach. (2013, s. 121.) Det kollegiala lärandet som modell för att skapa frirum för lärare att ta ledarskap för utveckling behöver som alla val problematiseras för en framgångsrik tillämpning. Se exv. Langlelotz, (2017).

innehållet i sin fortbildning, b) typ av utbildningsform (insatsformat) och c) med vilket tempo den ska genomföras.

Den del av professionsprogrammet som har inriktning mot rektor och skolledning, (skolledarspåret) består av följande delar:

- En rekryteringsutbildning, eller kanske bättre uttryckt, kvalifikationsutbildning för att bli behörig att söka skolledaruppdrag, möjlig att ta del av inom programmet lärarspår. Motsvarande utbildning bör också vara möjlig att läsa vid universitet och högskolor för andra yrkesverksamma än lärare.
- En befattningsutbildning på sikt omformad utifrån att en kvalifikationsutbildning erbjuds.³
- Kontinuerlig utveckling av kunskap och kompetens genom hela yrkeslivet. Rektorn väljer efter dialog med huvudmannen a) inriktning på innehållet i sin fortbildning, b) typ av utbildningsform (insatsformat) och c) i vilket tempo den ska genomföras.

Den kontinuerliga kompetensutvecklingen i professionsprogrammets två spår bör huvudsakligen genomföras inom något av de tre insatsformaten benämnda: *Kurs*, *Kollegial process* och *Projekt* samt ytterligare ett insatsformat, benämnt *Sökbart utbildningsutrymme*. De tre förstnämnda insatsformaten handlar om insatser som snarare omspannar terminer än timmar och dagar då studier (se nedan) pekar på att korta insatser sällan är verkningsfulla. En lärare, eller rektor deltar i (eller leder) återkommande sådana insatser. Med *särskilt utbildningsutrymme*, för vilka ett statsbidrag ska kunna svara för delar av huvudmannens omkostnader under utbildningstiden, avses en sökbar möjlighet till en mer omfattande insats för vilken lärare kan kvalificera sig. För etableringen av dessa olika insatser kommer det att krävas en omfattande samverkan mellan olika skolhuvudmän och mellan skolhuvudmän, myndigheter samt universitet och högskolor vad gäller behoven på en aggregerad nivå. Innan beskrivningen av programmet utvecklingsdel beskrivs ytterligare ges en presentation av forskning om lärarfortbildning.

³ Kvalifikationsutbildningen och den grundläggande utbildningen bör kunna sammanföras till en examen på avancerad nivå. Jfr. SOU 2015:22.

4.1.1 Kompetensutveckling – vad vet vi om vad som är verkningsfullt?

Begrepp och kontext

Programmets utvecklingsdel handlar om att lärare och rektorer ska få bättre förutsättningar för sin professionella utveckling. Då finns det förstås skäl att fråga sig vad vi vet om det som i engelskspråkiga skolsystem brukar benämnas *in-service training*.⁴ Något motsvarande uttryck har vi inte på svenska vad gäller skolområdet utan här används vanligen begrepp som fortbildning, vidareutbildning och kompetensutveckling. Inte sällan kan man anta att begreppen används synonymt men det finns skillnader att beakta.

Utredningen om skolans kommunalisering (U 2012:09) menar att det finns ett mönster av att man på 1960- och 1970-talen riktade fortbildningen mot den enskilde läraren, men att den därefter fick en inriktning mot arbetslaget och verksamhetsutveckling. I samband med detta kom också begreppet kompetensutveckling att bli dominerande.⁵ Utredningen skriver:

⁴ Begrepp som detta, *in-service training*, tar fasta på en aspekt, nämligen att aktiviteten i fråga sker med fokus på yrkesverksamma, ett annat begrepp, *teacher learning*, på ytterligare en aspekt. Begreppet *competence development* adderar ytterligare aspekter och kommer med en ibland besvärande dubbelhet då begreppet fokuserar på det tänkta utfallet av en aktivitet samtidigt som begreppet, liksom det svenska kompetensutveckling, ofta får stå för själva aktiviteten. Tilläggas bör förstås att begreppet *in-service training* i sig också innehåller en ytterligare dimension, som i perspektiv av akademiseringen av lärares utbildning också varit djupt omdiskuterat, nämligen huruvida det är *training* eller *education* som är eftersträvsvärt. *Training* relaterar till de traditionella lärarseminarierna och en övningsorienterad utbildning till skillnad från *education* som signalerar utbildning inom akademien, med större ämnesdjup och krav på analytiska, kritiska och reflekterande förmågor.

⁵ SOU 2014:05, s. 130 ff. I sammanhanget bör man kanske också ha i minnet att lärarutbildningsutredningen, Att lära och leda. En lärarutbildning för samverkan och utveckling, (SOU 1999:63) som låg till grund för 2001 års lärarutbildningsreform behandlade lärares fortbildning och dess relation till grund utbildningen (kap. 11).

Med begreppet kompetensutveckling avsågs både det som tidigare benämns fortbildning som avsåg utbildning som utvecklar lärarens förutsättningar att fullgöra sitt befintliga yrke och vidareutbildning som inbegriper utbildning som leder till en annan, vanligen högre kompetens. Dessutom inbegreps skolutveckling mer generellt i begreppet.⁶

Fortbildning och vidareutbildning relaterar således begreppsmässigt tydligare till individen och dess utveckling av kunskaper i syfte att vidmakthålla, höja och utvidga sin kompetens. Begreppet kompetensutveckling inbegriper dessa båda begrepp men kan sägas medföra två väsentliga förskjutningar, dels genom att kompetensen också betraktas ur ett skolutvecklingsperspektiv, dels genom att den företrädesvis organiseras för en grupp snarare än en individ.

Professionsprogrammet omspannar i sitt anslag såväl fort- och vidareutbildning som kompetensutveckling men programmet orienterar i hög utsträckning utifrån individens behov men inbegriper in i sin logik en verksamhetsutvecklande strävan. I samband med professionsprogrammet används begreppen fortbildning och kompetensutveckling relativt synonymt men betoningen på den individuella lärarens behov och prioritering bör beaktas.⁷

Kompetensutveckling i en historisk kontext

Lärares och rektorers kompetensutveckling måste också förstås i sin historiska kontext. Länsskolnämnderna, som etablerades och utvecklades parallellt med uppbyggnaden av grundskolan, hade cirka 250 fortbildningskonsulenter knutna till sig för övergripande arbete

⁶ SOU 2014:05, s. 136. Jfr. Riksrevisionen skrivning: "Begreppen fortbildning och vidareutbildning används ofta synonymt men följande distinktion kan göras: "Fortbildning avser utbildning som syftar till att upprätthålla och utveckla den kompetensnivå som krävs för att den yrkesverksamma ska kunna utföra de arbetsuppgifter som ingår i tjänsten. Exempelvis tar en lärare som studerar för att lära sig ett nytt betygssystem enligt denna definition del av en fortbildningsinsats. Vidareutbildning avser utbildning som syftar till att förbereda den yrkesverksamma för delvis nya arbetsuppgifter på en fördjupad eller en högre kompetensnivå och som medför en ökad grad av specialisering inom ett eller flera kompetensområden. Specialpedagogutbildningen är ett exempel på en vidareutbildning för lärare." Riksrevisionen 2016:15, s. 10. Jfr. SOU 1999:63, s. 231.

⁷ Begreppet kompetensutveckling är delvis ett besvärligt begrepp. Dels så döljs delvis det förhållande att kunskap är förutsättning för systematisk kompetens. Därmed har det uppstått en diskussion rörande huruvida man exkluderar eller inkluderar kunskap i begreppet kompetens. Dels användes begreppet ofta som beteckning på den aktivitet, exv. en kurs, som avser att leda till kompetensutveckling. Språkligt blandas därmed mål och medel vilket är olyckligt.

med lärares fortbildning och dessa lärare skulle vara aktiva i undervisningen på halvtid för att inte tappa förankringen i skolan.⁸ Lärares fortbildning var då ett statligt ansvar och fortbildningsinstitut fanns etablerade i anslutning till vissa lärarutbildningar. Genom decentraliseringen kom ansvaret för fortbildningen att överlåtas på kommunerna och de enskilda skolhuvudmännen och redan dessförinnan hade läns skolnämndernas fortbildningsorganisation avvecklats.⁹

Lärares fortbildning kom med tiden att bli mer inriktad mot verksamhetsutveckling och analogt försvann möjligheten för enskilda lärare att studera inom ramen för sin anställning och med enbart en mindre lönereduktion (på det så kallade b-avdraget). Vidare avvecklades en verksamhet med sommarkurser som Läns skolnämnderna också hållit i. Ett statligt bidrag till skolutveckling kom till för att stödja verksamheten men detta togs bort i och med kommunaliseringen och när de riktade statsbidragen upphörde 1993 blev det helt upp till kommunen att avgöra hur mycket man skulle satsa på lärarnas fortbildning.¹⁰ När kommunerna tog över ansvaret organiserades fortbildningsavdelningar inom kommunerna i de fall man hade tillräckliga volymer för att generera resurser för det. Dessa skulle samverka med de dåvarande högskoleregionerna och inriktningen styrdes av dels statliga förteckningar över fortbildningsbehov, dels av kommunernas fortbildningsorganisation. Utredningen om skolans kommunalisering (U 2012:09) menar vidare att de kommunala prioriteringarna av fortbildningsbehovet inte hade särskilt stark förankring på skolorna. Sammanfattningsvis kan man beskriva utvecklingen i följande punkter:

- det statliga inflytande minskade när man avvecklade läns skolnämnderna och deras fortbildningsverksamhet,
- lärarprofessionens inflytande över fortbildningen minskade,
- det enskilda lärarnas inflytande över fortbildningen minskade,

⁸ Marklund, (1989), s. 324 f. Se s. 159 ff. angående läns skolnämndernas etablering och uppdrag.

⁹ SOU 2014:5, s. 134.

¹⁰ SOU 2014:5, s. 135. Det var också i denna veva som lärarfortbildning kom att benämnas som *kompetensutveckling* vilket fick en bredare innebörd samtidigt som andra utförare successivt kom att ersätta högskolorna.

- generell skolutveckling sattes i centrum i stället för den enskilde lärarens utveckling.¹¹

Till bilden hör också att ett särdrag i den svenska utvecklingen är en lång tradition av att förbereda olika nationella skolreformer inom ramen för lärares fortbildning, en tradition som fortfarande råder och där de nationella skolmyndigheterna, primärt Skolverket har en ledande roll.¹² Således har både huvudmän och stat agerat på sätt som minskat lärares och rektorers inflytande över sin egen kunskaps- och kompetensutveckling.

4.1.2 Vilken fort- och vidareutbildning ger den bästa kompetensutvecklingen?

Hur kan utveckling av yrkesskicklighet understödjas? Insatser för lärares utveckling av kompetens har blivit en allt mer central del av strävan att utveckla skolan – men vilken lärar- och rektorsfortbildning är den bästa?¹³ Inom skolan brukar det sägas att den bästa fortbildningen är den efterfrågade. Men sannolikt finns det ett stort antal mycket personliga uppfattningar om detta – av det enkla skälet att det finns så många olika lärare, så många olika skolor och sammanhang, dvs. väldigt starkt skiftande behov. Men om vi preciserar frågan till att handla om effektiv utbildning av yrkesverksamma lärare minskar variationen en del, särskilt om vi med effektiv också menar att utbildningen ska påverka undervisningen på ett sätt som medför att eleverna lär sig mer.¹⁴

¹¹ Jfr. SOU 2014:5, s. 135 f.

¹² Wermke, 2013 s. 27 ff. Jfr Riksrevisionens exempel ovan om att det för lärare är fortbildning att studera "... för att lära sig ett nytt betygssystem..." Riksrevisionen (2016), s. 10.

¹³ Se exv. Håkansson & Sundberg (2016), s. 160. Yrkesskicklighet utvecklas naturligen genom yrkesutövning och observerande av andras utövning, genom reflektion, dialog och genom såväl informell påverkan som formell utbildning. (jfr. exv. Postholm, (2012), s. 406.) Det som här sätts i fokus är primärt det senare, formell utbildning, men det är värt att notera att en central observation i forskning om fortbildning är att effektiv sådan bygger på och nyttiggör den personliga erfarenheten, reflektion, observation, dialog etc.

¹⁴ Ovan berördes innebörden av begreppen fortbildning, vidareutbildning och kompetensutveckling och till innebörden av det senare hänfördes också de två förra. I det här textavsnittet hade det varit utmärkt att använda ett begrepp med en tydligare motsvarighet till engelskans *in-service training* men i avsaknad av ett sådant begrepp kommer termen fortbildning att användas på ett sätt som också inkluderar vidareutbildning. Skälet till att inte använda termen kompetensutveckling är att den snarare sätter fokus på resultat av de åtgärder som utgörs av fort- och vidareutbildning. Att använda termen "kompetensutveckling" skapar oklarheter i en text som denna som undersöker kännetecknen på effektiva insatser för utveckling av yrkesskicklighet. Problemet

Det amerikanska Learning Policy Institute publicerade nyligen en översikt över egenskaper hos verkningsfull fortbildning.¹⁵ I studien lyfts fram att framgångsrik fortbildning:

- Is content focused
- Incorporates active learning utilizing adult learning theory
- Supports collaboration, typically in job-embedded contexts
- Uses models and modeling of effective practice
- Provides coaching and expert support
- Offers opportunities for feedback and reflection
- Is of sustained duration.¹⁶

Effektiv lärarfortbildning måste således vara en viktig aspekt att beakta när skolans organisation och användning av resurser beslutas. Den måste vara substantiell, återkommande och långsiktig och dess former måste, beroende på mål och inriktning, kunna variera. Men utrymme för fortbildning och utveckling av kompetens kan inte utgöra en restpost efter alla andra överväganden, varken i skolorganisationen som sådan eller i den enskilde yrkesutövarens planering. Kunskap om effektiv fortbildning utmanar både existerande praxis av hur fortbildning organiseras och föreställningar om hur kompetens bäst utvecklas.¹⁷

blir uppenbart i följande exempel "vilken kompetensutveckling ger den bästa kompetensutvecklingen? (alt. utvecklingen av kompetens)?" Däremot framstår frågan "vilken fortbildning ger den bästa kompetensutvecklingen (alt. utvecklingen av kompetens)?" som begriplig.

¹⁵ Effektiv definieras i termer av att fortbildningen påverkar elevernas lärande positivt: "This paper reviews 35 methodologically rigorous studies that have demonstrated a positive link between teacher professional development, teaching practices, and student outcomes."

¹⁶ Darling-Hammond, et al. (2017), passim. Jfr. Knapp, (2003). i vilken en liknande bild ges av dessa karakteristika men med den skillnaden att ett större fokus läggs på "pedagogical content knowledge" inom fortbildningen (s. 119). Se också den aktuella översikten Rigor and Equity by Design: Locating a Set of Core Teaching Practices for the Science Education Community angående fortbildning inom ett mer avgränsat område vilken ger en bild som samstämmer med som ges av Darling-Hammond et. al. men som också betonar "coherence with school policy and practice" som framgångsfaktor. (Windschitl, & Barton Calabrese, (2016), s. 1146)

¹⁷ Nationellt och internationellt artikuleras inte sällan omfattande kritik mot hur lärarfortbildning kan sakna höjd, relevans, sammanhang och inte minst systematik. För ett aktuellt svenskt exempel, se skolvarlden.se/artiklar/twitterstorm-efter-malmos-fortbildningsdag-forakt. Reportaget berättar om en fortbildningsdag där en skolhuvudman samlat 4 000 medarbetare fören gemensam aktivitet. Man kan notera hur en ansvarig tjänsteman

I en annan aktuell översikt över forskning om lärares fortbildning lyfter Mary Kennedy på Michigan State University fram dels betydelsen av att vi närmar oss frågor rörande vilken fortbildning som "fungerar" på ett mer nyanserat sätt, dels att mycket av det som kännetecknar framgångsrik fortbildning i grund och botten är beroende av såväl lärares egen inre motivation till utveckling som vilka det är som leder kompetensutvecklingsinsatserna.¹⁸ Kennedy baserade sin översikt på en omfattande genomgång av forskning rörande sådan lärarfortbildning som visat på "evidence of student achievement".¹⁹ Kennedy menar att det råder stor konsensus om vikten av fortbildning men ganska lite samstämmighet hur den påverkar lärarna, "about what happens in PD, how it fosters teacher learning, and how it is expected to alter teaching practice."²⁰ Kennedys övergripande synpunkt är alltså att vi i många fall inte vet tillräckligt mycket om hur fortbildning inverkar på de yrkesverksamma, alltså, att kännedom om dessa observationer av förekommande karakteristika på framgångsrik fortbildning kanske är nödvändiga men inte tillräckliga betingelser för att kunna designa framgångsrik lärarfortbildning. Hon pekar också på att med skilda uppfattningar om vad bra undervisning är följer olika idéer om hur lärarfortbildning kan utveckla

kommenterade kritiken mot utbildningsdagen, "Det är en kostnadseffektiv form men det är kanske inte den bästa formen att regelbundet samla 4 000 människor." I Yoon et. al. (2007) lyfts kritiken (med citat från andra studier) mot förekomsten av "... single-shot, one-day workshops that often make teacher professional development 'intellectually superficial, disconnected from deep issues of curriculum and learning, fragmented, and noncumulative' ... And because there is no coherent infrastructure for professional development, professional development represents a 'patchwork of opportunities—formal and informal, mandatory and voluntary, serendipitous and planned'". Jfr. Uppsalaforskaren Wieland Wermkes kommentar: "For a long time, conceptions of teachers' CPD [continuing professional development] were limited to short-term, after-school courses and in-service development with precast content and models aimed mostly at preparing teachers for top-down reforms. This is no longer a viable way to see teachers' continuing professional development ..." (Wermke, 2013, s. 35).

¹⁸ Kennedy, (2016a). Kennedy använder begreppet *professional development* men för att inte skapa oklarhet om mål och medel används här begreppet fortbildning när det är formen för utbildningen som diskuteras.

¹⁹ Utöver att kompetensutvecklingsinsatserna skulle ha påverkat studieresultatet gjordes urvalet utifrån kvaliteten på forskningsmetodiken och kriterier som att det gick att utläsa villkoren för deltagande (obligatorium/frivillighet) samt att man följde lärare minst ett år efter kompetensutvecklingsinsatsens avslutande. Kennedy menar att p.g.a. av att kompetensutvecklingsinsatser (PD) är flerstegsprocesser, (där utbildningen syftar till att utveckla lärares kunskaper vilket antas påverka lärares undervisning (kompetens) och därmed elevers lärande – och där man ibland har med coacher och andra aktörer vilket ytterligare tillför processsteg, är det inte korrekt att använda traditionella bedömningsmallar vad gäller effektstorlek. Hon menar att en effekt om 0.2 vilken ofta betraktas som liten sannolikt i sammanhanget bör bedömas som betydande (rather large). (Kennedy, 2016a, s. 960.)

²⁰ Kennedy, (2016a), s. 945.

lärarnas undervisningskompetens.²¹ Kennedy betonar att fortbildarnas kompetens är av betydelse liksom att effekten av kompetensutvecklingsinsatser i grunden är mycket beroende av deltagarnas motivation och strävan att utvecklas i sin yrkesutövning.²² Kennedy väljer alltså att snarare nyansera och fördjupa än att förenkla läget. Hon menar vidare att studier av effekterna måste vara långsiktiga då effekterna kommer över tid och inte i slutet av ens en ettårig utbildning.

Dessa två översikter om forskning rörande vilka former för kompetensutveckling som är mest effektiva pekar alltså mot att frågan är komplex. Strävan efter att identifiera – och sedan tillämpa – enkla kännetecken på framgångsrik kompetensutveckling leder lätt fel. De särdrag som man funnit på framgångsrik fortbildning är inte utan betydelse men i en förenklad tillämpning är det inte alls säkert att en insats blir framgångsrik. Kennedy menar att vi måste vara långt mer nyanserade och hon går igenom några av de mer centrala karaktäristika på framgångsrika fortbildningsinsatser som brukar finnas i dessa listor.

Kennedy granskar uppfattningen att effekten är bättre om kompetensutvecklingen organiseras i grupper. Hon visar att det kan vara så men att det krävs att grupper har tydliga utvecklingsmål, att man tar in forskningsrön i diskussionen och att man har en tydlig ledning som ställer frågor och håller diskussionen fokuserad.²³ Kennedy lyfter också fram betoningen på att fortbildning ska ha ämnesfokus – men påpekar att framgångsrik fortbildning håller samman ämnesstudierna med ämnesdidaktisk fördjupning. Till exempel menar hon att i effektiv fortbildning var ämnesfördjupningen "... subsumed under a broader goal, such as helping teachers learn to expose student thinking."²⁴

²¹ Kennedy, (2016a), s. 946. Dessa punkter matchar väl den lista som presenteras i Hattie, (2009), s. 120 f.

²² Kennedy, (2016a), s. 948.

²³ Kennedy, (2016a), s. 972.

²⁴ Kennedy, (2016a), s. 971. Kennedy analyserar fortbildning utifrån ett ramverk hon utvecklat rörande fem utmaningar som alla lärare möter och vilka fyra vanligen utgör huvudparten av lärares fortbildning. Dessa är enligt henne, att beskriva komplicerat ämnesinnehåll på ett sätt så att elever kan ta det till sig, att skapa en bra lärandemiljö och upprätthålla ordning, att motivera och engagera eleverna, att få eleverna att artikulera sina kunskaper och frågor på ett sätt som gör det möjligt för läraren att hjälpa dem vidare i utvecklingen. Hon menar också att det finns en utmaning som vanligen inte adresseras, nämligen att läraren måste finna ett sätt att hantera dessa utmaningar som passar den egna personligheten. Jfr Kennedy, (2016b).

En annan förekommande uppfattning som Kennedy behandlar är frågan om betydelsen av att kompetensutvecklingen inkluderar användning av coacher. Det visar sig att också effekten av detta varierar. Att använda föreskrivna modeller med coachingstöd verkar inte vara en effektiv modell om man jämför med vad som åstadkoms när coacher i stället "adopted a collaborative, joint problem-solving approach designed to help teachers develop a more strategic approach to their lessons."²⁵ Modellen verkar alltså utvecklande om coachen, den mer erfarne och kompetente, samarbetade med lärare i deras lektionsplanering och även kunde gestalta en mer avancerad undervisningspraktik.²⁶ Fortbildningens utsträckning över tid visar sig vara av betydelse men effekten är också beroende av motivation vilket innebär att fortbildning som upplevas omotiverad och påtvingad kan påverka utfallet negativt.²⁷ Det verkar också vara centralt vilka som leder fortbildning och vilken kompetens de har.²⁸ Skolväsendet måste alltså bli mer nyanserat i arbetet med fortbildningen så den verkligen leder till kompetensutveckling. Motivation och kompetens förefaller vara nyckelord liksom medveten fokusering. Vad gäller motivation är utmaningen i grund och botten likartad med den som lärare brottas med varje dag "Attendance is mandatory but learning is not."²⁹

Budskapet pekar mot betydelsen av att rektorer och lärare får frihet att utveckla sin praktik samt att de får ett modellerande stöd, ett stöd där den tillförda expertisen gestaltar ett utvecklat alternativ.³⁰ Viljan till förändring och utveckling är en omistlig komponent vilket enligt Kennedy medför ett behov av att

reconceptualize teachers as people with their own motivations and interests. The differences shown here among PD methods of facilitating enactment strongly suggest the importance of intellectually engaging teachers with PD content, rather than simply presenting prescriptions or presenting bodies of knowledge. Furthermore, the differences in program effectiveness when studies compared groups of volunteers as opposed to groups of non volunteers remind us of the role of teachers' own volition in improving their practices.³¹

²⁵ Kennedy, (2016a), s 963.

²⁶ Kennedy, (2016a), s. 960.

²⁷ Kennedy, (2016a), s. 972.

²⁸ Kennedy, (2016a), s. 974.

²⁹ Kennedy, (2016a), s. 973.

³⁰ Här finns sannolikt en fråga om legitimitet också.

³¹ Kennedy, (2016a), s. 974.

Förutom att utbildningen i sig måste hålla hög kvalitet framstår alltså lärares inre motivation till utveckling som lika viktigt för att kompetensutvecklingsinsatser ska vara framgångsrik som designen på själva insatsen. Kontentan av denna observation är att sådana sätt att organisera insatser för kompetensutveckling som säkerställer relevans, delaktighet, ägarskap m. m. bör prioriteras så att motivation kan hållas på högsta nivå. Det bör därmed vara en del av lärares och rektorers autonomi att kunna styra över den egna kompetensutvecklingen.³² Detta är ett av skälen till att den modell för arbete med kompetensutveckling som utredningen föreslår är uppbyggd kring få fasta delar och en stor portion av valfrihet.

4.1.3 Fortbildning och utveckling prioriteras till tre format: Processer av kollegialt lärande, Utvecklingsprojekt och Kurser

Utformningen av utvecklingsdelen i programmet bottnar i skolans utmaningar och de insikter i forskning om fortbildning rörande betydelse av såväl motivation som betydelsen av genomförandekontexten och grader av flexibilitet. Samtidigt föreligger ett behov av att programmets insatsformer bidrar till att garantera likvärdiga utvecklingsmöjligheter för alla lärare och rektorer vilket pekar mot behovet av att den tillkommande organisation som ska ansvara för programmet reglerar detta. Delar av programmet behöver vara nationellt medan andra delar, som exempelvis insatsernas innehåll, behöver utformas successivt utifrån enskilda lärares och rektorers behov liksom de lokala skolhuvudmännens.

Som nämnts ovan föreslås programmet arbeta genom främst tre insatsformat, *kollegiala processer*, *utvecklingsprojekt* och *kurser*. De två förstnämnda är tydligt skolförlagda och den tredje bör, beroende på

³² Jfr. Wieland Werkes kommentar att "... it appears productive to see teacher autonomy as a conditioning structure for teachers CPD [continuing professional development]." (s. 120). Utifrån sin jämförelse med hur lärares kompetensutveckling sker i Tyskland så är han tämligen kritisk till att begränsa lärares autonomi i detta avseende och att lärarfortbildning planeras "...at an administrative level with administrative professionals rather than teaching professionals making the decisions." (s. 121) Amerikanen Larry Cuban, beskriver i sin studie av kontinuitet och förändring av undervisning i amerikanska skolor under mer än hundra år, olika lager av vad man kan kalla "beslutssfärer" för en lärare och hur undervisningens innehåll och form är "at the core of teachers' authority", typiska kärnområden för lärarfortbildning, och kan man tycka, som centrala aspekter av lärarens ansvar och utvecklingsområden bör också lärare ha styrkraft över sin fortbildning inom detta. (Cuban, 1993, s. 262–271).

sammanhang, också utvecklas åt det hållet. Insatsformen *kurs* har en självklar plats i programmet men i tider av lärarbrist är det inte rimligt att en stor andel av lärarkåren ska sitta bänkade på ett universitet eller en högskola. Programmet är designat för att lärare och rektorer ska kunna stärka sin yrkesskicklighet i eller nära verksamheten. Det beror på att det är i närhet till verksamheten som yrkesskickligheten vanligen bäst utvecklas. Programmet har därför som mål att på varje skola och förskola stödja framväxten av en kultur av lärande, utveckling och forskning.³³

Två centrala utmaningar uppstår mot bakgrund av denna grundläggande design, en för högskolan och en för skolan. För det första måste högskolan, och andra aktörer, aktivt utveckla modeller för hur de på bästa sätt kan vara ett stöd för det skolväsendets kompetensuppbyggnad. För det andra måste skolan särskilja och organiseras sin kompetens på ett sådant sätt att särskilt skickliga lärare och rektorer kan kliva fram och inom programmet ta ansvar för att utveckla yrkesskickligheten hos de som ännu inte nått lika långt som de själva. Vad vi talar om här är alltså en professionsutvecklande approach som sker i samverkan men som också i hög grad leds av de främsta bland lärare och rektorer.

En poäng med den modell som föreslås är att formatet möjliggör att innehållet kan förändras över tid, dock alltid med ett grundläggande fokus på yrkesskickligheten, men att strukturen är beständig. Detta är särskilt viktigt i ett samhälle som snabbt förändras, som påpekades i inledningen av betänkandet. I Skolkommissionens förslag på professionsprogram ingick en övergripande tematisk indelning med fokus på undervisning, ledarskap och specialisering. Utredningen anser dock att det är viktigt att programmet är enkelt, och att det är viktigt att det finns utrymme för att fylla programmet med innehåll och fokusområden för utvecklingsinsatser lokalt och med utgångspunkt i lärares och rektorers uttryckta behov. En sådan adaptiv approach skapar förutsättningar för programmets relevans, genomslag och uthållighet över tid.³⁴

³³ Kollegialt lärande är en form av kombinerad utbildnings- och utvecklingsinsats som sker i den egna verksamheten, i vilken deltagare undersöker den egna praktiken och där kollegor gemensamt strävar efter olika former av förbättring. Exempel som berörs i texten är lesson studies och learning studies men denna form av lärande sker också i andra former, exv. Forskningscirklar och undervisningsronder.

³⁴ Jfr. Sykes and Wilsons kommentar om att reformer med inriktning mot "new skills", alltså metoder, sällan blir verkningsfulla. (Sykes, & Wilson, (2016), s. 862).

Utformningen syftar till att ge ökade möjligheter till utveckling inifrån skola och förskola. Fortbildningens innehåll styrs ofta av nationella eller lokala reformer som har skapats utanför eller på distans till såväl lärarprofessionen som enskilda lärare och deras yrkesutövning. Utredningen anser att grunden för lärares och rektorers karriärlånga utveckling måste drivas i högre grad inifrån professionen och den enskildas behov, och utifrån en strävan att verksamheten ska svara mot de nationella målen. Förenklat kan man tala om att tyngdpunkten för initiativ och styrning vad gäller lärares och rektorers möjligheter till karriärlångt lärande och utveckling behöver förflyttas från ett "utifrån-uppifrån-perspektiv" till ett "inifrån-nerifrån-perspektiv".³⁵

4.1.4 Kompetensutveckling genom processer av kollegialt lärande

För mer än två decennier sedan satte Linda Darling-Hammond, då på Columbia University, fokus på hur lärare lär:

Teachers learn by doing, reading, and reflecting (just as students do); by collaborating with other teachers; by looking closely at students and their work; and by sharing what they see.³⁶

Denna, och liknande observationer av lärares lärande representerar en i grunden förändrad syn på kompetensutvecklingsinsatser bör se ut och det i ett sådant perspektiv den ökade betoningen på olika former av kollegialt lärande bör ses.³⁷

I boken *The Teaching Gap – Best Ideas from the World's Teachers for Improving Education in the Classroom* satte de båda amerikanska

³⁵ Jfr. beskrivningen av hur lärarfortbildningen förändrats sedan 1960-talet i SOU 2014:5 (ovan). Se också Wermkes studie av lärarfortbildning i Sverige och i Tyskland, där han noterat att fortbildning i Sverige ofta är både bestämd och planerad på andra nivåer än lärarnas. (Wermke, 2013, s. 121) Det bör hållas i minne att studien inte är en studie av lärarfortbildning i sig utan har fokus på lärares syn på fortbildning som en central indikator på vad som är Wermkes primära intresseområde, lärarautonomi. Notera att professionsprogrammet strävar efter att kombinera lärares behov av att ha kontroll över sin professionella utveckling och det förhållandet att skolutveckling i hög grad är beroende av gemensamma insikter och strävanden.

³⁶ Darling – Hammond, & McLaughlin, (1995), s. 598.

³⁷ Vescio, Ross, & Adams, (2008) s. 89. Under 1990-talet kom en modell för strukturerat kollegialt lärande i form av "kollegahandledning" att uppmärksammas. (Lauvås, et al. (1997). Denna modell, liksom andra modeller för formaliserad och cykliskt organiserade utvecklingsmodeller (exv. learning studies) relaterar till den tankefigur om lärande i intressegemenskaper som går under benämningen "communities of practice". Jfr. Wenger, (1998).

professorerna James Stiegler och James Hiebert ytterligare fokus på kraften i vad vi numera ofta talar om som det kollegiala lärandet.³⁸ Mer precist satte de fokus på arbetsmetoder som kommit att gå under benämningen *lesson studies* eller *learning studies*. Vi har i Sverige dels en forskningsbaserad kunskap om det kollegiala lärandet, dels en mer erfarenhetsbaserad sådan.³⁹ Båda dessa traditioner pekar mot att väl strukturerade kollegiala processer är effektiva vägar till utveckling av undervisning – men också att det inte sker av sig självt bara några lärare samlas till överläggningar. Helen Timperley, professor i pedagogik vid University of Auckland, Nya Zeeland, har, och det tvärt emot vad som ofta framförs, pekat på att det saknas ett tydligt forskningsstöd för uppfattningen att om bara lärare hade tid så skulle lärarna ”construct their own learning experiences and develop a more effective reality for their students through their collective expertise.”⁴⁰ En sådan strategi, att kravlöst ge tid är inte effektiv för att påverka elevernas lärande. För att åstadkomma förändring förefaller det inte heller vara effektivt att låta utomstående experter informera om framgångsrika undervisningsmodeller.⁴¹

Det krävs mer än så och framför allt krävs det en hög grad av systematik och uthållighet, att man arbetar målmedvetet, utifrån erfarenhet och forskning men också, att det är ”när skolor lyckas hålla balansen mellan samarbete, klarsynt kritik och målmedvetna förbättringar som *learning studies* blir en riktigt kraftfull metod” som Dagens Nyheters Johannes Åman påpekat.⁴² För att fortbildning ska

³⁸ Stigler, & Hiebert, (1999). I Sverige kom professorn i pedagogik, vid Göteborgs universitet, Ference Marton att utveckla en mer teoristyrd variant av *lesson studies* under benämningen *learning studies*. Se exempelvis, Martin, (2003) samt Marton, (2005).

³⁹ Se exv. Carlgren, (2017). Erfarenheterna från de insatser som på senare år gjorts inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen, till exempel Matematiklyftet, är också väsentliga i sammanhanget – och ett exempel på en insats vars metodiska approach inte bara passar väl in i ett framtida professionsprogram utan som också skulle få en förstärkt betydelse genom programmets systematik.

⁴⁰ Timperley, & Alton-Lee, (2008), s. 348.

⁴¹ Timperley & Alton-Lee avvisar fortbildning som består utav ”outside experts developed recipes for teaching (typically based on research about what kinds of pedagogies work for improving student outcomes), then presented prescribed practices to teachers with an underpinning rationale and follow-up monitoring to ensure implementation.” Timperley & Alton-Lee, (2008), s. 348.

⁴² Åman, (2012). I rapporten *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv*, betonar Åman vikten av inte bara stödja utan att också sätta tryck på lärarna att utveckla undervisningen. (Åman 2011) Jfr. Timperleys kommentar från 2007: ”The engagement of expertise external to the group of participating teachers is necessary because substantive new learning requires teachers to understand new content, learn new skills, and think about their existing practice in new ways. An expert may come from within the

leda till utveckling av undervisningen och ge effekt på elevers lärande bör den ha ett tydligt fokus på just det – och på former för att undersöka effekterna av de förändringar man vill göra – och sammanhang för att utveckla förståelsen av varför man lyckades eller misslyckades. Timperley och hennes kollega, Alton-Lee menar att framgångsrika arbetssätt har varit inriktade mot att ”’deepen teachers’ foundation of pedagogical content and assessment knowledge within coherent conceptual frameworks that could then serve as the basis for decisions about practice” och att skälet till detta är att just detta krävs för att lärare i detalj ska kunna förstå ”... what their students knew already and what it was they needed to learn next.”⁴³

Skolreformer förespråkar inte sällan en viss undervisningsmetod, och i det perspektivet kan det vara värt att notera vad Stigler & Hiebert lyfte fram:

... it might be surprising that we have not recommended a particular way to teach. Instead we have proposed the establishment of a national research-and-development system for the improvement of classroom teaching. Improving teaching, as we have said, is a cultural change and thus must happen in small steps.⁴⁴

Det är därför som professionsprogrammet betonar det kollegiala lärandet. Det föreskriver inte en undervisningsteknik, vissa läromedel eller teknologier. Det kollegiala lärandet handlar i grunden om att utveckla systematik och metodik för lärare att tillsammans med andra ständigt förbättrar undervisningen – just där man står, utifrån de unika förutsättningar som där råder, och utifrån de val man gjort på basis av all den kunskap man besitter. Det centrala är i lägre grad vilken undervisningsmetod som väljs och i högre grad att den valda metoden sätts i ett sammanhang där dess tillämpning utvecklas och förfinas. I en utvecklad process för detta blir de egna erfarenheterna

school (for example, the principal) or outside the school (for example, a researcher).” (Timperley, 2007 s. 20.)

⁴³ Timperley & Alton-Lee, (2008), s. 349.

⁴⁴ Stigler & Hiebert, 1999, s. 167. NB. Utredningen delar författarnas synpunkt rörande vikten av att utveckla en nationell modell – eller kanske hellre bör man tala om infrastruktur – för en utvecklingsinriktad forskning. Utredningen har samverkat med den utredningen om praktikinrä forskning som pågår i parallell med denna utredning (U 2017:03 Praktikinrä skolforskning i samverkan) och ser att etableringen av ett professionsprogram inte bara går hand i hand med en sådan tanke i största allmänhet utan att programmet både kan stärka en sådan utveckling och stärkas av densamma.

föremål för kollegors reflektioner och feedback liksom analys utifrån forskning.

David Labaree påpekade lakoniskt en gång, att "The general rule of teaching is that general rules don't help very much."⁴⁵ Och just därför blir utvecklingen och befästandet av det kollegiala lärandet så viktigt. Den formen ger möjlighet att beakta alla de särdrag i undervisningsutmaningar som finns i varje klassrum.⁴⁶ Men utvecklingen av det kollegiala lärandet kommer inte av sig själv och den kräver målmedveten ledning. Men i en sådan tappning är det också en utvecklingsmodell som inte bara möjliggör för lärare att dra nytta av högre expertis, utan också att utveckla en bred undervisningsreper-toar på hög nivå.⁴⁷

4.1.5 Kompetensutveckling genom projekt

Ett kraftfullt sätt att utveckla kompetens inifrån professionen och därmed skolan är när lärare och rektorer tillsammans driver egna utvecklingsprojekt utifrån intresse, behov och sammanhang. Det finns goda exempel på att det kan vara en lyckosam strategi. I Ontario, Kanada, ställde man sig för några år sedan följande fråga:

If experienced teachers were supported to be leaders of learning – their own learning, the professional learning of other teachers, and their students' learning – what would these teacher leaders do and what would be the challenges and benefits?⁴⁸

Några år senare, efter över 800 genomförda Teachers Learning and Leadership Projects (TLLP) som inkluderat över 4000 lärare hade de forskare som följt projektet, Carol Campbell, Ann Lieberman och Anna Yashkina, svar på frågan:

The evidence is clear. These teacher leaders will do amazing things; they will initiate, innovate, implement and share a wide range of projects which can develop collaborative professional learning, improve practice

⁴⁵ Labaree, (2004), s. 98.

⁴⁶ Som omnämnts ovan, kan man som Kennedy, reducera antalet grundläggande utmaningar för varje lärare till fyra generella områden – men poängen här är att dessa utmaningar också måste lösas ut på ett specifikt, för att inte säga personligt sätt, av varje lärare, och sedan systematiskt anpassas till varje elev, grupp och klass (lärarens femte grundläggande utmaning).

⁴⁷ För en studie av hur enskilda lärares fortbildning kan få kollegial betydelse, se Sun, et al. (2013).

⁴⁸ Lieberman, et al. (2017), s. 121.

and support student learning; they will experience success in tangible outcomes – such as changes in professional practice for instruction and assessment – and also, importantly in the sometimes immeasurable benefits of being empowered, enabled and valued; they will navigate personal, interpersonal and practical challenges as their leadership is tested and grows; they will learn how to collaborate and share to spread knowledge and sustain improvements in practices; and they will demonstrate the professional, educational and financial value of self-directed, teacher-led innovative and effective practices.⁴⁹

Dessa utvecklingsprojekt visar på fem övergripande idéer hur utveckling kan skapas utifrån lärares professionella samverkan:

First, TLLP flips the idea that teachers are mainly recipients of "external" expertise for new knowledge; *instead, teachers can be the leaders and mobilizers of interactive (co-)development and sharing of knowledge and practices*. Second, while TLLP involve teacher-led change, *systems supports are helpful for providing training, resources and access to on-line and in person opportunities to facilitate mobilizing knowledge more widely*. Third, *sharing knowledge requires development for individuals'* making their tacit knowledge explicit and de-privatizing practices; the formation of teacher initiated groups working as teams and to share knowledge among and between other groups of teachers; and the development of relationships and interaction for professional networks that extend knowledge and practices beyond the individual classroom and schools. Fourth, approaches to knowledge exchange *involve attention to collaboration for professional learning and to communication to share information in person, online and in print*. Finally, *the substance of knowledge exchange counts*. The development and sharing of quality content integrated into actionable resources, particularly classroom materials, support the application and adaptation of knowledge and practices by and for teachers.⁵⁰

Det är uppenbart att det finns mycket att hämta från denna modell. Men, precis som i fallet med det kollegiala lärandet som beskrivits ovan, sker inte detta med god kvalitet av sig själv. I Ontario insåg man att det fanns tydliga behov av att stötta projekten genom att till viss del formalisera processer och att exempelvis utbilda i projektledning. Inte minst visade det sig vara betydelsefullt att organisera tillfällen då projekt redovisades i större forum av lärare, för att nå bättre resultatet och för att inspirera andra.⁵¹

⁴⁹ Lieberman, et al. (2017), s. 121.

⁵⁰ Lieberman, et al. (2017), s. 95. (Kursiveringar i original)

⁵¹ Utvecklingsprojekt drivna av lärare och rektorer är ingen nyhet för svensk skola. Det finns historiskt en sådan tradition åtminstone tillbaka till 1970-talet och de förekommer också i dagens skola. En särskild poäng, värd att upprepas, med professionsprogrammet är förutsägbarhet.

En väsentlig aspekt av projektmodellen är att den ger möjlighet för lärare att ta tag i just de frågor som de själva upplever störst behov utav att bearbeta och att den ger möjlighet att organisera sig på det sätt som lärarna själva finner bäst, till exempel inom eller mellan skolor. Det betyder att arbetet inte behöver ”administreras uppifrån” och det medger mycket av ägarskap för de involverade lärarna. Modellen stärker också kollegiala samarbeten. Kravet på att skolan ska vila på vetenskaplig grund medför att den praktiktäna forskningen behöver utvecklas rejält framöver, en utveckling som till del redan är på gång, men också att skolorganisationerna behöver utveckla former för systematiskt arbete med såväl utveckling som användning av rön. Det är i en sådan kontext som dessa projekt bör ses. Inte sällan tals det om att implementera *best practice* men på grund av skilda villkor och förutsättningar är det inte troligt att det är en genomgående tillämpbar metod att flytta över modeller som utvecklats i andra miljöer. Men projektmodellen skulle kunna bidra till att man lokalt utvecklar sin *next practice* på basis av egna och andras systematiserade erfarenheter och projekten kan fungera som ett utprövande sammanhang för ”forskningsinformerad” utveckling och som bidragsgivare till den gemensamma kunskapsbasen.⁵² Och, som antytts ovan, en central aspekt av detta arbete är att modellen öppnar för lärare att ta ledarskap för utvecklingen av undervisningen.⁵³

I såväl ett individuellt karriärperspektiv som i ett skolutvecklingsperspektiv är det stor skillnad på om sådana utvecklingsmöjligheter endast uppstår lokalt, spontant och tillfälligt eller om de utgör del av systematiska förväntningar och förutsättningar. Mer konkret finns det skäl att också peka på att det finns skolhuvudmän som redan i dag arbetar med denna typ av approach. Som exempel kan nämnas att Stockholms stads utbildningsförvaltning i sitt utvecklingsarbete arbetar med projekt och stora årliga konferenser (under rubriken Leda lärande) som samlar mer än 1 000 deltagare där resultat av projekt sprids.

⁵² Jfr Lieberman, et al. (2017), s. 26, ”evidence-informed”.

⁵³ Jfr. Michael Fullan och Andy Hargreaves beskriver hur viktigt det är för förnyelse och utveckling att lärare tar ledarskap och beskriver innebörden av det på följande sätt: “Teacher leadership that prompts teacher renewal is about:

- Starting and spreading new projects and not just implementing them
- Finding colleagues who can create something exiting with you together
- Helping struggling peers in your own school and in schools that struggle more than yours
- Receiving resources for change that sometimes goes direct to the teacher and not always via the superintendent and then the principal
- Being part of high-level conversations where teachers can come across as being just as smart and confident as the principal or the policymaker
- Being open to change but not exploitable by fashion
- Managing upward and challenging the system when you have to, so you can help students
- Grasping that as soon as something is operating like clockwork – then it’s probably time to change it.

Man kan också notera att i Ontario infördes en modell där erfarna TLLP-grupper kunde ansöka om att få bli ett sorts centrum, *Provincial Knowledge Exchange* (PKE), för att stödja andra TLLP-grupper.⁵⁴ En sådan utveckling skulle rimma väl med hur man kan tänka att den svenska försöksverksamheten med övningsskolor skulle kunna utvecklas. De facto finns redan liknande rörelser, exempelvis vid Södertörns högskolas lärarutbildningar. Där har man vid några få skolor bildat centra för professionsutveckling – men då förstås utifrån behovet av att skapa möten mellan högskolans lärare, lärarstudenter och skollärare. Men det finns beröringspunkter och det går att tänka sig att en väl utvecklad projektverksamhet kan få betydelse utöver den närmast berörda kretsen.

4.1.6 Kompetensutveckling genom akademiska kurser

Det finns en lång tradition av lärarfortbildning och kompetensutveckling via deltagande i akademiska kurser vid landets universitet och högskolor. Under 1990-talet samtidigt som fokus på verksamhets- och skolutveckling ökade inom ramen för lärares kompetensutveckling kom även andra aktörer än högskolan att erbjuda kurser för lärare.⁵⁵ Det är angeläget att lyfta fram några synpunkter som bör vara avgörande ifråga om vilka som bör kunna ansvara för kurser inom programmet, framför allt är kvalitet en sådan aspekt.

Vad gäller lärares grundutbildning har kraven på vetenskaplighet och forskningsanknytning ökat under flera decennier. Den utvecklingen har baserats på en analys av ett ökat behov av just vetenskaplig kompetens för att kunna verka som lärare i såväl ett snabbt föränderligt samhälle som ett allt mer komplext kunskapssamhälle. I samma utvecklingslinje ligger det ökade kravet på evidens generellt samt kravet på att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund. Mot den bakgrunden är det logiskt att kraven på lärares fortbildning inte bara handlar om hög kvalitet generellt utan även att det ställs stora krav

If these things are done by teachers, for teachers, and with teachers, then most people's teaching career will end in a bang, not in a whimper." (Hargreaves, & Fullan, (2012), s. 67).

⁵⁴ Lieberman, et al. (2017), s.93.

⁵⁵ Utredningen har inte kunnat identifiera någon övergripande uppföljning av kvaliteten på den fortbildning och/eller kompetensutveckling som lärare erbjuds.

på kurser som utvecklas för professionsprogrammet också i detta avseende.

Universitet och högskolor är centrala institutioner för samhällets kunskapsutveckling och därmed också en central aktör vad gäller lärares och rektorers fortbildning även om även andra aktörer kan komma ifråga.⁵⁶ Lärosätena måste mot bakgrund av deras arbete med lärares grundutbildning och rektorernas befattningsutbildning också anses besitta en alldeles särskild potential för lärares och rektorers fortbildning men detta är också för lärosätena en svår utmaning. Trots omfattande kompetens inom en rad områden har det inte alltid visat sig enkelt att omforma traditionella arbetssätt så att både innehåll och form framstår som relevanta för lärare. Detta är inget specifikt problem för skolområdet, tvärt om kanske just skolområdet är ett exempel där det fungerar lite bättre än inom andra områden.⁵⁷ En väsentlig fördel med högskolekurser är att de kvalitetssäkras av både lärosäten och Universitetskanslersämbetet.⁵⁸ En annan fördel med lärosätenas fortbildning är att den potentiellt också kan påverka lärares behörighet och att den kan leda till ytterligare examina.⁵⁹ Det får också i sammanhanget lyftas fram att kontinuitet i relationer mellan examinerade studenter och lärosäten förefaller vara ömsesidigt berikande generellt vilket innebär att åtgärder som understödjer en sådan utveckling får bedömas som angelägna.

Tre utmaningar för högskolan och dess uppdragsgivare vad gäller lärosätenas bidrag till lärares och rektorers fortbildning bör i sammanhanget lyftas fram. För det första är det en utmaning för högskolan att utveckla designen på sina insatser så att de passar väl in i skolans verksamhetsformer i allmänhet och professionsprogrammets verkanslogik i synnerhet. Det traditionella akademiska kursformat äger säkerligen hemortsrätt här men det antas att det också kommer att krävas andra format av verksamhetsnära natur liksom väl genom-

⁵⁶ Man kan tänka sig att exv. av lärare organiserade ämnes och ämnesdidaktiska nätverk och föreningar utvecklar kurser liksom att kommersiella aktörer tar initiativ. En kritisk aspekt blir att etablera en kvalitetssäkring av dessa aktiviteter – och det är svårt att inte uppfatta det som besvärande att någon sådan procedur för närvarande inte finns etablerad.

⁵⁷ Se Riksrevisionen rapport *Det livslånga lärandet inom högre utbildning*, (2016).

⁵⁸ Ett problem i sammanhanget kan dock vara att uppdrags utbildning inom lärosätena inte kvalitetssäkras enligt samma rutiner. Se UKÄ rapport 2016:8, s.53.

⁵⁹ Vad gäller högskolornas uppdragsutbildning så har Riksrevisionen berört den inom ramen för en granskning av lärosätenas roll för det livslånga lärande. Man fann då att Skolverket var den ”i särklass största uppdragsgivaren” och står för omkring 30 procent av uppdragsutbildningen. (Riksrevisionen (2016), s. 40.)

arbetade processer för att skapa relevant innehåll som också kan svara mot krav på progression. När det gäller traditionella akademiska kursers roll inom professionsprogrammet är det av stor betydelse att notera de omfattande möjligheter till nätburen undervisning som föreligger i dag.⁶⁰

En andra utmaning för högskolan gäller tillgången till kompetens för att kunna bidra i professionsprogrammet. Högskolan tyngs just nu av att försöka klara av allt större grundutbildningsuppdrag inom lärarutbildningsområdet vilket är en utmaning i sig. Det är inte heller givet att högskolan i alla delar har den kompetens som kommer att efterfrågas. Engagemanget för lärares och rektorers professionella utveckling kommer därmed också att innebära att lärosätena själva måste utvecklas. En resurs i sammanhanget ligger dock i själva professionsprogrammet genom att det inte bara främjar utvecklandet av högre kompetens utan också utpekar sådan. Det betyder att det kommer att finnas särskilt meriterade lärare, vars erfarenhet, kunskap och kompetens är granskad och erkänd, att tillgå för högskolan. Det finns alltså en möjlighet för högskolan att etablera kursgivande team där skolväsendets skickligaste lärare också deltar.

En tredje utmaning för högskolan ligger i att utveckla samverkans- och arbetsformer för detta liksom att prioritera samverkan med skola och förskola som en nyckelaktivitet. För att det ska vara möjligt förefaller det dock nödvändigt att högskolan får förändrade ersättningsmodeller. Dagens system med såväl skilda anslag för utbildning och forskning och med enbart den typ av prestationsbaserade ersättningsmodeller som nu tillämpas skapar hinder för detta. Det finns också skäl att se över regelverken för såväl reguljär utbildning som uppdragsutbildning så att arbetsformerna i högre

⁶⁰ Diana Laurillard, professor vid Institute of Education, University College London, har lyft fram att de storskaliga kurser som går under benämningen Massive Open Online Courses (MOOC) fungerar särskilt väl som fortbildningskurser för lärare. Se Laurillard, (2014a); Laurillard, (2014b) samt Laurillard (2016). Att nätkurser kan vara attraktiva för lärare blev tydligt när Karlstads universitet på uppdrag av Skolverket utvecklade och genomförde en sådan kurs om de nya betygsskalorna. Under åren 2013–2016 hade kursen över 20 000 registrerade deltagare. (PM, Kerstin M Haraldsson, Karlstads universitets Uppdrags AB, 160307) I sammanhanget har Laurillard och lyft fram blended learning som modell. Hon definierar modellen som "the thoughtful integration of conventional and digital methods of teaching and learning as the means to achieve our greatest ambitions for 21st century education." (Laurillard, 2014b, s. 3.)

grad är stödjande för ett vidgat engagemang för lärares och rektorers professionella utveckling.⁶¹

Avslutningsvis – ett ökat engagemang från högskolans sida för lärares och rektorers professionella utveckling är angeläget och för realiseringen av detta är det väsentligt statens styrning och resurser för universitet och högskolor till alla delar stödjer en sådan utveckling. Professionsprogrammet förutsätter att lärosätena kommer att prioritera denna uppgift, men det kommer också att ställa stora krav på lärosätena. Men krav kommer inte bara att ställas på lärosätena utan även på skolhuvudmännen, lärarna och skolledarna. Nya samverkansformer och samverkansprocesser måste utvecklas och som sådana måste de sannolikt formas utifrån lokala och regionala förhållanden. Dessa förhållanden skiftar över landet. En möjlig väg kan utgöras av strategier med långsiktiga överenskommelser rörande denna samverkan (och annan, som exv. utvecklingen av den praktisknära forskningen).

4.1.7 Sökbara utbildningsutrymmen

Den mest vanligt förekommande vidareutbildningen av mer omfattande slag för lärare och förskollärare är utbildning till speciallärare eller specialpedagog. Det är en uppskattad påbyggnadsutbildning som ges på avancerad nivå i en omfattning av 90 högskolepoäng. Utbildningen ges vid ett antal lärosäten och vanligen på halvtid och som distansutbildning. Behovet av mer omfattande specialpedagogisk kompetens i skolan är stort. Det finns med andra ord skäl till att förstärka möjligheterna till sådana studier. Så har också skett på senare år, dels genom att utbildningarna reformerats, dels genom en ökning av antalet utbildningsplatser och genom ett statsbidrag till stöd för området.

En annan längre vidareutbildning som lärare och förskollärare söker sig till är forskarutbildningen, antingen med avsikt att avlägga en licentiatexamen eller en doktorsexamen. Sedan mer än två decennier har olika initiativ tagits till stöd för att öka lärares och förskollärares möjligheter att delta i sådan utbildning, primärt genom

⁶¹ Utredningen har angående denna punkt samverkat med regeringens särskilda utredare av högskolans styr- och resurstilldelningssystem, Pam Fredman (Dir. 2017:46).

arrangerande av olika former av forskarskolor.⁶² Behovet i skolan av personal med högre vetenskaplig kompetens och större djup inom ämne- och kunskapsområden är stort och detta har ytterligare accentuerats genom skollagens förtydligande om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund.

Till övervägande del finansieras studier inom det specialpedagogiska området av huvudmän, antingen med eller utan stöd av statsbidrag och studier inom forskarutbildningen sker uteslutande på medel av det slaget eller via lärosätenas anslag. I båda fallen sker rekrytering till program enligt gängse rutiner. Det som dock är av större betydelse är hur den enskilde kan komma i åtnjutande av stöd för att över huvud taget genomgå utbildningen. Nationella insatser liksom skolhuvudmannaanordnade kommer och går och ingår inte i en förutsägbar lärar- eller skolledarkarriär vilket är en direkt nackdel. Det vore en fördel om systemet kunde ställas om så att det för den enskilde läraren eller rektorn tydligt framstod som en möjlighet, att efter ett visst antal arbetsår och efter att ett visst mått av fortbildning så kunde den enskilde bli behörig att söka ett utbildningsutrymme som stöd för någon av de längre utbildningsinsatser som här nämnts.

Den nödvändiga processen för att komma ifråga för ett sådant bidrag delas upp i två delar. I ena delen fördelas utrymmen efter ansökan. Att bli behörig att söka betyder inte en garanti för att få bidrag, bara att man har rätt att söka. Sedan får urval ske utifrån fastställda kriterier. I en andra del, sker ansökan om plats på utbildning. Syftet är att det skulle skapas en transparent och förutsägbar modell för möjligheterna till längre vidareutbildningar. Vägen till sådana sker i dag sker utan nämnvärd klarhet för den enskilde vad gäller hur man kan kvalificera sig för detta.

Det är inte genom brist på klarhet man bygger attraktiva yrkeskarriärer eller säkerställer att de mest kompetenta kandidaterna tilldelas utvecklingsmöjligheter. I dag finns statsbidrag för att delta i speciallärarutbildning, motsvarande bör finnas även på sikt.

⁶² En ämneslärarexamen liksom en grundlärarexamen med undantag för inriktningen mot arbete i fritidshemmet är behörighetsgivande till utbildning på forskarnivå men så är inte fallet vad gäller förskollärarexamen eller yrkeslärarexamen varför det framstår som angeläget att sådan meritering kan stödjas av programmet.

4.1.8 Särskild insats inom lärarspåret – introduktionsperioden

De tre insatsformerna som beskrivits ovan utgör tillsammans med det sökbara utbildningsutrymme som presenteras ovan ryggraden i professionsprogrammets utvecklingsdel. Programmet innehåller dock ytterligare en del, lärares introduktionsperiod.

Lärares introduktionsperiod

I delbetänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola, lämnade utredningen, i enlighet med direktiven, förslag på hur det kan säkerställas ”att huvudmannen erbjuder varje nyutexaminerad lärare och förskollärare en introduktionsperiod.”⁶³ Utredningen betonade vikten av att nyutbildade får en god introduktion i yrket och att det erbjuds ett tydligt stöd för den yrkesverksamme under dess första tid i yrket. Utredningen fann vidare ett lite paradoxalt förhållande, nämligen att introduktionsperioden är relativt väl reglerad men att genomförande av en verkningsfull introduktion samtidigt inte förefaller normalfallet.⁶⁴ Utredningen föreslog en justering av skollagen avseende introduktionsperioden, tillsammans med ett förslag om att Skolinspektionen bör få i uppdrag att granska huvudmännen i detta avseende. Avslutningsvis pekade också utredningen på att introduktionsperioden lämpligen borde inordnas i det förslag om ett professionsprogram som Skolkommissionen föreslagit.⁶⁵ Det är utredningens uppfattning att den introduktionsperiod som skollagen föreskriver för nyutbildade bör organiseras som den första insatsen i professionsprogrammet. Erfarenheten säger att det är viktigt med ett strategiskt stöd under

⁶³ SOU 2017:51, s. 271.

⁶⁴ Jfr. SOU 2017:51: ”Endast cirka var tredje nyexaminerad lärare i grund- och gymnasieskolan uppger att de har fått genomföra ett helt läsårs introduktion, bland förskollärarna har nästan hälften fått ett års introduktion. --- Parternas nulägesanalys visar också att den kompensation som kommunerna får från staten [ca 250 mnkr/år] som ersättning för ansvaret att introducera nya lärare och förskollärare i knappt hälften av fallen används specifikt till utbildningsområdet. Endast i 1 av 10 fall betalas en separat ersättning ut till den skola eller förskola som anställer en nyexaminerad.” s. 279.

⁶⁵ Jfr. OECD:s påpekande: ”The stages of initial teacher education, induction and professional development need to be much more interconnected to create a more coherent learning and development system for teachers. A statement of teacher competencies and performance standards at different stages of their career will provide a framework for the teacher development continuum.” (OECD 2005, s. 13)

den första tiden i yrket.⁶⁶ Dels finns det behov av att få stöd för planering, genomförande och uppföljning av undervisning på ett handfast sätt, dels finns det behov av att fördjupa kompetensområden som introducerats inom grundutbildningen med de begränsningar (och styrkor) som teoretiska studier medför. Inte minst är det av största vikt att de nya lärarna utöver vad som ovan nämnts också tydligt introduceras till ”en lärardriven systematisk och metodisk kunskapsutveckling.”⁶⁷

Professionsprogrammet skulle kunna tjäna som en tydligt förstärkande ram till introduktionsperioden. En av professionsprogrammets bärande tankar är att de främsta lärarna och förskollärarna måste ta ansvar för blivande och nya lärares och förskollärares yrkesformering. Denna bärande tanke kan förverkligas genom att de som i programmet identifieras som erfarna ska ansvara för mentorskap under introduktionsperioden. Det är också rimligt att dessa erfarna lärare och förskollärare är involverade i övriga aktiviteter inom introduktionsperioden. Såväl nyanställda som mentorer bör ha en viss nedsättning i sin anställning för detta arbete.

4.1.9 Särskilda insatser inom rektorsspåret, rekryteringsutbildning, befattningsutbildning och skolledarrelevant forskning

Som angetts ovan föreslår utredningen att professionsprogrammet ska innehålla ett särskilt spår för rektorers professionella utveckling. Det förslag som utredningen lägger fram innebär att ett bredare grepp tas om detta område än den nuvarande ordningen med endast en reglerad befattningsutbildning, (Rektorsprogrammet). Hur rektorer lämpligen utbildas har utretts och debatterats sedan 1970-talet och förenklat kan man tala en kontinuitet vad gäller ett huvudsakligt fokus på utbildning av redan anställda rektorer och en varierad betoning av att säkerställa rekrytering och beredelse inför en rektorskarriär.⁶⁸ Befattningsutbildningen, i dess olika skepnader, har fått övervägande positiva omdömen i olika utvärderingar även om kritik

⁶⁶ För en mer utförlig beskrivning, se kap. 11 i SOU 2017:51.

⁶⁷ Eriksson, (2013), s. 125.

⁶⁸ Johansson, & Svedberg, (2013), s. 21 ff.

också finns. Sannolikt bidrar den verksamhetsnära och erfarenhetsbaserade karaktären på utbildningen positivt.

Befattningsutbildningen ges för närvarande som en uppdragsutbildning om 30 högskolepoäng på avancerad nivå.⁶⁹ Utbildningen ges vid sex lärosäten och på deltid.⁷⁰ För en ny rektor är utbildningen obligatorisk och ska genomgåas inom tre år efter den första anställningen. Skolverket erbjuder också en fortbildning om 7,5 högskolepoäng i pedagogiskt ledarskap (utbildningen ges under två terminer och av samma lärosäten som ger Rektorsprogrammet). Befattningsutbildningen är som nämnts huvudsakligen välfungerande, ändock är det utredningens uppfattning att ett bredare grepp bör tas om rektorernas utbildning och att den bör organiseras inom och i anslutning till professionsprogrammet, huvudsakligen i form av ett rektorsspår inom programmet. Skälen till detta är flera.

För det första bör rektorer, precis som lärare, ingå i en systematik för karriärlångt lärande och utveckling. För det andra bör en nationell modell för hur lärare och förskollärare kan utvecklas i sitt ledarskap för att bli rektor etableras. I dag arbetar vissa huvudmän mycket strategiskt med detta men vägen från lärarskap till rektorskap är på intet vis transparent i dag. Liksom inom andra områden är det en fördel om det är tydligt och klart hur enskilda, i detta fall primärt lärare, kan kvalificera sig för ett uppdrag som rektor. Sannolikt skulle det medföra att fler söker sig till rektorsbanan. För det tredje visar uppföljningar av utbildningen att villkoren för deltagande i programmet varierar starkt vilket bör uppmärksammas.⁷¹ För det fjärde är det problematiskt att utbildningen av rektorer, liksom fort- och vidareutbildning av lärare, organiseras som uppdragsutbildningar och som sådan hamnar de lätt utanför de centrala prioriteringarna. Om lärosätena ska utmanas att ta större ansvar för utvecklingen i skolväsendet så bör man också prioritera en ordning där dessa i högre grad utförs som reguljära uppgifter. Det framstår som orimligt att så centrala och omfattande uppgifter som att ge landets alla rektorer dess enda och grundläggande utbildning (befattningsutbildningen) sker i form upp-

⁶⁹ Befattningsutbildningen i dess senaste form har utvecklats i en kedja av initiativ vilken schematiskt kan beskrivas enligt följande: Regeringen uppdrar åt Skolverket att utveckla och fastställa ett måldokument utifrån vilken sedan lärosätena utvecklar utbildningskoncept vilka de erbjuder Skolverket inom ramen för en nationell upphandling av aktörer och utbildningsplatser.

⁷⁰ Under innevarande sexårsperiod (fram till 2021) är utbildningen upphandlad av universiteten i Göteborg, Karlstad, Uppsala, Stockholm och Umeå samt av Mittuniversitetet.

⁷¹ Se Skolverket, 2014b.

handlade uppdragsutbildningar och inte form av reguljära utbildningar vid universitet och högskolor. Utredningens principiella ståndpunkt är att ett bredare grepp bör tas i frågan om rektorernas utbildning men också att det bör ske med viss försiktighet då nuvarande befattningsutbildning i sig huvudsakligen är välfungerande.

Det förslag som utredningen har utvecklat innebär omställningar jämfört med dagens modell. Med förslaget förflyttas en del av utbildningen så att den ges innan en person blir rektor i stället för vad som nu är fallet, efter att någon anställts som rektor. Utredningen anser att en rekryteringsutbildning bör etableras. En sådan utbildning bör på sikt etableras i två likvärdiga format, det ena inom ramen för professionsprogrammets lärarspår, det andra utanför. Den absoluta majoriteten av skolledarna har lärarbakgrund och det är mycket angeläget att staka ut denna karriärväg tydligt. Det låter sig bäst göras inom ramen för professionsprogrammet. Samtidigt är det angeläget att det finns möjligheter för andra än lärare att söka sig till skolans ledningsuppdrag. Därför finns det skäl att rekryteringsutbildningen också går att ta del av för andra än lärare och utformas med hänsyn till att vissa deltagare inte har lärarbakgrund.

Skälen till att etablera en rekryteringsutbildning är flera. Rekryteringen till skolledaruppdragen behöver generellt stärkas och den nuvarande ordningen med enbart krav på utbildning efter anställning förefaller orimligt för ett arbete som är avgörande för skolans utveckling. Det framstår som ytterligt angeläget att det finns en väl utstakad väg till skolledaryrket och att det finns, precis som i de flesta andra områden, krav på att viss utbildning ska ha genomgåtts före en anställning.

Utredningen vill också uppmärksamma behovet av att stärka forskningen inom detta område. En svaghet som vidlåder svensk skolledarutbildning, precis som vad gäller lärares grundläggande utbildningar, är dess svaga forskningsbas och låga grad av anknytning till tydligt forskningsaktiva miljöer. På ett generellt plan argumenterar utredningen (se nedan) för en tydlig och stark relation mellan professionsprogram och forskning – och det behovet är lika starkt vad gäller rektorernas utbildning som i övrigt. För en skola på vetenskaplig grund är det nödvändigt att det inte bara bedrivs forskning relaterande till rektorernas utbildningsbehov utan även att rektorer, precis som lärare, involveras i forskning och utveckling. Genom att göra rektorer till aktiva agenter vad gäller att genom forskning och

utveckling delta i uppbyggnaden av kunskapsbasen för rektorsuppdraget kommer såväl relevansen som kvaliteten att öka i forskningen – samtidigt som verksamheten utvecklas.

Mot bakgrund av dessa förhållanden, bör utvecklingen ske stegvis och företrädesvis i form av försöksverksamhet vad gäller etableringen av den rekryteringsutbildning som föreslås utanför professionsprogrammet. Vidare bör någon form försöksverksamhet övervägas i syfte att stärka forskning av relevans för skolledare. Den nyligen initierade försöksverksamheten rörande praktiktäna forskning skulle kunna utvidgas och resurssättas så att även rektorer kan omfattas.⁷² Det sökbara utbildningsutrymme som presenterats ovan föreslås dimensioneras för att också svara mot behovet av rektorer med examen på forskarnivå.

Sammanfattningsvis – vad gäller professionsprogrammets rektorspår är det utredningens mening att utbildningen till och av rektorer bör organiseras i tre led enligt beskrivningen ovan, där det första ledet består av en kvalificerande utbildning till stöd för såväl rekrytering som rektorer möjlighet att lyckas i yrket. Det andra ledet utgörs av vad som i dag är befattningsutbildningen.⁷³ Det tredje ledet utgörs av kompetensutvecklande insatser enligt samma metodik som har beskrivits vad gäller lärarspåret.⁷⁴

⁷² I sammanhanget måste det omnämnas, att vad gäller uppdraget att lämna förslag på hur fler lektorer ska lockas att söka sig till skolan, så är det utredningen bedömning att förekomsten av disputerade rektorer skulle ha en avgörande inverkan. Därtill måste det framhållas att det med största sannolikhet är så att en ökad andel disputerade rektorer sannolikt skulle ha en starkt positiv effekt på såväl utvecklingsarbete i allmänhet som det systematiska kvalitetsarbetet – och förstås, på skolans förutsättning att verka på vetenskaplig grund.

⁷³ Utbildningens innehåll och form behöver naturligen justeras utifrån det förhållande att det för anställning som rektor krävs att personen genomgått en kvalifikationsutbildning. Strukturrellt i programmet motsvarar befattningsutbildningen lärares introduktionsår.

⁷⁴ Förslaget överensstämmer i dessa avseenden i allt väsentligt med vad som föreslogs i utredningen om rektorernas arbetssituation inom skolväsendet, (SOU 2015:22).

4.1.10 Dokumentation av deltagande och lärande

Programmet stimulerar och stödjer lärares och rektorers utveckling av kunskap och kompetens och programmet erbjuder dem möjlighet att få sin kompetens erkänd. Därmed krävs det att det för de tre insatsformaten och introduktionsperioden utvecklas principer för dokumentation. Här öppnar sig olika möjligheter och valet av modell bör ställas i relation till de beskrivningar av yrkesskicklighet som programmet också omfattar etablering av, se avsnitt 4.2.4. Utformas dessa beskrivningar på ett sådant sätt att kriterierna blir mer kvantitativa och tar fasta på kursdeltagande och tjänsteår ställer det krav på en viss form av dokumentation, om beskrivningarna blir mer kvalitativa (performance-based) framstår exempelvis portfoliomodeller mer lämpade.

Högskolekurser inom professionsprogrammet dokumenteras sannolikt enklast med de traditionella metoderna för det. Det är möjligt att en process av kollegialt lärande liksom ett utvecklingsprojekt kan organiseras på ett sådant sätt att de kan genomföras på ”kursbasis” och på ett sådant sätt att ett lärosäte skulle kunna utfärda intyg om en kursprestation motsvarande ett visst antal högskolepoäng. Att tillämpa en sådan form genomgående riskerar dock att bli allt för stelbent och förefaller därför inte rimligt.⁷⁵

En utveckling av de övergripande formerna för dokumentation bör initieras i samband med att programmets organisatoriska hemvist fastställs och den process som då startar rörande utvecklingen av programmets beskrivningar av yrkesskicklighetsnivåer. Att arbetet inte redovisas här beror på att det är en uppgift som sammanhänger med beskrivningarna av yrkesskicklighet. Vad som här kan fastslås är att modeller för dokumentation av fortbildning måste utvecklas, få en relevant och adekvat form och att de måste vara hållbara.

⁷⁵ Ett sådant arrangemang, och med beaktande av högskolans principiella modell för examination på basis av förväntade lärandemål, innebär också ett ställningstagande om vilka kompetenser som kan ingå i professionsprogrammet som då primärt utgår från akademiska prioriteringar och mätbarhet, vilket möjligen kan vålla problem.

4.1.11 Forskning och utveckling i ett professions- och lärosätesperspektiv

Det här betänkandet skulle behöva ett särskilt kapitel om såväl forsknings- och professionsutveckling, som relationen mellan profession, professionsprogram och lärosäten, processer som hänger så intimt samman och som relaterar till professionens kunskapsbas. Utrymmet medger dock inte det men samtidigt går det knappast att beskriva en framtidsytande strategi inom utredningens ansvarsområden utan att utveckla en idé om relationen mellan forskning och profession.

Forskning är en process genom vilken vi utvecklar kunskap om något vi inte visste förut. Forskning kan vara av olika slag, ha olika inriktning och olika påverkansanspråk och påverkanspotential.⁷⁶ Forskning klassificerar ofta i kategorier, som grundforskning och tillämpad forskning och i skilda miljöer och sammanhang har olika typer av forskning tillmätts olika funktion, status och värde, bland annat utifrån hur en viss typ av forskning uppfattats utifrån sådana perspektiv.⁷⁷ Stridigheter om vilken forskning som professionsutbildningar behöver för utvecklingen av kunskapsbasen har sannolikt inverkat negativt och man kan anta att den breda utbildningsverksamhet som drivs i våra skolor har ett stort behov av snart sagt alla typer av forskning.⁷⁸ Vad som sannolikt varit än mer negativt för utvecklingen av skola och undervisning är frånvaron av en systematik för utbildningsområdets utveckling av den vetenskapliga grunden för verksamheten. 2015 års Skolkommission betonade i sina båda betänkanden behovet av att utöver nuvarande forskningsinfrastruktur också skapa förutsättningar för forskning som svarar ”mot direkta kunskapsbehov emanerande ur lärares och skolledares praktiska yrkesut-

⁷⁶ Litteraturen om forskningsbaserad utveckling är omfattande. För aktuella introduktioner till den internationella diskussionen om hur forskning kan bidra till utveckling i skolan och av undervisning se exv. Lewis, (2015) och Bryk, et al. (2015). Se även Burkhardts och Shoenfelds kritiska analys och konstruktiva förslag på hur den utbildningsvetenskapliga forskningen bör utvecklas, Burkhardt. & Shoenfeld (2003) samt Hiebert, Gallimore & Stieglers betoning av såväl systematik i detta avseende som att den innebär att lokala och partikulära erfarenheter och insikter prövas mot generell (och internationell) forskning. Hiebert, Gallimore, & Stigler, (2002).

⁷⁷ Se exv. Becher, & Trowler, (1989/2001).

⁷⁸ För en översikt över det forskningsmetodiska landskapet inom den utbildningsvetenskapliga sfären internationellt, med en utgångspunkt i att ”methodological diversity in the field of education research is a rich and underutilized resource”, se, Moss, & Haertel, (2016), passim samt s. 232.

övning.”⁷⁹ Olika förslag till modeller har utvecklats under åren men ännu har ingen stark systematik fastslagits och resurssatts.

En struktur för praktikenära forskning i relation till utbildning och kompetensutveckling

Varken staten centralt, universitet och högskolor eller huvudmännen har utvecklat tillräckliga strategier eller allokerat resurser i nivå med områdets volym eller höjd på utmaningar. Det finns förstås undantag på alla nivåer men de är just undantag, hur bra satsningarna än är. Detta måste ändras. Inte för att höja statusen på området eller på yrkena – utan för att det leder till bättre verksamhetskvalitet! Den framstående läkarvetenskap vi känner i dag hade sannolikt inte vuxit fram utan den berömda Flexnerrapporten om tillståndet i de amerikanska läkarutbildningarna åren efter sekelskiftet 1900. Det arbetet ledde till att man band samman läkarutbildningen med såväl grundforskning och klinisk forskning i en infrastruktur där kunskap både utvecklades och prövades och där den låg till grund för undervisning.⁸⁰ En annan relation etablerades därefter mellan professionen och kunskapsbildningen och på basis av den strukturen kom sedan läkarpraktiken att förändras – och det är på grund av insikter om betydelsen av just en sådan koppling

⁷⁹ SOU 2016:38, s. 147 samt SOU 2017: 35, s. 172. Skolkommissionen betonade vikten av ”att bevaka att skolans kunskapsförsörjning hänger samman i ett starkt system” (SOU 2016:38, s. 148) och uttryckte viss oro för en fragmentering därvidlag.

⁸⁰ Flexner beskriver tre stadier av läkarutbildningens utveckling. Den äldsta är den dogmatiska, Hippokrates och Galenos antaganden lärdes då ut. Den andra är den empiriska som utvecklades i samband med den vetenskapliga revolution – med nyväckt intresse för faktiska förhållanden men utan nämnvärd systematik i utvecklingen av behandlingar. Den tredje beskriver Flexner så här: ”The third era is dominated by the knowledge that medicine is part and parcel of modern science. The human body belongs to the animal world. It is put together of tissues and organs, in their structure, origin, and development not essentially unlike what the biologist is otherwise familiar with; it grows, reproduces itself, decays, according to general laws. It is liable to attack by hostile physical and biological agencies; now struck with a weapon, again ravaged by parasites. The normal course of bodily activity is a matter of observation and experience; the best methods of combating interference must be learned in much the same way. Gratuitous speculation is at every stage foreign to the scientific attitude of mind.” (Flexner, (1910), s. 53) Det finns ett särskilt skäl att betrakta denna beskrivning, utöver att den i sig belyser vetenskapens roll för den praktiska yrkesutövningen, nämligen att Flexner inte var medicinare själv, utan han var en mycket framgångsrik skollärare. Som sådan hade han utvecklat undervisning som byggde på vad vi i dag kallar elevaktiva arbetssätt med fokus på problemlösning. Hans utgångspunkt i arbete med att utveckla läkarvetenskapen var att mycket av problemen handlade om utbildningarna och sättet man utbildade på – nämligen, alltför ofta, ytlig inlärninng utan levande kontakt med forskning och att kunskap, teoretisk och praktisk, inte bearbetades i kliniska sammanhang. Se exv. Duffy, (2011).

mellan professionen och kunskapsbildningen som kliniska forskningsinfrastrukturer utvecklats – tillsammans med en omfattande klinisk undervisning.

Lärarprofessionens villkor är annorlunda men förslaget om ett professionsprogram och den approach till professionellt lärande och utveckling som programmet bygger på medför väsentliga förbättringsmöjligheter. Det är i sammanhanget viktigt att också notera betydelsen av dels den försöksverksamhet kring praktikinära forskning som regeringen beslutat om och för vilka fyra lärosäten fått ansvar, dels, den utredning rörande hur den praktikinära forskningen bör utvecklas som leds av vicerektorn på Malmö universitet, Cecilia Christersson.⁸¹ Visionen för den pågående försöksverk- samhetens långsiktiga mål är värd att återge:

Om tjugo år är praktikinära forskning grunden för de professionellas yrkesutövning inom skolväsendet och för lärar- och förskolläraryt- bildningen. Om tjugo år bedriver forskare vid lärosäten och lärare/ förskollärare i skolväsendet praktikinära forskning i samverkan – i hela landet. Om tjugo år har vi etablerat nya förhållningssätt till samverkan kring praktikinära forskning.⁸²

I det perspektivet blir det uppenbart att denna utveckling, och den som här presenteras rörande professionsprogram för skolans lärare och ledare, hänger starkt samman och har potential att verka gemen- samt i samma riktning. De former för lärares och rektorers kompe- tensutveckling som ingår i professionsprogrammets utvecklingsdel bör organiseras på ett sådant sätt att en nära kontakt med forskning utvecklas, i synnerhet utvecklingsprojekten och processerna av kol- legialt lärande.⁸³ Det framstår som att något av en synvända måste till

⁸¹ Utredningen, Praktikinära skolforskning i samverkan, U2017:03 ska ”ska kartlägga den samverkan som finns mellan skolhuvudmän och universitet och högskolor kring praktikinära forskning i skolan. Utredaren ska också föreslå olika modeller för långsiktig samverkan. Syftet är att stärka lärar- och förskolläraryrkesprofessionen, utveckla lärar- och förskolläraryt- bildningen och öka elever och förskolans måluppfyllelse.” (www.sou.gov.se/praktiknara-skolforskning-i-samverkan). Utredningen ska överlämna sitt slutbetänkande i mars 2018 och föreliggande utredning har samverkat med utredningen om den praktikinära skolforskningen under utred- ningstiden i syfte att fördjupa den gemensamma analysen.

⁸² Citatet är hämtat från lärosätenas avsiktsförklaring (www.ulfavtal.se)

⁸³ Självfallet ska de akademiska kurserna också ha en stark forskningsförankring men det är viktigt att betona att de kollegiala processerna och utvecklingsprojekten inom programmet också har en särskild potential, som bör förverkligas, att inte bara göra lärare och rektorer till mottagare av forskningsspridning utan till aktiva aktörer i utvecklingen av yrkesutövningens kunskapsbas. En sådan utveckling medför inte bara en förändring av varifrån bidragen till yrkeskunskapen kommer utan med detta förändras också forskningen innehåll och form. Jfr. det generella anslaget i detta avseende i Gibbons, et al. (1994) (se nedan) och det mer

så att forskning blir en del av lärares och rektorers vardag. En sådan omställning innefattar såväl en förändring av rollen som lärare och rektor som förändrade former för forskning. Det är sedan länge känt att forskningsaktiva lärare blir mer drivande i att utveckla undervisningen.⁸⁴ Därför är det angeläget att en sådan utveckling tar fart som den i till exempel Shanghai där ingår varje lärare i en mindre grupp, en *jiaoyanzy*, ett kollegialt forum för forskning i och om sin egen praktik – och för år 2010 rapporteras att 75 procent av lärarna har minst en publikation bakom sig.⁸⁵

Utredningen bedömer att det finns ett stort behov av att utveckla och förstärka relationen mellan skolhuvudmännen och lärosätena kring lärarprofession, skolledning och skolutveckling. Under de senaste två decennierna har såväl policy som praxis varierat. Under slutet av 1990-talet, och i samband med utvecklingen av en ny nationell modell för utbildning av lärare, föreskrevs lärosätena att etablera regionala utvecklingscentra vad gäller detta samarbete.⁸⁶ I samband med dels reformeringen av lärarprogrammen, dels autonomireformen inom högskolesektorn tio år senare kom detta krav att försvinna och det är sedan dess upp till varje lärosäte att finna samverkansformer. Ansvar kan därmed uppfattas som ensidigt och man kan anta att samverkansformerna numera skiljer sig väsentligt åt över landet.⁸⁷ Professionsprogrammet, liksom det ökade kravet på att undervisningen i skolan ska vila på vetenskaplig grund, medför dock ett ökat behov av samverkan mellan alla parter, inklusive skolmyndigheter. Mot bakgrund av den ryckighet som rått i denna fråga är det sannolikt mest konstruktivt att förbättra förutsättningarna och öka kraven på samverkan snarare än att tydligare reglera hur samverkan ska se ut. Det bör i varje region vara möjligt att utveckla nya ambitionshöjande

skolspecifika anslaget, så som det exv. framgår av bakgrunden till etableringen av Stockholm Teaching & Learning Studies (STLS) i Stockholm *Teaching & Learning Studies, En plattform för undervisningsutvecklande ämnesdidaktisk forskning* (Berggren, & Carlgren, 2015).

⁸⁴ Henson, (1996).

⁸⁵ Sato, (2017), s. 103 f. Jfr. arbetet i Japan med s.k. forskningslektioner, *kenkyuu jugyou*, den praktik som gett upphov till, eller kanske snarare, kommit att benämnas som "lesson studies", och inom vilka lärare i grupper snarast utforskar enskilda lärares praktik och speciella undervisningsmoment i syfte att förbättra undervisningen. Darling-Hammond, (2013), s. 20.

⁸⁶ Öijen, (2014), s. 75 ff.

⁸⁷ De intervjuer som Lena Öijen genomförde några år efter avregleringen tydde vid tillfället dock på att det ännu rådde kontinuitet. Öijen, (2014), s. 130 f.

och ömsesidigt utvecklande överenskommelser kring denna typ av samverkan.⁸⁸

Den större bild som man bör ha i åtanke i anslutning till professionsprogrammet är, förutom utvecklingen av relationen till forskning, också framväxten av övningsskolor och övningsförskolor (såväl inom den nationella försöksverksamheten som i form av lokala samarbeten kring exv. partnerskolor eller universitetsskolor) som en potentiell och ny funktion som kan koppla samman utbildning, utveckling och forskning.⁸⁹ Universitetskanslersämbetet presenterade nyligen den första uppföljningen vilken visar på en försiktig men positiv utveckling vad gäller utvecklingen av utbytet mellan studenter och handledare samt kollegial samverkan och lärande. Samtidigt menar bedömargruppen att mycket vore vunnet om verksamheten på övningsskolorna kunde bli mer involverade i forsknings- och utvecklingsprojekt.⁹⁰ Ytterligare värt att nämna är den pågående utredningen av universitetens och högskolornas styrning och resurstilldelning.⁹¹ För att professionsprogrammet ska lyckas behöver såväl styrning som resurstilldelning inom lärosätena ses över, exempelvis är det uppenbart att dagens ersättningsmodeller inte gynnar utvecklingen av sammanhållna koncept för samverkan mellan vare sig skola och högskola eller mellan utbildning och forskning på ett önskvärt sätt. Det föreligger således just nu synnerligen goda möjligheter att etablera en grundstruktur som på ett nytt sätt inte bara stödjer utveckling av kunskapsbasen utan även dess användning, i skola och i yrkesutbildning.⁹²

⁸⁸ Hur "regioner" bör definieras på bästa sätt är en uppgift för den framtida organisationsutvecklingen.

⁸⁹ "Ny" är i sammanhanget relativt. I Sverige finns ju en äldre tradition med övningsskolor och internationellt är det vanligt förekommande. Se. exv. introduktionen till forskning om professional development schools (PDS) i Boyle-Baise, & McIntyre, (2008), samt hur Cochran-Smith och Villegas lyfter fram forskning om att det för de blivande lärarnas utbildning sannolikt är viktigare att den skolförlagda delen av utbildningen håller hög kvalitet, vilket är tanken med övningsskolor, än att den omfattas av ett större antal veckor. (Cochran-Smith, & Villegas, (2016), s. 480 ff. Inte sällan lyfts också det finska bruket av övningsskolor fram, se exv. Jyrhämä, (2006) samt Sahlberg, (2011), s. 78 ff.

⁹⁰ Universitetskanslersämbetet (2017).

⁹¹ Styr- och resursutredningen, (Strut) U2017:05, ska lämna slutbetänkande i december 2018. Föreliggande utredning har samverkat med Styr- och resursutredningen under utredningstiden.

⁹² Också utredningen av hur den framtida skolmyndighetsstrukturen bör se ut är av betydelse, se not 119IIng i detta kapitel.

Professionsprogrammets koppling till formell vidareutbildning

Programmets koppling till forskning bör också vara av ett formellt slag vad gäller utbildning. Delar av programmet bör kunna organiseras så att lärare kan välja att formalisera sin fortbildning så den kan rendera i exempelvis en masterexamen. För de lärare som inte har en examen på avancerad nivå kan denna möjlighet vara särskilt värdefull då den krävs för behörighet att söka till forskarutbildning. Det bör också vara möjligt att inom programmet genom de sökbara utbildningsutrymmena få stöd för deltagande i en utbildning som leder till examen på forskarnivå liksom för studier till speciallärare och specialpedagog.

Sedan 2008 har fyra satsningar på forskarskolor för lärare och forskollärare genomförts vilket totalt inneburit att över 400 lärare getts denna möjlighet. Den uppföljning som riksdagens utbildningsutskott utförde 2016 visar att av de som avlagt examen (på licentiatnivå) arbetar i dag cirka 40 procent inom högskolan.⁹³ I dag finns medel för utbildningsinsatsen beräknade tills vidare. Däremot finns inget statsbidrag för att ersätta huvudmannens kostnader i samband med att en lärare deltar kopplade till forskarskolorna. Satsningen på forskarskolor för lärare behöver utvecklas ytterligare om skolan ska kunna svara mot de högt ställda kraven, särskilt kravet på att undervisningen ska vila på vetenskaplig grund.

Arbetet med att tillförsäkra skolan en högre andel lärare med examen på forskarnivå måste ses i sammanhang av den dramatiska nedgången i antalet lektorer sedan 1980-talet. Enligt utredningen *Legitimation och skärpta behörighetsregler* (SOU 2008:52) fanns det 1 500 lektorer i skolan år 1980 och 1 350 lektorer år 1990. Sedan föll antalet snabbt till 525 lektorer år 2000 och endast drygt 300 lektorer 2006.⁹⁴ Skolans förmåga att hantera vetenskapliga frågor och utvecklingsambitioner har alltså utarmats under lång tid, och det är därför oerhört viktigt att denna förmåga stärks.⁹⁵

⁹³ Utbildningsutskottet, (2016) *Forscarskolor för lärare och forskollärare – en uppföljning av fyra statliga satsningar*. Dessa forskarskolor byggde delvis vidare på en tidigare, och (generell) nationell satsning på forskarskolor, inom vilken exv. Forscarskolan i naturvetenskapernas, teknikens och matematikens didaktik (FontD) och Nationella forskarskolan i pedagogiskt arbete (NaPA) kom att etableras.

⁹⁴ Uppgifterna här är återgivna från Utbildningsdepartementets PM *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet*, (U2012/4904/S), s. 12.

⁹⁵ Förekomsten av lektorer och disputerade lärare i äldre tid var anmärkningsvärt högre. 1946 års skolkommision skriver i sitt slutbetänkande: "Vid de allmänna läroverken tjänstgjorde läs-

Professionsprogrammet bör därför på olika sätt motivera lärare och rektorer att genomgå forskarutbildning. Möjligheten till ett så kallat särskilt utvecklingsutrymme är ett sådant sätt. Det sker i dag, om än i liten skala och utan tydlig systematik och likvärdighet, att lärare och rektorer genomgår forskarutbildning. Man kan endast bli antagen till studier på forskarnivå med garanterad finansiering vilket i praktiken betyder att all sådan utbildning sker på offentliga medel eller med stöd av andra forskningsfinansiärer. En ordning med ett visst antal årliga och sökbara utrymmen för lärare och rektorer skulle medföra en förutsägbarhet och transparens och därmed incitament till utveckling. Men viktigast är förstås att en sådan ordning inom programmet skulle öka möjligheterna till en sådan kompetensutveckling som en examen på forskarnivå innebär.

Om det uppställs vissa krav på exempelvis fortbildning och kvalifikation för att kunna ansöka om dess utrymmen (vilket inte är det samma som plats på utbildning) så skulle det i sig vara utvecklingsdrivande och gynna forskningssamverkan inom ramen för kollegiala processer och utvecklingsprojekt. Under senare år har insatser inom området gjorts av staten vilket är utmärkt, men det som behövs är inte primärt särskilda satsningar utan reguljära och systemburna strukturer för detta. En annan aspekt av detta är att om det etableras beständiga strukturer för forskarutbildning för skolans lärare och ledare skulle det också bli tydligare för skolhuvudmännen hur de kan planera resurser till detta. Ett plötsligt uppdykande behov eller möjlighet leder till svårigheter och lösningar ad hoc – och det som behövs här är ökade insatser och kontinuitet över tid. Det skulle också innebära att huvudmännen i högre utsträckning skulle kunna utveckla sitt sätt att också använda denna kompetens strategiskt.

året 1946/47 sammanlagt 1751 lärare på gymnasiestadiet. Av dem var 462 ordinarie lektorer, av vilka ett 60-tal samtidigt var rektorer, samt 62 filosofie eller teologie doktorer i särskilda lärarbefattningar. Av övriga 1 227 på gymnasiet tjänstgörande lärare i läroämnena hade 178 avlagt licentiatexamen.” (1946 års Skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling, (SOU 1948:27), s. 393 f.)

Forskning och andra former av kunskapsbildning

Avslutningsvis finns det skäl att ytterligare kommentera perspektivet att forskning är en form för etablerande av kunskap. Kunskap utvecklas på olika sätt och i olika former. Vi *vet* saker med olika *visshet* och med varierad *räckvidd*. En aspekt av detta är kunskapers generaliserbarhet och med utgångspunkt i den aspekten kan vi möjligen se saken i ett kontinuum där den ena polen utgörs av en enskild lärares insikter baserade på årtal av erfarenhet av undervisning och den andra polen av forskning utförd med den mest rigorösa forskningsmetodik. Däremellan kan man också se andra positioner, exempelvis den typ av kunskap som uppstår när lärare i ett lärarlag med stort engagemang och uthållighet undersöker effekter av en förändrad undervisningspraktik eller den typ av kunskap som genereras av en skolhuvudmans systematiska kvalitetsarbete. Inte sällan hålls dessa olika former för kunskapsbildning isär på ett olyckligt vis och det vore en fördel om man i framtiden kunde se dessa positioner som varandras komplement och sätta dem i ett förstärkande sammanhang med respekt för skillnader i de roller som lärare, som praktiserande forskare, och professionella forskare har.⁹⁶ Professionsprogrammet skulle kunna bidra till detta och därmed på ett substantiellt sätt, både till form och innehåll, stärka relationen mellan lärarprofessionen, skolledaruppdraget och forskningen – på ett sätt som bidrar till realiseringen av en skola vilande på vetenskaplig grund.⁹⁷ Och vad

⁹⁶ Pertti Kansanen, erkänd finsk expert inom området, använder i "Lärare i Finland – ett yrke på masternivå" (Kansanen, 2017) denna distinktion mellan professionella forskare och lärare som praktiserande forskare. Han utgår från ett resonemang som den amerikanska professorn Virginia Richardson förde i mitten på 1990-talet under rubriken "Conducting Research on Practice". Hon skilde på "practical inquiry" och "formal research" enligt följande: "Practical inquiry is conducted by practitioners to help them understand their contexts, practices, and, in the case of teachers, their students. The outcome of the inquiry may be a change in practice, or it may be an enhanced understanding. --- Formal research is what we usually think of in educational research. It is designed to contribute to a general knowledge about and understanding of educational processes, players, outcomes, and contexts and the relationship between or among them." Richardson, (1994), s. 7.

⁹⁷ Boken *The New Production of Knowledge* pekade på mitten av 1990-talet på sambandet mellan hur kunskap utvecklas, vilken typ av kunskap som etableras, dess innehåll och troliga påverkanskraft. I framställningen karakteriserades olika typer av forskningssituationer, mode 1 och mode 2, vilka huvudsakligen kontrasterar varandra genom exv. dess betoning på huruvida forskning sker på avstånd från användarna eller tillsammans med dem, på ett sätt som granskas och bedöms av forskare eller samhället i stort, som primärt sker inom akademiska discipliner eller genom tvär- och mångvetenskapliga arbetsformer, av ensamma forskare eller genom nätverk och team, som belönar konformism eller kreativitet etc. Gibbons, et al. (1994).

gäller lärosätena och deras strävan att bidra till samhället är detta en kungsväg, ett dedikerat arbete med och för skolan. Det är en närmast evig utmaning.⁹⁸ Det finns en stark förhoppning inom och utom såväl skola som akademi vad gäller vad forskningen skulle kunna betyda för utvecklingen av undervisning och lärande.⁹⁹ Professionsprogrammet kan bli en bidragande del och en förstärkande struktur i en sådan önskvärd framtid.

4.1.12 Sammanfattningsvis – en hållbar modell för utveckling av kunskap, kompetens och likvärdighet under skiftande behov.

Professionsprogrammets utvecklingsdel har nu beskrivits utifrån de tre huvudsakliga insatsformaten. Systematik och förutsägbarhet med hög kvalitet och stor likvärdighet är särskilt betydelsefulla aspekter att framhålla liksom ambitionen att bygga på enskilda lärares och rektorers strävan till utveckling och de möjligheter som ligger i att de främsta yrkesutövarna ges stort ansvar för att utveckla högre nivåer av yrkesskicklighet. Professor Helen Timperley, University of Auckland, Nya Zeeland, har som få satt fokus på det professionella lärandet och detta avsnitt avslutas med att ytterligare förankra modellen i det perspektivet och därmed en ytterligare antydning om vad det innebär.

Timperley betonar att förändring i hög grad är en fråga om en kollektiv rörelse, att det faktiskt handlar om att sätta fokus professionella lärandet i stället för vad som så ofta sker, att kompetensut-

⁹⁸ Clark Kerr, designer av det kaliforniska högskolesystemet och Berkeleys första rektor, kommenterade i *The Uses of The University* angående vilka stora utmaningar högskolan har framför sig. Han beskrev både nya utmaningar och gamla. Bland de gamla beskriver han denna: "Yet, even in a chaotic world, there may be some certainties on which to build ... [one is] ... *Offering more help to primary and secondary education*. I know of no school of education that has distinguished itself in this endeavor, although some have tried valiantly." Observera att boken gavs ut i fem omgångar under fyra decennier, med ett nyskrivet avsnitt i varje. Kerr, (2001), s. 218.

⁹⁹ Forskning och policy inom området är närmast oöverskådlig. Men stödet för denna utveckling går nämnts ovan även utanför de traditionella linjerna. Till exempel avslutar journalisten Emma Leijnse sin bok *Godkänt? En reportagebok om den svenska skolan* så här: "Ett av villkoren för att en yrkeskår ska kunna kalla sig professionell är att man har forskning i ryggen att stödja sin praktik på. Det området har inte erövrats av lärarna än. Men det är på väg. Kanske är forskningen svärdshugget som kan lösa skolans gordiska knut – som kan höja nivån på debatten och de politiska förslagen kring skolan, och framför allt – ge lärarna bättre redskap för undervisningen och eleverna bättre kunskaper." (Leijnse, (2012), s. 204.)

vecklingsinsatser ”handlar om att förmedla någon slags information till lärare i syfte att påverka deras undervisningsmetoder.”¹⁰⁰ Timperley menar att flera större förändringar måste äga rum för att den önskvärda utvecklingen ska ta fart på allvar: Man behöver överge kompetensutvecklingsmodeller som utgörs av informationsspridning till förmån för att utveckla professionellt lärande, man behöver på allvar ta fasta på att professionellt lärande är en aktiv process inom vilken lärare och rektorer, som en del av sin professionalism, systematiskt undersöker hur pass effektiva undervisningsmetoder är och man behöver, genom undersökande och kunskapsbildande cykler, utvecklar sin yrkespraktik, man behöver sätta fokus på de kunskaper och färdigheter som utvecklingsinsatser faktiskt leder till och eleverna och dess lärande behöver sättas i centrum.¹⁰¹

Att sätta fokus på det professionella lärandet som ett professionellt ansvar är centralt och professionsprogrammet bygger på ett sådant anslag och på former för det professionella lärandet som bör kunna passa de flesta sammanhang och individer. De kunskapsbildande cykler som i hög grad är kärnan i mycket av det kollegiala lärandet kan ses som en undervisningsanpassad version av den allmänna kvalitetssäkringscykel som blivit känd som PDCA-modellen, (*Plan – Do – Check – Act*).¹⁰² Genom att modellen utöver att bygga på upprepning och utövarnas skilda perspektiv också kan inkludera

¹⁰⁰ Timperley, (2013), passim samt s. 28. Observera att Timperley är synnerligen kritisk till den endimensionella informationsspridning till lärare som ofta sker under flagg av ”kompetensutveckling” och med utvecklingsambitioner. Det professionella lärande som Timperley eftersträvar handlar däremot för den enskilde om att utveckla den professionella kunskapsbasen genom ”transformative rather than additive change” som det står i originalutgåvan, vilket är något annat än informationsspridning. (Timperley, (2011) s. 4) Det bör noteras att Timperley lyfter fram att kollegial samverkan i allmänhet inte är någon framgångsväg: ”Collegial communities have been promoted as a means of improving teaching, but research typically reveals only a weak relationship between participation in such communities and improved student outcomes.”. Samtidigt är det en återkommande notering att kollegial samverkan ingår i framgångsrika utvecklingsinsatser. Hennes slutsats är att det är så att ”if teachers are to change, they need to participate in a professional learning community that is focused on becoming responsive to students, because such a community gives teachers opportunities to process new information while helping them keep their eyes on the goal.” Nyckeln är alltså dels fokuseringen på utveckling, dels att möjligheten att processa ny information och nya erfarenheter med kollegor som är avgörande. Timperley, (2008), s. 19.

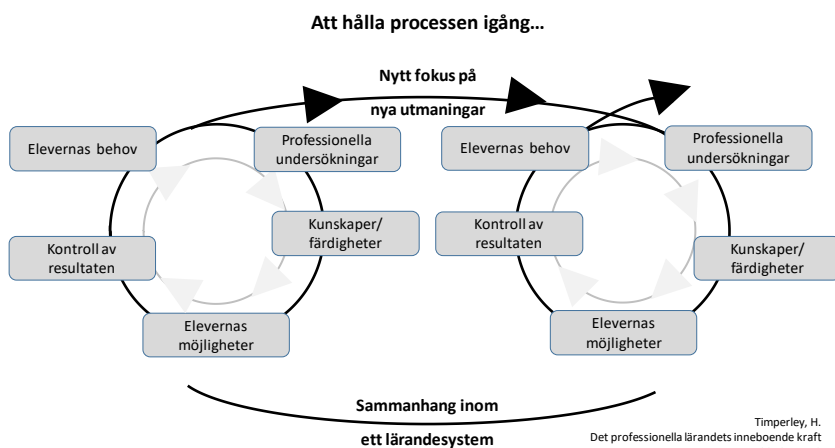
¹⁰¹ Timperley, 2013, s. 28 ff.

¹⁰² Jfr. Hur Bryk, et al. (2016) i *Learning to Improve* betonar metodens betydelse för skolutveckling (i deras tappning: ”The Plan-Do-Study-Act Inquiry Cycle”). (s. 121 ff.) ”Teacher learning” är det begrepp som ofta kommit att beteckna lärares professionella lärande. Se exv. Russ, et al. (2016).

att det lokala arbetet sätts i relation till forskning har modellen hög utvecklingspotential.

Utvecklingsmodellen representerar sådana grundläggande strategier som bör vägleda mycket av de insatser som sker inom ramen för professionsprogrammet då de sätter fokus på att utveckla yrkesutövningen, lärares undervisningsskicklighet och rektors pedagogiska ledarskap. En väsentlig aspekt av den traditionella kvalitetssäkringsmodellen är den dubbla kvalitetsloopen. Den metodiken handlar om att den första arbetscykeln är orienterad mot frågan ”gör vi saker på rätt sätt?” medan en andra arbetscykeln som återkommer med lite längre mellanrum har fokus på en annan men besläktad fråga, nämligen ”gör vi rätt saker?”. Båda dessa aspekter är väsentliga utgångspunkter för kollegialt lärande. Se figur nedan:

Figur 4.1 Process för sammanhängande undersökningar



Källa: Timperley, 2013, s. 153.¹⁰³

Den typ av utvecklingssystematik som ovan beskrivits behöver få en mer framskjutande position i den svenska skolan och skolan behöver

¹⁰³ Jfr. Den "Inquiry cycles for developing teacher knowledge and effectiveness" som presenteras i Timpeley, & Alton-Lee, (2008), s. 354.

på allvar förändra arbetssättet så att skolväsendet blir mer av en lärande organisation så att dess självutvecklande förmåga stärks.¹⁰⁴

Professionsprogrammet är en bred strategi för skolans nyckelfunktioner. För att öka kvaliteten på undervisningen och samtidigt tillförsäkra en hög grad av likvärdighet är det väsentligt att lärare och rektorer ges utmärkta förutsättningar för att utveckla sin yrkesskicklighet. Fortbildning som är effektiv i betydelsen att den upplevs som meningsfull av lärare, som leder till förändrad praktik och utveckling av elevers skolresultat har vissa kännetecken, ett av dem gäller långsiktighet.¹⁰⁵ Ett annat rön i forskning om lärares fortbildning gäller betydelse av dess sammanhang, egentligen i två bemärkelser. Primärt gäller att för att fortbildningen ska få effekt på undervisningen och på elevers lärande bör den ske i verksamhetskontexten. Därtill gäller att den också bör ha fokus på sådant som läraren undervisar i/om. Episodiska och fragmenterade insatser i form av enstaka föreläsningar eller seminarier har inte, som nämnts ovan, visat sig påverka elevernas lärande positivt.¹⁰⁶ Den svenska skolan behöver substantiella insatser med en genomtänkt och stark systematik för kunskaps- och kompetensutveckling och det är i det perspektivet professionsprogrammet ska ses.

4.2 Del 2: Beskrivning, identifikation och erkännande av kompetens

Om den första byggstenen av professionsprogrammet handlar om kompetensutveckling handlar den andra byggstenen om en systematik för att beskriva kompetens, identifiera kompetens och erkänna kompetens på olika nivåer. Beskrivning av kompetens och skicklighet är en både svår och känslig fråga och som i hög grad är beroende av att dessa utformas inifrån de grupper som berörs och av särskilt skickliga lärare och rektorer. Förutsättningar och modeller för sådana presenteras nedan. I sammanhanget berörs även generella frågor om expertis, eftersom programmet också syftar till att stödja utveckling

¹⁰⁴ Johannes Åman påpekade i rapporten *Att lära av de bästa, en studie av den svenska skolan i ljuset av internationell forskning*, att det sannolikt krävs både stöd för skolan och press på skolan och dess lärare för att utvecklingen ska ta fart. (Åman, (2011), exv. s. 14). Jfr. Senge, (1995).

¹⁰⁵ Jfr. ovan sidan 105 angående vad som utmärker effektiv kompetensutveckling för lärare.

¹⁰⁶ Darling-Hammond, et al. (2017), s. 15. Jfr. Paine, et al. (2016), s. 746 ff samt Larsen-Freeman & Tedick (2016) s. 1361.

av just lärares och rektorers särskilda expertis. Med identifikation avses en process där det fastställs vilken kompetens en lärare eller rektor har. Utgångspunkten för identifikationen är dels nationellt fastställda kompetensbeskrivningar, dels någon form av kompetensdokumentation i relation till den utformning av kriterier som fastställts och som den enskilde läraren eller rektorn utvecklar inför ansökan. Detta avsnitt ger en övergripande beskrivning av dessa delar nedan.

4.2.1 Tydliga och kända målbilder driver utveckling

OECD har uppmärksammat frånvaron av skicklighetsbeskrivningar i Sverige.¹⁰⁷

One of the key challenges raised in the 2011 OECD report was the absence of a formal framework of professional standards that spells out what is considered effective teaching and can inform professional development of teachers. Several years onwards there are still no national standards for teachers and school leaders regulated by law and no formal procedures exists ...¹⁰⁸

Tydligare bilder av skicklighet är viktigt liksom att enskilda och grupper av yrkesverksamma involveras i processer för att analysera och betrakta den egna praktiken i relation till sådana beskrivningar för att locka till utveckling. Det finns tydliga behov av att beskriva lärarpraktik på ett sätt som både bygger på och stödjer ett yrkesspråk inom lärarkåren. Beskrivningar av skicklighet kan bidra till detta men poängen med att utveckla dessa beskrivningar är att skapa rörelse. Hur de utformas påverkar direkt rörelseriktningen.

Professionsprogrammet utgår från att alla lärare och rektorer vill utvecklas i sin yrkesskicklighet och att det är av största betydelse att ett system etableras som inte bara medger utvecklingsmöjligheter utan som på en rad avgörande sätt skapar en rörelse i professionen mot så att allt högre expertis kan erövrats. Strategin handlar inte primärt om att fokusera på skillnader i skicklighet mellan olika lärare och rektorer, utan på allas yrkesmässiga utveckling. Professionspro-

¹⁰⁷ Återstår att överväga exakt vilken terminologi som lämpar sig bäst på svenska och i svensk kontext. OECD anv. exv. "professional standards". Skolkommmissionen använde "kvalifikationsnivåer" som beskriver vad lärare/skolledare "bör kunna och ha kompetens att göra" samt "standarder för lärares kompetenser".

¹⁰⁸ OECD, (2015), s. 53.

grammet utgår från detta förhållande och att det kan användas konstruktivt för att utveckla den samlade kompetensen inom professionerna.

Den som arbetat i skolan vet att det i ett lärarkollegium vanligen finns representerat skilda nivåer av yrkesskicklighet. För att högre kompetens ska utvecklas väl och kunna användas mer strategiskt behöver det etableras såväl beskrivningar av kompetens och skicklighet som trovärdiga processer för identifikation och erkännande av kompetens. Med beskrivningar avses här i första hand beskrivningar av lärarskicklighet respektive pedagogiskt ledarskap på skilda nivåer. Utmärkt undervisning kan se ut på olika sätt men hög undervisningsskicklighet kan inte se ut hur som helst. Dessa beskrivningar bör formuleras inom professionen och av de mest erfarna och skickliga lärarna då de i sig primärt bygger på den kompetens som finns inom en profession.¹⁰⁹ Vidare är det av stor betydelse att de fastställs nationellt för att vinna legitimitet.

Inget okänt fenomen

Kompetens- eller kvalifikationsbeskrivningar är inget okänt fenomen inom skolområdet. Internationellt finns relativt omfattande erfarenhet men fram till nyligen har en sådan utveckling inte varit synlig i Sverige.¹¹⁰ Lärarutbildningarnas examenskrav, så som de är utformade i högskoleförordningens andra bilaga (examensordningen), kan dock förstås som en sorts nivåbeskrivning för en inledande nivå. Innebörden av den är att de som har den beskrivna kompetensen kan få en examen och därmed anställas som lärare i skolan och ansvara för undervisning. I samband med att lärarlegitimationen infördes, när introduktionsperioden också omfattade en bedömning av den nya

¹⁰⁹ Eftersom skicklighet också relaterar till målsättningar kan dessa beskrivningar av yrkesskicklighet inte utvecklas, fastställas och följas upp utan ett medborgerligt inflytande.

¹¹⁰ Se nedan avsnitt 4.2.6–4.2.8 där utredningen presenterar några exempel på internationella erfarenheter. Man kan dock notera att redan 1946 års skolkommision uppmärksammade att det saknades karriärmöjligheter för lärare på basis av deras undervisningsskicklighet, eller som de uttrycker det: ”En lärare, som innehar ordinarie befattning, har i de flesta fall inga möjligheter att på grund av pedagogiska meriter avancera inom yrket.” Av det skälet lyfter kommissionen fram behovet av att inrätta tjänster för ”särskilt skickliga lärare inom skilda skolformer.” Den benämningen kommissionen använde var ”huvudlärare”. (SOU 1946:27, s. 363) I samband med det pågående försöket med lämplighetsbedömningar vid antagning till lärarutbildning har olika modeller för att bedöma lärarkompetens och lärarkvalitet aktualiserats och även internationella exempel har lyfts fram. (Gerrevall, (2017).

lärarens lämplighet att undervisa, så utvecklades också vissa bedömningskriterier.¹¹¹ Även karriärstegsreformen liksom lärarlönelyftet omfattar vissa kriterier som rör lärares skicklighet (se s. 178 samt avsnitt 4.2.10).

Karriärstegsreformen syftade till att möjliggöra för skickliga lärare att göra karriär utan att behöva lämna undervisningen. Tanken var att genom att möjliggöra en sådan karriär bidra till yrkets attraktivitet, till förbättrad undervisning och elevers förbättrade studieresultat. Debatten i media och rön i uppföljande studier rörande reformen pekar på betydelsen av nationella kriterier och förutsägbara och ojämna processer.¹¹² För att ett system som premierar högre yrkesskicklighet ska äga legitimitet måste kriterierna vara tydliga och bedömningen av kompetens måste ske i reglerade och transparenta former. Det är sannolikt även mycket betydelsefullt att kompetensbedömningar görs såväl under ett huvudsaklig professionsinflytande och av personer som själva besitter den kompetens som ska bedömas. Konkret innebär det att de skickligaste lärarna och skolledarna måste ingå i bedömningsprocesserna. Det är också av vikt att kompetens erkänns "bakåt", dvs. det är vad den sökande gjort och presterat i sin yrkesgörning som utgör grunden för ett kompetenserkännande till skillnad mot vad som gäller vid kompetensanvändningen som är framåtsyftande. En väsentlig aspekt av detta är att det är genom ett kompetenserkännande som dokumenterad erfarenhet blir beprövad erfarenhet.

Det är alltså inte okänd terräng som här beträds men systematiken i anslaget är ny. Det bör vara möjligt att arbeta vidare utifrån dessa svenska erfarenheter men också utifrån internationella exempel.¹¹³ Men, som nämnts ovan, det egentliga utvecklingsarbetet av de beskrivningar som ska fastställas nationellt, och mot vilka enskilda

¹¹¹ Skolverkets föreskrifter om introduktionsperiod och kompetensprofiler för lärare och förskollärare, Skolverket, 2011, (Dnr 62-2011:672)

¹¹² Angående olika problembeskrivningar, se kapitel 7. Jfr. exv. Riksrevisionens kommentar: "Granskningen visar att regeringens lönemässiga målsättningar med reformerna till stor del har uppnåtts hitills men att det skett till priset av ett försämrat arbetsklimat bland lärarna. Regeringens styrning av reformerna kan samordnas och förtydligas för att de ska få större legitimitet och därmed ge bättre förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft.", Riksrevisionen, (2017).

¹¹³ Det finns också lokala erfarenheter av detta slag som naturligtvis också är erfarenheter att beakta i ett kommande arbete med att utveckla beskrivningar av yrkesskicklighet. Ett exempel är Stockholms stads utbildningsförvaltning som redan år 2009 och på eget initiativ fattade beslut om att inrätta karriärvägar för lärare. (Stockholms stad, (2015) *Förstelärare och lektorat inom utbildningsförvaltningen i Stockholms stad*, rapport, Dnr. 2.1.1-8556/2015. Utbildningsförvaltningen, s. 5).

lärarens kompetens kan identifieras, det bör ske inom ramen för en formaliserad organisation av professionsprogrammet inom vilken skolans lärare och ledare har ett vägande inflytande.

Förvånande att kompetensbeskrivningar inte redan finns

Det måste ändå påpekas att det inte är annat än anmärkningsvärt att varken lärarprofessionen, lärarutbildningarna eller den utbildningsvetenskapliga forskning som intresserar sig för undervisning har utvecklat beskrivningar av lärarskicklighet. En viktig pusselbit har p.g.a. detta saknats vad gäller fokuseringen på och utvecklingen av läraryrkets kärna, undervisningen.¹¹⁴

Det förefaller som att en äldre tradition av undervisningsmetodik inom lärarseminarierna kom att försvagas i samband med att utbildningarna införlivades i högskolesektorn trots intentionerna att stärka utbildningarna vad gäller såväl ämneskunskaper och kritisk reflektion som undervisningsskicklighet. Men akademiseringen tycks ha inneburit, att i stället för som avsett, tillföra en ytterligare lärande-modell, så kom den akademiska modellen ofta att ersätta eller över-skugga den tidigare traditionella och mer praktisk orienterade modellen.¹¹⁵ Den tidigare modellen innehöll inte bara undervisningsmetodik i allmänhet utan även något av det lärande som uppstår när lärningar får observera en mästare i dess yrkesutövning.¹¹⁶ Just denna

¹¹⁴ Learning Policy Institute rekommenderar som stöd för högkvalitativ lärarfortbildning att man också utvecklar och nyttjar särskilda "standards for professional development". De skriver "Policymakers could adopt standards for professional development to guide the design, evaluation, and funding of professional learning provided to educators. These standards might reflect the features of effective professional learning outlined in this report as well as standards for implementation." Som exempel hänvisar man till brittiska organisationen *Learning Forward – The Professional Learning Association* och deras Standards for professional learning (learningforward.org/standards-for-professional-learning). Jfr. Per Gerrevalls bestämning av "standards" som: "generella överenskomelser, som tydliggör de kvalifikationer en lärare ska kunna svara upp emot vid ett specifikt tillfälle i sin yrkeskarriär." (Gerrevall, (2017), s. 175.

¹¹⁵ I *Ämnet som nästan blev – en studie av metodiken i lärarutbildningen 1842–1988* menar Åsa Morberg att avskaffandet av övningsskolorna kom att minska fokuseringen på undervisningsmetodiken och att när 1968 års lärarhögskola genomfördes ansågs närheten till praktiken inte längre önskvärd. Det fanns i tiden en kritik mot att metodiken var konserverande och tanken var att akademiseringen skulle förändra detta genom att i första hand bygga utbildningen på vetenskaplig grund och i andra hand på praktisk erfarenhet. (1999, s. 224 f).

¹¹⁶ Man kan notera att det allt sedan senare delen av 1800-talet och under första hälften av 1900-talet publiceras böcker med fokus på just att stödja en handfast utveckling av undervisningsfärdigheter men den typen litteratur förefaller ha fört en tynande tillvaro under senare decennier, även om sentida exempel förekommer. Samtidigt förefaller lärarstudenterna starkt efterfråga undervisning av detta slag. Utvecklingen påminner om en situation där det bästa blir det godas

typ av förebildlighet lyfts numera fram som ”modeling”, en modell där erfarenhet av hur utmärkt undervisning kan se ut kombineras med personlig reflexion utifrån erfarenhet och teori med hjälp av den breda och djupa analytiska förmåga som akademiska studier syftar till.¹¹⁷ Det är väsentligt att en sådan utveckling i allmänhet understöds och att beskrivningar utvecklades av olika nivåer av lärarskicklighet för att återföra ett tydligt fokus på undervisningsskicklighet.

Det finns sannolikt gott om förklaringar till att sådana beskrivningar inte utvecklats. Det kan handla om man medvetet önskat distansera sig från internationella exempel på där s.k. standards utvecklats inom ramen för en negativ accountability-kultur i syfte att hänga ut lärare som inte når upp till standards eller så kan orsakerna stå att finna i att synen på vad det är vara lärare omdefinierats utifrån och uppifrån i ett tempo och med en sådan frekvens att de professionella inte tyckt sig ha någon möjlighet att bedriva ett sådant arbete.¹¹⁸ Oaktat orsaker finns det uppenbara skäl att beskriva tydliga målbilder för utveckling av högre yrkesskicklighet genom att beskriva yrkesskicklighet på olika nivåer för såväl lärare, förskollärare och rektorer.

fiende. Som exempel kan nämnas: Sandberg, F, *Undervisningslära, med särskild hänsyn till folkskolan*, 1870; Bäcklin, M, *Att vara lärare*, Stockholm, (tre upplagor 1948–1961), Haage, H & Wikberg S, *Hur skall jag undervisa? Kort handledning*, 1951. Man kan notera att 1915, då ledaren för Statens högre lärarinneseminarium i Stockholm, L M Waern, (filosofie doktor och docent i praktisk filosofi), gav ut boken *Formell undervisningslära*, strävande man efter att utveckla lärares yrkesspråk. Waern skriver att ett syfte med boken är att ”befrämja antagandet hos oss av en någorlunda enhetlig didaktisk terminologi.” (s. iii.).

¹¹⁷ Se. exv. Darling-Hammond, et al. (2017), s. 10.

¹¹⁸ Inom denna utrednings ram finns inte utrymme att redovisa den omfattande debatt som pågår rörande new public management (NPM). För att antyda dimensionerna av frågan presenteras här en analys av skillnaden i grundläggande rational (logiker) mellan en NPM-baserad accountability-modell och en mer professionsorienterad modell (fr. Englund & Solbrekke 2015):

Professionellt ansvar

Grundat i ett professionellt mandat
Situerade bedömningar
Tillit
Moralisk rational
Intern evaluerings
Förhandlade ’standards’
Implicit språk
Utformat av professionen
Relativ autonomi och oundvikligt personligt ansvar
Proaktiv
(Englund, & Dyrdal Solbrekke, (2015). s. 178). Jfr. Gerrevall, (2017), s.26.

Accountability (Redovisningsskyldighet)

Definierat av styrning
Standardiserade kontrakt
Kontroll
Ekonomisk/juridisk rationalitet
Extern granskning
Förutbestämda indikatorer
Transparent språk
Politiska mål
Tillmötesgående av överordnades beslut
Reaktiv

4.2.2 Att identifiera kunskap, kompetens – och kvalitet

Den andra byggstenen av professionsprogrammet handlar om former för att identifiera och erkänna lärares kompetens utifrån nationellt fastställda kriterier och beskrivningar. Detta och förutsättningarna för denna del av programmet utvecklas ytterligare nedan. För grundtankarna med professionsprogrammet har kunskap om lärarfortbildning varit av betydelse tillsammans med generell forskning om expertis och om hur sådan kan utvecklas inom olika verksamheter då insikter om detta kan stödja utvecklingen av ett program som detta, med syfte att understödja utveckling expertis i form av undervisningsskicklighet och ledarskap.

Med identifikation avses här en process genom vilken det fastställs vilken kompetens en lärare som ansöker om ett kompetenserkännande har. Utgångspunkten för identifikationen är dels de nationellt fastställa kompetensbeskrivningarna (nivåkvalifikationer), dels den kompetensdokumentation som den enskilde läraren utvecklar inför ansökan. För detta behövs relevanta, fastställda och därmed förutsägbara kriterier liksom robusta och transparenta processer, designade på ett sätt som renderar dem hög legitimitet. Identifikation, eller bedömning av kompetens, bör ske inom professionen men inte lokalt. Det innebär att lärares kompetens bör bedömas av skickliga lärare, men inte av de närmsta kollegorna. Exakt hur detta ska organiseras är beroende av det förslag som 2017 års skolmyndighetsutredning presenterar sommaren 2018 och inom dess ram även förslag på hur professionsprogrammets organisatoriska bas bör se ut.¹¹⁹ Utredningen anser att en tydlig distans måste finnas mellan de som bedömer och de som blir bedömda. Sannolikt är det här rimligt att resonera både geografiskt och nivåmässigt.

I avsnittet om kompetensutveckling ovan beskrevs hur lärare ska ha möjlighet att göra olika val. Vad gäller kompetenserkännande framstår det som rimligt att det är läraren i fråga som avgör om och när det är lämpligt att en sådan process ska ske. Det är dock önskvärt om systemet i sig på olika sätt premierar högre kompetens och att det utgår från just kompetenserkännanden, till exempel genom att ge läraren eller rektorn stärkta karriärmöjligheter och också avspeglas i

¹¹⁹ Regeringens särskilda utredare, Kerstin Hultgren, ansvarar för utredningen om en organisationsöversyn av de statliga myndigheterna inom skolväsendet (Dir.2017:37) inom vilken professionsprogrammets organisatoriska bas beaktas.

lärarens lönesättning.¹²⁰ Det är inte rimligt att det skulle vara helt frivilligt att delta i kompetensutveckling. Av det följer dock inte att det bör vara tvingande att ansöka om kompetenserännande. Dock vore det önskvärt om systemet i sig på olika sätt premierar högre kompetens och att det utgår från just kompetenserännanden.

4.2.3 Expertis – om framstående skicklighet som fenomen och realitet

Den professionella grunden för att utveckla yrkesskicklighet ligger dels i att man påbörjar yrket på basis av en i alla avseenden relevant utbildning av hög kvalitet, dels i att man får goda möjligheter att inte bara genomföra sin praktiska yrkesgärning utan även att utveckla själva utövandet över tid. I båda dessa avseenden kan man anta att villkoren skiftar vilket bidrar till att lärare och rektorer i den svenska skolan representerar olika grader av yrkesskicklighet. Strävan efter likvärdig och hög kvalitet i samtliga grundläggande utbildningar till lärare är en naturlig prioritet men den principen borde också gälla möjligheten till professionell utveckling. Givet att skillnaderna i förutsättningar för professionell utveckling inte hanteras strategiskt är det ett problem för likvärdigheten men den primära uppgiften är att tillse att samtliga lärare, förskollärare och rektorer utvecklas maximalt i sitt yrke.

En aspekt som ofta, och helt naturligt i sammanhanget, lyfts fram är erfarenhet som grund för skicklighet, och ofta relateras erfarenheten till tid i yrket. Men det är en trubbig indikator på skicklighet.¹²¹ Tanken är förstås riktig, att en längre tid i ett yrke leder till utveckling av kompetens, expertis, som en nybörjade vanligen saknar. Men, det är inte givet att enbart tid i yrket alltid medför detta. Det krävs systematiska insatser för att tjugo år i yrket verkligen ska leda till utveckling av djuplodande och omfattande kompetens, det vi vanligen förstår med ”tjugo års erfarenhet”, och inte stanna vid att yrkesutövaren upprepat ett års erfarenhet tjugo gånger.¹²²

¹²⁰ Utredningen avser inte att ändra på den rådande ordningen att lönebildningen är en fråga för arbetsmarknadens parter men uppfattar det som självklart att den individuella lönesättningen beaktar högre yrkesskicklighet.

¹²¹ Jfr: ”... one should be particularly careful about accepting one’s number of years of experience as an accurate measure of one’s level of expertise.” Ericsson, & Smith, (1991), s. 27):

¹²² Jfr, Nichols, (2017), s. 36 samt Ericsson & Smith, (1991), s. 27 f.

I grund och botten kanske frågan om utveckling är ganska enkel. Professorn Anders Ericsson, på Florida State University, gör i boken *Peak, Secrets From The New Science of Expertise*, en lakonisk kommentar över vad han menar vara ett oavvisligt faktum: "If you never push yourself beyond your comfort zone, you will never improve." Han följer upp påståendet med ett exempel:

Research on many specialties shows that doctors who have been in practice for twenty or thirty years do worse on certain objective measures of performance than those who are just two or three years out of medical school.¹²³

Enligt Ericsson krävs det en hel del av insatser för att yrkesutövare inte bara ska upprätthålla kompetens utan nyttja erfarenhet på ett sätt som leder till utveckling av expertis.

Sannolikt har människan i alla tider försökt förstå sig på vad som är det unika med särskilt framgångsrika människor och troligtvis har de svar på frågan som man lyft fram lika mycket att säga om samtidens värderingar som de är informativa vad gäller själva expertisen som sådan. Idrottsmän får inte sällan frågor om sin speciella förmåga, deras expertis. Med risk för att trivialisera det hela finns det ändå skäl att lyssna på deras svar – eftersom det också kan ge ledtrådar till varför det är så svårt att beskriva expertis. Wayne Gretzky, den världsberömda ishockeyspelaren, kommenterade sin skicklighet med orden: "Jag åker bara dit pucken kommer att vara om en stund, inte där den är" och Ingemar Stenmark, Sveriges främsta utförsåkare, sa en gång så här som svar på en fråga om sin förmåga: "Mina ben tänker fortare än jag".¹²⁴ Båda kommentarerna pekar på att expertis ibland kan vara svårfångad även för den som själv har erövrat den.¹²⁵ En väsentlig del av en profession har att göra med dess förmåga att

¹²³ Ericsson, & Pool, (2016), s. 18.

¹²⁴ Björklund, (2008), s. 3.

¹²⁵ Jfr. Donald Schöns kommentar i *The Reflective Practitioner*: "When we go about the spontaneous, intuitive performance of the actions of everyday life, we show ourselves to be knowledgeable in a special way. Often we cannot say what it is that we know. When we try to describe it we find ourselves at a loss, or we produce descriptions that are obviously inappropriate. Our knowing is ordinarily tacit, implicit in our patterns of action and in our feel for the stuff with which we are dealing. It seems right to say that our knowing is in our actions." (Schön, (1983), s. 49.) Även: "...an expert's knowledge is often ill specified or incomplete because the expert himself doesn't always know exactly what it is he knows about his domain." (Feigenbaum, & McCorduck, (1983), s. 85.)

utveckla ett yrkesspråk som underlättar formulerandet av det svår-fångade.¹²⁶

Expertis är något som utvecklas successivt och som kan beskrivas i nivåer

Det finns starka traditioner inom olika professioner om hur man bäst lär sig yrket ifråga och de förhållningssätt som anses eftersträvarsvärda inom professionen som sådan.¹²⁷ Sannolikt bör man skilja på hur man bäst lär sig grunderna i ett yrke och hur en högre expertis inom yrket utvecklas. Fokus här är det senare och en möjlig utgångspunkt för en diskussion av hur expertis utvecklas är en liten rapport från 1980 med titeln *A Five-Stage Model of Mental Activities Involved in Directed Skill Acquisition*.¹²⁸ Rapporten skrevs av två bröder, Hubert och Stuart Dreyfus, båda vid University of California, Berkeley, den ena datavetare och den andre filosof. På uppdrag av det amerikanska försvaret, och i en kontext av utvecklingen av artificiell intelligens, gav de sig i kast med att beskriva hur man utifrån kan identifiera enskildas utveckling från novis till mästare.¹²⁹ Deras rapport utgår från studier av hur man lär sig främmande språk, att spela schack och att som pilot flyga etc. Den börjar med ett påstående värt att notera:

Anyone who wishes to acquire a new skill is immediately faced with two options. He can, like a baby, pick it up by imitation and floundering

¹²⁶ Jfr. Ludvig Wittgensteins i andra sammanhang ofta citerade observation: "Gränserna för mitt språk innebär gränserna för min värld." (Wittgenstein, (1921/2014) s. 122, (§ 5.6)).

¹²⁷ Jfr. Lee Shulman talar om att varje profession har sina "signature pedagogies" för undervisning och lärande av och inom professionerna. Shulman, (2005).

¹²⁸ Dreyfus, & Dreyfus, (1980). Andra möjliga startpunkter kunde naturligen också tagits. Se den korta historiken på s. xxi, i Glaser, & Chi, (1988).

¹²⁹ Utvecklingen av forskning rörande expertis förefaller relatera till såväl kognitionsvetenskapens framväxt som utveckling av artificiell intelligens. När man började utveckla den typ av funktioner som i dag går under namnet artificiell intelligens, AI, så blev det särskilt intressant att studera mänsklig problemlösning och expertis. Grundfrågan kan, grovt förenklat, sägas ha handlat om huruvida människan utvecklar sin kompetens genom att tillämpa regler och principer eller om hon lär sig hantera enskildheter som sedan kan generaliseras till regler och principer. I princip kan man säga att verkligheten som vanligt är mer komplex än att det ser ut på det ena eller andra sättet – och för vårt vidkommande är det inte heller centralt. Det avgörande är att ta lärdom av insikter om vad som generellt driver fram expertis snarare än vad som händer inom den enskilda individen. Se exv. Dreyfus, & Dreyfus, (1980); Feigenbaum, & McCorduck, (1983); Dreyfus, & Dreyfus, (1986) samt Glaser & Chi, (1988).

trial-and-error, or he can seek the aid of an instructor or instructional manual. The latter approach is far more efficient...¹³⁰

Rapporten pekar, precis som titeln antyder, på att skicklighet under vissa förutsättningar utvecklas successivt, och att detta med fördel kan beskrivas i en stegmodell. I deras modell tar de utgångspunkt i

... the reliance on everyday familiarity in problem solving not as an anomaly, but as a pervasive and essential feature of human intelligent behavior. Therefore, in the account of skill acquisition which follows, concrete experience plays a paramount role.¹³¹

För bröderna Dreyfus är grunden för att utveckla skicklighet dubbel. Dels handlar det om att vara verksam inom det område där den eftersträvade skickligheten avses höra hemma, dels att finnas i ett sammanhang som kännetecknas av en ambition av att utveckla denna färdighet.

Deras kortfattade beskrivningar av olika nivåer av skicklighet och hur de utvecklas över tid kom förstås utsättas för kritik.¹³² Deras nivåbeskrivningar utgick från andras studier av piloter, schackspelare och språklärare och modellen fick en fylligare beskrivning i *Expertise in Real World Contexts* (2005) och omfattade då följande nivåer:

- Novice
- Advanced Beginner
- Competence
- Proficiency
- Expertise¹³³

¹³⁰ Dreyfus, & Dreyfus, (1980), s. 1.

¹³¹ Dreyfus, & Dreyfus, (1980), s. 5.

¹³² Jfr. Dreyfus, & Dreyfus, (2005). Som brukligt modellen som Dreyfus & Dreyfus torgfört inte bara reviderats över tid utan även i grunden ifrågasatts. För en kortare sammanfattning av kritiken, se Tsui, (2003), s. 12 ff.

¹³³ Dreyfus & Dreyfus, (2005). Ett kapitel av bröderna Dreyfus bok *Mind Over Machine. The Power of Human Intuition and Expertise in the Era of the Computer*, finns översatt till svenska och publicerat i antologin *Klassiska texter om praktisk kunskap* (Södertörn Studies in Practical Knowledge 7, 2015). I den översättningen benämns nivåerna på följande vis: nybörjare, avancerad nybörjare, kompetens, skicklighet och expertis.

Förenklat kan man beskriva det som att nybörjaren, enligt Dreyfus & Dreyfus, kännetecknas av att i arbetet ha fokus på att känna igen situationer och försöka tillämpa regler och metoder som man tidigare tillägnat sig. Till skillnad från den mer erfarne, som utvecklad en förmåga att också bedöma situationer och reglers tillämpning, så bedömer nybörjaren ofta sin eventuella framgång utifrån hur väl regler iakttagits. Den mer kompetente utövaren har utvecklat en större känsla för vad som har prioritet utifrån de övergripande målen. Metoden blir mindre viktig och mer centralt blir att uppnå målet och därmed läggs grund för en annan relation, mer reflekterande, mellan utövaren, uppgiften och omgivningen. Men till den högre yrkes-skickligheten, menar Dreyfus & Dreyfus, hör också ett speciellt djup i utövarens engagemang vilket innebär att vissa aspekter av situationer framstår som mer betydelsefulla än andra och den sammantagna bilden får utövaren att agera utifrån sin egen erfarenhet, analytisk men också intuitivt. Dreyfus & Dreyfus beskriver experten som en person vars "färdighet har i så hög grad blivit en del av honom själv att han inte behöver vara mer medveten om den än han är om sin kropp." Bröderna Dreyfus har kritiserats för deras betoning på att den yttersta expertisen har karaktär av intuition och automatiserade handlingar över sig men deras inställning är inte att expertisens handlingar sker utan analys och reflektion, snarare tvärt om. Det som kännetecknar expertisen är just att de har bearbetat sina erfarenheter med en sådan systematik att de i ögonblicket kan särskilja de viktigaste intrycken och informationerna och agera målmedvetet och träffsäkert.¹³⁴

Studiens resultat blev snabbt uppmärksammas och redan efter några år kom publikationer där man använde dessa nivå beskrivningar i studier av yrkesprofessioner, som exempelvis i en studie (1982) rörande sjuksköterskor, i vilken författaren exv. konstaterar att "A competent nurse and a proficient nurse will not approach or solve a clinical situation in the same way."¹³⁵ Den utgångspunkt i Dreyfus & Dreyfus arbete som utredningen tagit i detta avsnitt är närmast heuristisk och endast ämnad att framhålla möjligheten av att beskriva skicklighet på olika nivåer och det kommande arbetet med att ge-

¹³⁴ Denna korta sammanfattning, inkl. citatet, är baserat på det kapitel ur *Mind Over Machine* som nämnts ovan.

¹³⁵ Benner, (1982).

nomföra ett sådant arbete vad gäller lärare och rektorer måste naturligtvis vidga perspektivet åtskillig.

Vad karaktäriserar en expert?

Intresset för experters förmågor har säkerligen alltid varit stort – vems intresse väcks inte av det förhållande att man kan göra saker på så olika sätt och med kvalitativt väldigt olika resultat? Här finns allt från genuin beundran till exotiserande av det säregna. Expertis som fenomen har väckt allt större intresse inom forskningen.¹³⁶ Att skicklighet, eller expertis, medför olika sätt att lösa arbetsuppgifter, att den färdigheten utvecklas efter vissa delvis generella mönster, och att det är möjligt att särskilja utvecklingsnivåer är inte så förvånande.¹³⁷ Det som möjligen förvånar är att dessa närmast allmänmänskliga insikter inte applicerats i högre grad inom skolväsendet i en systematik vad gäller lärares utveckling av lärarskicklighet och rektorers förmåga till ledarskap, det vill säga att man inte sedan länge som säkerställt att erfarenhet blir till expertis och att den kompetensen används strategiskt.¹³⁸

I samband med detta finns det skäl att nyansera framställningen ytterligare. Exemplet ovan på hur olika utvecklingsstadier kan skönjas och hur expertis utvecklas bör ses mest som en idealtyp vilken kan fungera som en heuristisk utgångspunkt för en systematik för kom-

¹³⁶ Det måste betonas att denna utredning inte har kunnat bearbeta hela forskningsområdet. Ambitionen har varit att åtminstone beskriva området på ett sätt som gör de övergripande resonemanget om professionsprogrammets skicklighetsdrivande logik begriplig. Området är mångfacetterat och delvis svårfångat p.g.a. att det, liksom andra områden och högst naturligen, är stätt i rörelse. Jfr. exv. Chi, et al. (1981); Benner, (1997); Berliner, (2001) samt Bransford, & Schwartz, (2009). Notera också att kapitel 2 i den mycket läsvärda volymen från National Research Council i USA, *How People Learn. Brain, Mind, Experience and School*, behandlar frågan om skillnader mellan noviser och experter i termer av förmåga att uppfatta meningsfulla mönster av information, organiserandet av, tillgången till och användning av den egna kunskapen samt förmåga att anpassa sig till skilda sammanhang och situationer. (Bransford, Brown, & Cocking, 2000). För en svensk introduktion till området se exv. Björklund, (2008). Stefan Svallfors behandlar expertisfrågan på ett personligt och initierat sätt i *Kunskapens människa – om kroppen, kollektivet och kunskapspolitiken*, (2012), s. 19 ff.

¹³⁷ Jan Håkansson och Daniel Sundberg behandlar i boken *Utmärkt undervisning forskning om expertlärare* och betonar dess särmerken i termer av "rik undervisningsrepertoar och ett mycket gott didaktiskt omdöme." Håkansson, & Sundberg, (2012), s.183.

¹³⁸ Det kan finns skäl att påpeka att expertis, precis som de flesta förmågor, kan ha både absoluta och relativa värden. I en del sammanhang har det varit livsnödvändigt – i andra inte. Ibland är expertis relativ – dvs. nivån avgörs av om någon är bättre än andra – ibland är den absolut. Det kan vara en fråga om liv och död, typ att överleva i en viss situation – men det kan vara mindre dramatiskt och ändå vara absolut.

petensutveckling. Den bör dock inte förstås som en mer strikt innehållslig och processbelysande beskrivning av stadier som alla nödvändigtvis genomgår.¹³⁹ Blotta volymen av lärarkåren säger oss att variationerna är stora i hur man utvecklas som lärare. Men det finns skäl att också titta närmare på de gemensamma egenskaper som man i forskning om expertis brukar lyfta fram.

För drygt femton år sedan sammanfattade David Berliner forskningsfältet till en stipulativ beskrivning av lärarexpertis, han skriver: "Persuasive evidence from more than one research program seemed to support the following propositions:

- expert teachers excel mainly in their own domain and in particular contexts;
- expert teachers develop automaticity for the repetitive operations that are needed to accomplish their goals;
- expert teachers are more opportunistic and flexible in their teaching than are novices;
- expert teachers are more sensitive to the task demands and social situations surrounding them when solving problems;
- expert teachers represent problems in qualitatively different ways than do novices;
- expert teachers have faster and more accurate pattern recognition capabilities;
- expert teachers perceive more meaningful patterns in the domain in which they are experienced; and
- expert teachers may begin to solve problems slower, but they bring richer and more personal sources of information to bear on the problems that they are trying to solve."¹⁴⁰

¹³⁹ För en översikt av kritiken mot stadieteorin, se Russ, et al. (2016), s. 402 f.

¹⁴⁰ Berliner, (2001) s. 472. Berliner utgår från vad Glaser & Chi (1988) lyfte fram som karaktéristika på vad experter har och kan göra, nämligen:

- Experts excel mainly in their own domains.
- Experts perceive large meaningful patterns in their domain.
- Experts are fast; they are faster than novices at performing the skills of their domain, and they quickly solve problems with little error.
- Experts have superior short-term and long-term memory
- Experts see and represent a problem in their domain at a deeper (more principled) level than novices; novices tend to represent a problem at a superficial level.

Vad som framträder är alltså en bild av hur lärarexpertis ser ut generellt. Men redan det första kännetecknet har i sig en inbyggd motsättning emot just denna typ av generaliserande beskrivningar, åtminstone om man förenklar det hela starkt, nämligen i betoningen av att expertis är något områdesspecifikt. Det betyder alltså att hur lärarexpertis tar sig uttryck varierar mellan olika sammanhang. Chi & Glaser, noterade redan 1988 behovet av att bättre "understand how expertise is acquired, how it can be taught, and how beginning learners can be presented with appropriate experience."¹⁴¹ Den bärande tanken med professionsprogrammet är att den yrkesexpertis som är unik för lärare, rörande undervisning och lärande, och för skolans ledare, om det pedagogiska ledarskapet, sätts i fokus, blir tydlig, utvecklas och används strategiskt.

Faser av olika utmaningar i yrkeslivet

Ovan sattes fokus på expertisens särmärken och på utveckling av expertis. Innan vi går vidare med det kan det finnas skäl att också anknyta till ett angränsande fält. Utvecklingen kan förstås beskrivas utifrån andra utgångspunkter än de som framkom ovan, till exempel utifrån vanligt förekommande faser av utmaningar i lärares yrkesliv. Ovan har vi mött M Kennedy och hennes beskrivning av centrala utmaningar för varje lärare.¹⁴² Hur man hanterar dessa utmaningar

-
- Experts spend a great deal of time analyzing a problem qualitatively
 - Experts have strong self-monitoring skills.

(Glaser, & Chi, (1988), s. xvii-xxi.) Jfr. hur volymen *How People Learn* (Bransford et al. 2000) senare sammanfattade forskningsläget och att de då inte lyfte fram korttids- och långtidsminne i sig utan förmågan att ha tillgång till och använda kunskaper:

1. Experts notice features and meaningful patterns of information that are not noticed by novices.
2. Experts have acquired a great deal of content knowledge that is organized in ways that reflect a deep understanding of their subject matter.
3. Experts' knowledge cannot be reduced to sets of isolated facts or propositions but, instead, reflects contexts of applicability: that is, the knowledge is "conditionalized" on a set of circumstances.
4. Experts are able to flexibly retrieve important aspects of their knowledge with little attentional effort.
5. Though experts know their disciplines thoroughly, this does not guarantee that they are able to teach others.
6. Experts have varying levels of flexibility in their approach to new situations. (Bransford, Brown, & Cocking, (2000), s. 31.

¹⁴¹ Glaser, & Chi, (1988), s. xxi.)

¹⁴² Se ovan avsnitt 4.1.1–4.1.2.

påverkas sannolikt av var man är i sin yrkeskarriär. I slutet av 1980-talet studerade Michael Huberman, vid Universitet de Geneve, ett antal skollärares karriärförlopp i Schweiz.¹⁴³ Fullan & Hargreaves beskriver utifrån Hubermans resultat en sekvens av utmaningar på följande sätt:

Career/life phases within teaching:

1. Phase 0–3 years: Commitment: support and change
2. Phase 4–7 years: Identity and efficiency in the classroom
3. Phase 8–15 years: Managing changes, growing tensions
4. Phase 16–23 years: Work-life transitions, challenges to motivation and commitment
5. Phase 24–30 years: Challenges to sustain motivation
6. Phase 31+ years: Sustaining/declining motivation.¹⁴⁴

En poäng med ett professionsprogram är att det skulle understödja utvecklingen genom att i varje kritisk period också vara ett stöd så att expertis utvecklas under dessa utmaningar. Kraftigt förenklat kan vi tala om de första åren i yrket som relativt avgörande. De lärare som klarar de första prövningarna stannar antagligen i yrket. Förhoppningsvis utvecklar de ett funktionellt lärarskap medan andra faller antingen ifrån, eller kanske än värre, stannar i yrket som underpresterande lärare. I denna fas, liksom i de efterkommande, skulle professionsprogrammet kunna spela en viktig roll genom att få fler att tidigare hitta sitt personliga lärarskap/ledarskap och därefter successivt utveckla det till ett mästerskap. Programmet syftar till att inspirera och driva på en sådan utveckling. I anslutning till Huberman kan man tala om att inte stanna som ”funktionella” i stabiliseringsperioden (4–6 år in i yrket) – utan snabbare utveckla de högre nivåer av yrkesskicklighet som vanligen kommer efter cirka ett decennium i yrket. Med ett gott stöd bör den resan kunna kortas avsevärt. En indikation på denna möjlighet är att olika fasbeskrivningar ofta har mycket vida årsspann. På likartat sätt bör ett professionsprogram

¹⁴³ Huberman, (1989).

¹⁴⁴ Hargreaves, & Fullan, (2012), s. 62.

kunna tillse att de naturliga perioder av omprövning som lärare hamnar i resulterar i att lärare utvecklar allt högre yrkesskicklighet i stället för att repertoaren och aktionsytan minskas, vilket kan vara en risk när man som lärare stöter på svårare problem i undervisningen och i sin yrkesroll. Huberman beskriver den avslutande fasen i lärarnas yrkesliv som antingen konservativ och bitter eller som yrkesmässigt kännetecknad av självklarhet och lugn, på basis av en solid expertis.¹⁴⁵

Dessa två bilder, av hur expertis vanligen utvecklas i stadier med hjälp av stöd och av faser i lärares utveckling kan möjligen också kompletteras med ett tredje förhållande – att lärare liksom alla andra vanligen inleder sin yrkeskarriär som unga och att det under de tre – fyra decennierna i yrket också genomgår faser i privatlivet som exv. småbarnsåren, åren med tonåringar hemma, det egna åldrande och upplevelsen av tilltagande distans till eleverna – och perioden av de egna föräldrarnas åldrande och frånfalle. I dag är det inte sällan så att lärare, precis som andra, klarar yrkeslivet trots dessa utmaningar. Det man bör kräva av ett skolsystem med höga ambitioner är att det har utvecklat system som säkerställer professionell utveckling oaktat privatlivets olika faser.

De olika aspekterna ovan bör inte blandas ihop i analysen och inte heller förstås som faktiska beskrivningar av individer, snarare som en sorts generella drag att beakta. Observationerna av mönster i utveckling av expertis och de grundläggande utmaningarna under lärares karriärer är dock av stor vikt för designen av en samlad systematik för utveckling. En grundläggande aspekt av dessa observationer är att låta kompetensutvecklingen också styras av de enskilda lärarna i högre grad än vad som nu sker. Detta är nödvändigt eftersom vi inte kan peka på en utvecklingsväg som alla bör gå – lika lite som en undervisningsmetod som den mest framgångsrika. Givet detta blir utmaningen att etablera ett ”självlärande” system där lärare ges de bästa möjligheter att utveckla och förfinas sin egen undervisningspraxis, att följa och lära av resultat och att lära tillsammans med kollegor. Vad som framstår som nödvändigt är etableringen av en modell som ger

¹⁴⁵ Jfr: “Teachers in mid-career are confident but not complacent, open but not innocent, questioning without being cranky. And all this matter very much indeed ... because ... almost 80 percent of teachers who had been in the job for 8–23 years were able to sustain or even increase their high levels of commitment over time.” Hargreaves, & Fullan, (2012), s. 71.

möjlighet till individuell utveckling i kombination med förstärkta och fokuserade lärarsamarbeten.¹⁴⁶

Expertis inom avgörande områden

Utveckling av expertis i sig är det centrala temat för professionsprogrammet och därför behöver perspektivet utvecklas ytterligare något. Amy Tsui, numera professor emerita vid University of Hong Kong, gav sig tidigt i kast med frågor om lärarexperitis och sina resultat presenterade hon i *Understanding Expertise in Teaching*.¹⁴⁷ Hennes område gällde språkundervisning och hon byggde vidare på de studier som Dreyfus och Dreyfus också utgått från. Enlig Tsui bygger studier av expertis på olika synsätt på vad expertis är:

- Expertise as Intuition and Tacit Knowledge
- Expertise as Conscious Deliberation and Organized Knowledge Base
- Expertise as a Continuous Process.¹⁴⁸

Det finns sannolikt många olika sätt att beskriva forskning om expertis men Tsuis indelning är relevant i sammanhanget då den knyter an till för läraryrket särskilt betydelsefulla områden och synsätt. En väsentlig aspekt av lärarprofessionens utveckling är begreppsläggningen av vad som ofta benämns som den tysta kunskapen vilket sannolikt en ytterligt väsentlig del av den enskilde lärarens utveckling också. Det är genom ett medvetet och kontinuerligt arbete med att förstå och artikulera yrkesutövningen, utifrån erfarenhet och vetenskap, som kunskapsbasen utvecklas.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Jfr. Hargreaves & O'Connor, (2017).

¹⁴⁷ Tsui, (2003).

¹⁴⁸ Tsui, (2003), s. 9 ff.

¹⁴⁹ I det perspektivet bör man notera statens insatser för att tydligare etablera en gemensam kunskapsbas för lärare (den utbildningsvetenskapliga kärnan som kom med 2011 års reform av lärarutbildningarna), etableringen av forskarskolor för lärare och införande av lärarlegitimation. (jfr. Nilhlfors, (2012), s.83–88) Dessa förhållanden är viktigt att ha i beaktande i samband med att förslaget om ett professionsprogram.

Intuition och den tysta kunskapen ...

Dreyfus & Dreyfus hör till den tradition som intresserar sig för expertis som intuition och tyst kunskap.¹⁵⁰ Deras studie av lärandets utvecklingsstadier lyfte fram hur skicklighet som utövarna inte kunde uttrycka ändå kunde beskrivas utifrån och på basis av görandet snarare än vetandet. Studien var i sig en reaktion mot en rationalistisk approach som, förenklat uttryckt, relaterade till utvecklingen av artificiell intelligens inom datavetenskapen vilken utgick från att grader av expertis handlar om skillnader i förmåga att tillämpa principer. Dreyfus & Dreyfus skriver om övergången från proficiency till expertise på följande sätt:

The proficient performer, immersed in the world of skillful activity, sees what needs to be done, but decides how to do it. The expert not only sees what needs to be achieved; thanks to a vast repertoire of situational discriminations, he or she also sees immediately how to achieve the goal. Thus, the ability to make more subtle and refined discriminations is what distinguishes the expert from the proficient performer.¹⁵¹

Några aspekter av expertis är särskilt betydelsefulla i denna tradition. Den första är att expertis handlar om att veta hur något ska utföras på bästa sätt är det centrala för denna tradition ("Expert knowledge is embedded in the expert's action rather than in a body of propositional knowledge that can be separated from action), expertis handlar alltså mer om att "veta hur" än "veta att".¹⁵² Den andra hand-

¹⁵⁰ Med intuition ska här inte förstås något slumpvis utan vad som avses är snarare den delvis omedvetna handlingskompetens som omfattande erfarenhet kan leda till och som ibland går under benämningen tyst kunskap. Jfr. Tsui, (2003), s. 12. Jfr. Vanlehn, & van de Sande, (2009), s. 356. I diskussionen om expertis finns också frågor om vad som är medfött och vad som går att uppnå med träning – och därmed en omfattande diskussion om betydelsen av talang. (Berliner (2001), s. 464.). Självfallet föds människor med olika dispositioner och utvecklingsmöjligheter men i ett utbildningssammanhang är den första principen att färdigheter alltid kan utvecklas. Inom läraryrkesområdet har det ibland framförts åsikten att talang är den allt avgörande aspekten. Alla som arbetat med att utbilda lärare vet att blivande lärare uppvisar olika grader av skicklighet redan innan vi börjar arbeta med studenterna. De flesta vet vilken stor betydelse de personliga förutsättningarna har – men av det följer inte att talang är det enda som betyder något och att utbildning är utan betydelse. Tvärt om. Det vi har lärt oss är snarare hur viktigt det är att studenten lär känna sina personliga förutsättningar och arbetar systematiskt med dem. Generellt verkar det föga förvånade vara så att tid man lägger ner på att medvetet utveckla färdigheter vanligen också ger resultat. Sannolikt kan inte alla bli den främste inom sitt gebit men sannolikt kan alla utvecklas långt utöver den horisont man själv känner. Eller som Anders Ericsson skriver: "In pretty much any area of human endeavour, people have a tremendous capacity to improve their performance, as long as they train in the right way." Ericsson, & Pool, (2016), s. 113.

¹⁵¹ Dreyfus & Dreyfus, (2005), s. 787.

¹⁵² Tsui, (2003), s.10 ff.

lar om intuitionens betydelse för expertens beslut, den tredje om erfarenheten som grunden för intuitionens utveckling och den fjärde aspekten av expertis som lyfts fram handlar förmågan att handla till synes "automatic and non-reflective". Den femte aspekten handlar just om expertisen som primärt en fråga om tyst kunskap om "know-how". Modellen har fått utstå kritik, exempelvis vad gäller hur den undervärderar betydelsen av reflektion och analys.

... eller betoning av medveten analys och reflektion?

Tsui beskriver också ett forskningsfält rörande expertis inom vilket man snarare betonar förekomsten av såväl medveten analys och reflektion över handlandet som att det baseras på en systematiserad kunskapsbas. Glaser & Chi (1988) utvecklar detta perspektiv och lyfter in den kvalitativa problemanalysen som en väsentlig aspekt av expertis samtidigt som de beskriver en expertismodell som är så pass generell att den går att tillämpa inom olika färdighetsområden – trots den utgår från att expertisen som sådan är domänspecifik.

En vanlig uppfattning om expertis, före utvecklingen av den kognitionsvetenskapliga forskningen, har varit att expertis är något av en generell förmåga, att expertisen primärt handlat om en särskild förmåga att lära och därmed ha en mer allmän möjlighet att utveckla högre färdigheter. Men riktigt så verkar det inte ligga till:

Rather, it was found that the superior performance of experts was always a result of building a large, highly connected body of domain-specific knowledge.¹⁵³

Det är alltså så att expertis huvudsakligen är en kapacitet begränsad till specifika områden, vilket Glaser & Chi mfl. pekat på.¹⁵⁴ Som beskrivits ovan, handlar expertis bland annat om att kunna identi-

¹⁵³ Russ, et al. (2016), s. 397. Jfr. "The short historical account of the research on expertise demonstrates that domain-specific knowledge provides the core of the outstanding performance of experts. The acquired knowledge structures in LTM not only enable experts to orient themselves quickly in a new situation through clever guidance of attention to important aspects, but they also automatically provide good ways of dealing with the new situation. This also means that experts will always have a preconceived way of dealing with almost any situation relating to their expertise domain. (Bilalic, (2017), s.10.

¹⁵⁴ Glaser & Chi (1988) använder begreppet "domain", jfr. "Experts Excel Mainly in Their Own Domains" och "Experts are Fast; They are Faster than Novices at Performing the Skills of Their Domain, and They Quickly Solve Problems with Little Error". Glaser, & Chi, (1988) s. xvii-xviii.

fiera meningsfulla mönster och om att ha förmåga att utifrån dem snabbt kunna agera problemlösande. Expertisen ser och minns detaljer och de förstår dess betydelse i en djupare mening. Denna insikt är vad som ligger bakom det ökade intresset för specifika didaktiska områden, inte ämnesdidaktik som generellt fenomen utan som disciplinspecifika fenomen, och kanske till och med än mer avgränsade. Denna utvecklingslinje har sin kanske främste företrädare i Lee Shulman och begreppet *pedagogical content knowledge*. Shulmans ståndpunkt kan beskrivas som att

that it is not sufficient for teachers to have an understanding of their domain and to know some general pedagogy. In addition, teaching requires pedagogical knowledge that is specific to the domain being taught.¹⁵⁵

Experter kännetecknas i detta fält också exempelvis av att de noga undersöker problem innan de utvecklar lösningsförslag.¹⁵⁶ Den stora skillnaden i jämförelse med tidigare traditioner är enligt Tsui just den starka betoningen på expertens ”highly organized and sophisticated knowledgebase.”¹⁵⁷ Denna betoning innebär också en annan skillnad, nämligen den systematiska reflektionens centrala innebörd i stället för intuitionen. Denna inställning, betonandet av den systematiska reflektionen, knyter an till en stark tradition inom lärarprofessionen som ser en stark koppling mellan lärares meta-kognitiva förmågor och expertis. Lärares yrkesspråk ses då ofta som vägen till att förstå yrkespraktiken och förmågan att kunna tala nyanserat och kvalificerat om undervisning och lärande torde vara avgrundläggande betydelse för utvecklingen av högre yrkesskicklighet, det vi här benämner som expertis.

Expertis som en pågående process

Tsui lyfter också fram en tredje tradition, ett forskningsfält inom vilket man ser expertis som en pågående process. I stället för att betona stadier vill man lägga vikt vid den kontinuerliga utvecklingen. Carl Beretier och Marlene Scardamalia, båda med anknytning till Ontario

¹⁵⁵ Russ, et al. (2016), s. 398.

¹⁵⁶ Jfr. Tsui, (2003), s. 14f.

¹⁵⁷ Tsui, (2003), s. 15 och exv. Glaser & Chi (1988).

Institute for Studies in Education (OISE), Kanada, kom att betona att det centrala därmed är att beskriva processen, "how experts develop their expertise over time."¹⁵⁸ Det intressanta med deras perspektiv, som utgick från studier av skrivande, är att de delar observationen i de andra forskningstraditionerna om betydelse av omfattande erfarenhet för att utveckla expertis. Men, de skiljer sig från de traditionerna genom att notera att en del faktiskt inte blir bättre utövare trots den omfattande erfarenheten, de blir bara "... fluent bad writers."¹⁵⁹ Beretier & Scardamalia menar att bilden av expertis som kännetecknad av "automaticity, effortless and fluidity" är förenklad i den meningen att den inte verkar stämma inom alla områden. Det betonas i stället de olika kunskapsformernas betydelse och det systematiska arbetet med att utveckla skicklighet och därmed hög kvalitet på yrkesutövningens resultat.¹⁶⁰ De menar att vad kännetecknar experten är att de

... tackle problems that increase their expertise, whereas non-experts tend to tackle problem for which they do not have to extend themselves.¹⁶¹

Centralt för Beretier & Scardamalia är alltså processen snarare än nivåer och nyckeln till utveckling ligger i att experterna använder det kognitiva och mentala utrymme som skapas genom att erfarenheten ger dem stöd, rutiner att arbeta utifrån, till att överväga situationer, till att problematisera yrkesutövningen, till och med samtidigt som den pågår.

Implikationer för professionsprogrammet

Vad Tsui finner är alltså hur dessa olika synsätt på expertis delar synen på erfarenheten, utövandets betydelse för utveckling av expertis och hur expertis ser ut i stora drag.¹⁶² Den här genomgången är av betydelse för professionsprogrammet på flera sätt. Vi

¹⁵⁸ Tsui, (2003), s. 17.

¹⁵⁹ Tsui, (2003), s. 17.

¹⁶⁰ Bereiter, & Scardamalia, (1993), s. 74. Se också deras kommentar i förordet: "The main thing this research shows is that expertise requires enormous amounts of knowledge - far more than anyone, even the experts, had supposed."

¹⁶¹ Bereiter, & Scardamalia, (1993), s. 78.

¹⁶² För en diskussion om tyst kunskap och intuition se exv. Bohlin, (2009).

kan utgå från att yrkesutövning sker med olika grader av skicklighet och vi kan utgå från att skicklighet bedöms utifrån olika utgångspunkter. Vidare att enskilda yrkesutövare har olika personligheter. Det betyder att för vissa spelar det sannolikt stor roll att kunna såväl begreppslägga sitt handlande som att relatera det till yrkets kunskapsbas (vilken den nu uppfattas vara) medan andra är mindre självreflekterande och mer beroende av annan återkoppling för sin egen utveckling.

Denna genomgång visar också att det är vanskligt att tro att år i yrket per automatik leder till utveckling av expertis och den visar att experter särskiljer sig från de som ännu inte nått den färdighetsnivån genom att de tar sig an sina uppgifter på ett sätt som tvingar dem till utveckling. Därmed är vi tillbaka till vad den vid Florida State University aktive professorn i psykologi, Anders Ericssons, påpekat (ovan) om vikten av att tvinga sig utanför komfortzonen. I *Peak – Secrets From the New Science of Expertise*, utvecklar han perspektivet och beskriver något fundamentalt för utveckling av expertis, nämligen att man har fokus på utveckling genom "deliberate practice". Han menar att man bör upprätthålla:

... a clear distinction between purposeful practice – in which a person tries very hard to push himself or herself to improve – and practice that is both purposeful and informed. In particular, deliberate practice is informed and guided by the best performers' accomplishments and by an understanding of what these experts do to excel. Deliberate practice is purposeful practice that knows where it is going and how to get there.¹⁶³

Ericsson skriver vidare om vägen att utveckla vardagspraktiken genom en medveten strävan i termer av att "... trying to do something that you couldn't do before." Som återgetts ovan betonar Ericsson det centrala för att utveckling ska komma till stånd är att utövaren på ett eller annat sätt tvingas, eller lockas, ut ur sin komfortzon. Det är möjligt på sin plats att notera att begreppet kom-

¹⁶³ Ericsson, & Pool, (2016), s. 98. I sammanhanget kan erinras om ett uttalande av Benjamin Bloom, skaparen till den berömda Blooms taxonomi: "After forty years of intensive research on school learning in United States as well as abroad, my major conclusion is: What any person in the world can learn, almost all persons can learn, if provided with the appropriate prior and current conditions of learning." (Bloom, (1985), s. 4.) För en intressant applikation av deliberate practice i ett undervisningssammanhang, se Schwartz, Tsang, & Blair, (2016), s. 39 ff.

fortzonen kan låta lite nedsättande. Ericsson betonar att lösningen vanligen inte är ”try harder” utan snarare ”try differently” och att

The best way to get past any barrier is to come at it from a different direction, which is one reason it is useful to work with a teacher or coach. Someone who is already familiar with the sorts of obstacles you’re likely to encounter can suggest ways to overcome them.¹⁶⁴

Det är bland annat detta som professionsprogrammet avser att bistå lärare med. Möjligheten till systematiskt karriärlångt lärande där alla lärare får utveckla sin kompetens i samarbete med lärare som gått före.

Professionsprogrammet är tänkt att vara en arena för lärares och rektorers professionella utveckling – och programmet är tänkt att verka på flera olika sätt. Genom programmet som både ett stöd och som en arena för professionens ansvarstagande bör lärares, förskollärares och rektorers utveckling till högre grader av yrkesskicklighet kunna påskyndas. Vad gäller att utveckla den yttersta skickligheten i att exempelvis spela schack så visar forskningen enligt Ericsson att det inte är ”the amount of time spent playing chess with others” som är det avgörande utan den tid man spenderat på att analysera schackpartier – och primärt de som de stora mästarna spelat.¹⁶⁵ Avgörande för att kunna analysera en verksamhet är vilka mentala representationer man har av en sådan verksamhet av högsta kvalitet, analysen och lärandet är alltså beroende av målbilder, utifrån vilka man kan tänka kring den egna praktiken.¹⁶⁶ Det är därför det behövs utveck-

¹⁶⁴ Ericsson, & Pool, (2016), s. 18 ff.

¹⁶⁵ Ericsson, & Pool, (2016), s. 56. Observera att det förekommer en misstolkning av ett av Ericsson forskningsresultat. I en studie han gjorde av violinister i Berlin på 1990-talet kom han att undersöka hur många timmar de övat. Resultatet kom av en journalist att benämnas som ”the ten-thousand-hour rule” vilken tolkats som att det bara är att öva tillräckligt mycket. Poängen i studien var en annan. Nämligen att det krävs en omfattande arbetsinsats i kombination med en mycket medveten hållning att just förfina tekniken, vad Ericsson kallar deliberate practice, för att kunna utveckla färdigheter på den högsta nivån. Men för de som just agerade enligt den hållningen så hade den färdigheten uppnåtts långt tidigare. Se Ericsson, & Pool, (2016), s. 109 ff.

¹⁶⁶ Jfr: ”Standards for teaching ... provide a schema that can help people understand what dimensions of teaching are important and how they are supposed to fit together. An experientially powerful way to help build a schema is to develop a sense from guided observations and engagement in practice of what the act of teaching is and what kinds of knowledge it may require before or while encountering an intellectual framework for interpreting practice.” Darling-Hammond, & Bransford, (2005), s. 397. Sammanhanget för citatet utgörs av lärares grundläggande utbildning men perspektivet förefaller vara lika väsentligt för lärares utveckling som yrkesverksamma.

lade beskrivningar av lärares och rektorers yrkesskicklighet. De är förutsättningar för utveckling, enskilt och för hela professionen.

I sammanhanget är det en utmaning att såna bilder, "mental representations" är "domain specific" och att "there is no such thing as developing a general skill".¹⁶⁷ Samtidigt så är sambandet mellan målbild och förmåga något som utvecklas åt två håll, det är en sorts "virtuous circle" enligt Ericsson, och i takt med att förmågan ökar så utvecklas också målbilden – och i takt med utvecklingen av den så förstärkts praktiken etc.¹⁶⁸ Så motsättningen är delvis konstlad men det kommer att vara en utmaning att utveckla beskrivningar som skapar rätt sorts incitament. Här har perspektivet varit närmast utvecklingspsykologiskt och med fokus på individen. Mentala representationer av kvalitet som verkar utvecklingsdrivande på ett en hel yrkeskår är förstås en annan sak – men utifrån det perspektivet finns det en hel del kunskap och erfarenhet att tillgå.

Den centrala uppgiften för professionsprogrammet är att skapa en samlad utvecklingsrörelse inom skolan och att ge alla lärare och rektorer förstärkta utvecklingsmöjligheter. Forskningen om expertis visar är att det är möjligt att beskriva expertis både i termer av nivåer och processer – och vad som kan vara avgörande för utveckling.¹⁶⁹ Sådana beskrivningar kan antas spela stor roll för utveckling av yrkesskicklighet, eller undervisningsexpertis om man så vill. Men dessa beskrivningar bör utvecklas inifrån professionen. Det här förslaget på en grundstruktur för ett professionsprogram innehåller därför inga sådana beskrivningar, endast ett underlag för nästa led i utvecklingsarbetet.

4.2.4 Att beskriva lärarskicklighet: går det och hur kan sådana beskrivningar i så fall se ut?

Som framgått ovan kan forskning om expertis i allmänhet liksom forskning om specifik lärarexpertis bidra med underlag till utvecklingsarbetet av den typ av skicklighets- och kompetensbeskrivningar

¹⁶⁷ Ericsson, & Pool, (2016), s. 60.

¹⁶⁸ Ericsson & Pool, (2016), s. 79 ff.

¹⁶⁹ Detta anslag betyder inte att utredningen inte värderar betydelsen av lärares värderingar och engagemang. Vad som föreslås är en systematik för förstärkning av utvecklingskraften och där ingår förstås även detta. I avsnitten 4.2.6–4.2.9 nedan presenteras exempel på beskrivningar av lärarskicklighet.

som här efterfrågas. I detta avsnitts inledning lyftes det fram att detta inte heller är okänd mark utan att det såväl nationellt som internationellt finns erfarenhet att bygga vidare på, om än av olika art. Här presenteras dels några exempel på kriterier och beskrivningar hämtade från skilda sammanhang, dels några principiella resonemang om konstruktion av sådana kriterier och beskrivningar.

I samband med analysen i tidigare kapitel av de problem och utmaningar som den svenska skolan har så gjordes ett kanske något trivialt påpekandet om betydelse av målsättningar för upplevelse av huruvida problem föreligger i en specifik situation eller inte. Hög kvalitet i skolan och på undervisningen är ett oavvisligt mål men kvalitet är i en mening också ett relativt begrepp då kvaliteten i en process eller en produkt kan anses god – eller bristfällig – beroende på skilda uppfattningar av just målsättningen. Detta generella förhållande är inte enklare inom skolområdet i allmänhet och i synnerhet inte när man närmar sig frågor om kvalitet i undervisning, lärarskicklighet. Det är helt enkelt som Lin Goodwin, Teachers College, på Columbia University uttryckt det:

Clearly, consensus around definition of capability, qualification, and quality continues to be elusive, despite sustained discussion throughout educational history on these very matters ...¹⁷⁰

Ett exempel på detta kan hämtas från ett annat håll – från ingenjörsvetenskapen. Ingenjörsutbildningarna blev tidigt något av ett flaggskepp inom amerikansk högre utbildning. Dessa ingenjörer löste utmaning efter utmaning och bidrog till efterkrigstidens starka tekniska utveckling. Mot slutet av 1980-talet började dock en viss kritik att artikuleras mot utbildningarna. Denna handlade om att de prioriterade

teaching of theory, including mathematics, science and technical disciplines, while not placing enough emphasis on laying the foundation for practice...¹⁷¹

Problemen relaterade i hög grad till den klassiska spänningen mellan att vara generalist och specialist. För att utveckla kvaliteten på programmen så etablerades ett nätverk av utbildningsinstitutioner och industri och övriga avnämare. I nätverket diskuterades detta utifrån

¹⁷⁰ Goodwin, (2008), s. 400.

¹⁷¹ Crawley, et al. (2007), s. 2.

frågor om vad en ingenjör egentligen bör kunna utföra.¹⁷² Tanken var att om man hade ett svar på den frågan så kunde man sedan utifrån den se över designen på utbildningsprogrammen på sätt så att man inte bara säkerställde detta utan även skapade vad vi förenklat kan kalla en tydlig röd tråd.

Den utgångspunkt de tog var å ena sidan konkret, nämligen att ingenjörer "build things that serve society", och å andra sidan högt-flygande: "Scientists discover the world that exists; engineers create the world that never was."¹⁷³ Utifrån att uppgiften för en ingenjör i grund och botten handlar om att skapa "new products and direction of natural resources" kunde man identifiera fyra begrepp som tillsammans väl illustrerade den sortens verksamhetsidé, dessa begrepp var: *conceive, design, implement* och *operate*.

Utifrån dessa fyra begrepp kunde man sedan utveckla tolv standards för kvalitet i ingenjörsutbildningarna, vilket senare kom att blir det s.k. CDIO-ramverket.¹⁷⁴ CDIO är ett utbildningsinitiativ som är intressant i sig men poängen med att nämna det här är att CDIO genom valet av att ta utgångspunkt i vad en ingenjör ska kunna utföra, samtidigt etablerade en bild av vad som skulle kunna beskrivas som ingenjörernas yrkesskicklighet – och när man sedan organiserade utbildningarna utifrån det så behövde man utveckla skicklighetsbeskrivningar på olika nivåer. I perspektiv av utmaningen att beskriva lärarskicklighet i all dess komplexitet och därtill på olika nivåer kan detta exempel, både till process och produkt, för att tala ingenjörsspråk, utgöra ett gott och inspirerande exempel genom sin enkelhet i kombination med sofistikerad systematik.

¹⁷² Nätverkets kärna utgjordes till en början av representanter för bland annat Massachusetts Institute of Technology (MIT), Kungliga Tekniska Högskolan, Chalmers och Linköpings universitet.

¹⁷³ Crawley, et al. (2007), s. 7.

¹⁷⁴ Ramverket presenteras utförligt i Crawley, et al. (2007). CDIO är numera ett internationellt nätverk vilket presenterar sig och sitt arbete och alla dokument på www.cdio.org. En bra presentation för svenskt vidkommande finns också på Linköpings universitets hemsida: users.ltu.se/rt/svante/cdio.html

4.2.5 Att beskriva kvalitet i relation till undervisning

Två dimensioner av kvalitet som behöver beaktas

Frågan om kvalitet i undervisning har två dimensioner att beakta i sammanhanget. Den ena handlar om att en väsentlig kvalitet i undervisningen förstås är att elever lär sig, att de inhämtar kunskaper. Men frågan om undervisningskvalitet kan inte helt skiljas från vare sig processens karaktär eller innehållet. Undervisning som till innehåll uppmanar till exv. hatbrott kan vi knappast uppfatta som kvalitativt högtstående, inte heller undervisning som leder till stor andel rätta svar på ett prov men som till sitt genomförande kränker elever.¹⁷⁵ Förenklat uttryckt kan man kanske tala om att *framgångsrik undervisning* handlar om att elever verkligen tillägnar sig de kunskaper som undervisningen i fråga syftar till. *Undervisning med god kvalitet* väger också in att elever tillägnar sig de värden som också stipuleras i skollag och läroplan. Gary Fenstermacher och Virginia Richardson, vid University of Michigan, Ann Arbor, har uttryckt en sådan distinktion:

Quality teaching, it appears, is about more than whether something is taught. It is also about how it is taught. Not only must the content be appropriate, proper, and aimed at some worthy purpose, the methods employed have to be morally defensible and grounded in shared conceptions of reasonableness. To sharpen the contrast with successful teaching, we will call teaching that accords with high standards for subject matter content and methods of practice good teaching. Good teaching is teaching that comports with morally defensible and rationally sound principles of instructional practice. Successful teaching is teaching that yields the intended learning.¹⁷⁶

Till denna komplexitet måste förstås läggas en rad andra raster som på en skala rör sig mellan poler som undervisningsmetoder och professionellt bemötande. Allt detta till trots så opererar skolans verksamhet ständigt med dessa bedömningar. Att de är svåra att göra är knappast ett skäl för att minska insatserna för att stödja dessa bedömningar och en väsentlig del av detta arbete handlar om att göra det tydligt och klart vad som avses. Ett sätt att göra det är att etable-

¹⁷⁵ Jfr. Fenstermacher & Richardson, (2005).

¹⁷⁶ Fenstermacher & Richardson, (2005), s. 189.

ra olika former av beskrivningar av vad som uppfattas vara exv. hög undervisningskvalitet eller hög lärarkompetens.

I princip förekommer tre typer av sådana beskrivningar. De finns i olika utbildningssystem inom ramen för ackreditering av lärarprogram, de finns i form av krav för anställning som lärare eller för legitimation (motsvarande) och de finns i form av kriterier för utpekande av högre nivåer av professionell kompetens.¹⁷⁷ Det är alltså den tredje kategorin som vi här intresserar oss för och som det nedan presenteras exempel på. Det finns flertalet olika exempel på skolsystem som inkluderar modeller av detta slag. Det mesta kända exemplet är möjligen Singapore. Nedan presenteras ett urval av andra modeller från USA, Kanada och Australien utifrån en ambition att belysa denna strategi utifrån presentationer av hur modeller utformats på skilda sätt.¹⁷⁸

4.2.6 Standards för lärare i USA: National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS)

En av de mest inflytelserika texterna inom det utbildningsvetenskapliga fältet på senare decennier är sannolikt Lee Shulmans artikel *Those who understand, Knowledge Growth in Teaching* (1986).¹⁷⁹ Shulman utvecklade i artikeln ett delvis nytt svar på den närmast eviga frågan om vilka kompetenser en lärare bör ha. Shulman beskriver en kritisk aspekt av lärarkompetensen utifrån ett nytt begrepp, *pedagogical content knowledge*, ett begrepp som kommit att innebära något av ett paradigmskifte och som kom att starkt bidra till utvecklingen av den ämnesdidaktiska forskningen. Vad som inte uppmärksammats i lika hög grad är att Shulman arbetade och argumenterade i två sammanhang, detta, mycket uppmärksammade, om "teacher knowledge" och ett andra, i svensk kontext inte lika uppmärksammat, om "performance assessment".¹⁸⁰ Det senare är av direkt betydelse för utvecklingen av lärarutbildningar och han argu-

¹⁷⁷ Darling-Hammond, (2001), s. 752

¹⁷⁸ För en presentation av den modell som utvecklats i Singapore, se exv. *TE21 – A Teacher Education Model for the 21st Century*, (2009); *Teaching is Heartwork – reflections of beginning Teachers in Singapore Schools*; Goodwin (2012); Goodwin, et al. (2017); Gopinathan, (2017) samt Ng, (2017).

¹⁷⁹ Shulman, (1986).

¹⁸⁰ Wilson, (2004), s. 5 ff.

menterar för att den vetenskapliga basen måste utvecklas. Han tar därvid också upp betydelsen av att utveckla "professional examinations for teachers" – som han menar måste vara "defined and controlled by members of the profession, not by legislators and lay persons."¹⁸¹ Shulman hade en central roll för utvecklingen av NBPTS och modellen de utvecklade för att beskriva kompetens byggde i hög grad på de insikter som forskningen kring domänspecifik ämnesdidaktik etablerat (pedagogical content knowledge).

1987 etablerades i USA National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS). Att gå från insikter i forskning om lärarkompetens till att utveckla en organisation och procedurer för att i realiteten understödja utvecklingen av högre lärarskicklighet var något nytt och utmanande enligt Shulman:

We set out to imagine a new institution, owned and operated by America's most accomplished teachers, designing standards and inventing forms of assessment that had never existed before.¹⁸²

NBPTS är ett intressant exempel på hur beskrivningar, standards, av lärarskicklighet har utvecklats. Det som skiljer NBPTS från andra sådana beskrivningar är att utvecklingen initierades av lärare och forskare, var tungt baserad i forskning och att den verksamhet som utvecklades kom att vägledas dels av frivillighet, dels av att vara ledd av professionen. De standards man satte hade fokus på en högre nivå av yrkesskicklighet och de utgick ifrån insikter om att lärarskicklighet är domänspecifik snarare än generell.

Sedan etableringen har över 100 000 lärare erhållit denna certifiering, vilket motsvarar cirka 3 procent av den amerikanska lärarkåren och forskning visar att certifieringen verkar kunna identifiera de skickligaste lärarna i så måtto att NBPTS-certifierade lärares elever lär sig mer än andra elever.¹⁸³ Vad som också är viktigt att observera är att arbetet med certifieringen i sig påverkar de ansökande lärarna positivt.¹⁸⁴ Så här beskriver en sådan lärare hur arbetet med ansökan, ett arbete som vanligen sträcker sig över ett helt läsår, påverkade honom:

¹⁸¹ Shulman, (1986), s. 13.

¹⁸² Lee Shulman, President, Carnegie foundation, beskriver utvecklingen av vad som senare blev National Board for Professional Teaching Standards (NBPTS). Citat från accomplishedteacher.org/preface/

¹⁸³ Darling-Hammond, (2013), s. 21.

¹⁸⁴ Darling-Hammond, (2010), s. 220.

Completing the portfolio...was, quite simply, the single most powerful professional development experience of my career. Never before have I thought so deeply about what I do with children, and why I do it. I looked critically at my practice, judging it against a set of high and rigorous standards. Often in my daily work, I found myself rethinking my goals. Correcting my course, moving in new directions. I am not the same teacher as I was before the assessment, and my experience seems to be typical.¹⁸⁵

Arbetet med utvecklingen av NBPTS vägledades av en strävan att etablera

... high and rigorous standards for what accomplished teachers should know and be able to do, to develop and to operate a voluntary national system to assess and certify teachers who meet those standards, and to advance related education reforms – all with the purpose of improving student learning.¹⁸⁶

Fokus var att etablera en modell för meningsfull bedömning av lärar-kompetens. Det fanns en erfarenhet med förenklade bedömningsmallar och procedurer som man upplevde trivialiserade frågan om lärarskicklighet. Modellen man utvecklade byggde på att lärare etablerade en egen portfolio med videoupptagningar av undervisning, exempel på elevarbeten etc. som tillsammans med omfattande egna texter med analyser, material vilket sammantaget speglar lärarens yrkesutövning och hur den relaterar till elevernas behov, den lokala kontexten och de särskilda villkor som råder där ger en helhetsbild av läraren i fråga.¹⁸⁷

Modellen inbegriper en mer utvecklad tanke än att enbart identifiera om en persons yrkesskicklighet är på en specifik nivå. Initiativet växte fram i ett sammanhang av att stödja lärares professionella utveckling och en bärande tanke var således att etablerande standards som skulle fungera som inspiration genom att enskilda lärare skulle komma att sträva efter att svara mot dessa bilder av hög yrkesskicklighet. En NBPTS-certifierad lärare skriver:

The National Board standards articulate a vision for accomplished teaching that I had suspected existed but had never before seen in one place. The National Board standards and process honor the teaching profession by presenting a provocative expectation for what it means

¹⁸⁵ Darling-Hammond, (2010), s. 221.

¹⁸⁶ Darling-Hammond, (2013), s. 21.

¹⁸⁷ Beskrivningen bygger på kap. 2 i Darling-Hammond, (2013).

to be excellent. The certification process requires teachers to dig in so deeply to their rationale for instruction and assessment that one can't help get better. I taught me what it means to be a truly effective teacher.¹⁸⁸

Höga krav med ämnes- och områdesspecifika kriterier

Den certifiering som NBPTS arbetar med är på hög nivå. Baskraven för att söka är dock inte anmärkningsvärda, det krävs bara att man har minst tre års erfarenhet i yrket samt att man har utbildning för att arbeta som lärare. Men själva ansökan är krävande och den nivå som måste uppvisas är hög. NBPTS är en certifieringsverksamhet som för lärare i hela USA och i det innebär att verksamheten måste vara anpassad för att fungera i alla delstaters regelverk.¹⁸⁹ Det betyder inte att det avkrävs en lärarexamen utan endast att man har en examen på kandidatnivå. De standards som National Board etablerat utgår från fem "core propositions":

- Teachers are committed to students and their learning.
- Teachers know the subjects they teach and how to teach those subjects to students
- Teachers are responsible for managing and monitoring student learning.
- Teachers think systematically about their practices and learn from experience.
- Teachers are members of learning communities.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Darling-Hammond, (2013), s. 22. Jfr. följande statement från Ron Thorpe, president för NBPTS 2011-2015: "Teachers, administrators, and others whose work is designed to support best practice in our schools must seize this moment to rethink every aspect of the trajectory people follow to become accomplished teachers. Getting that path right and making sure all teachers follow it asserts the body of knowledge and skills teachers need and leads to a level of consistent quality that is the hallmark of all true professions. The government cannot do it. Business cannot do it. Only educators can make it happen, and we need to seize the opportunity we have now to do just that." Thorpe, (2014), s. 1.

¹⁸⁹ För att kunna ansöka måste lärare i fråga: "Hold a baccalaureate degree from an accredited institution; Have a minimum of three years' teaching experience at the early childhood, elementary, middle school, or high school level; and where it is required, hold a state teaching license." www.nbpts.org

¹⁹⁰ Rationalen för dessa utvecklas i dokumentet What Teachers Should Know and Be Able to Do, NBPTS. (accomplishedteacher.org/wp-content/uploads/2016/12/NBPTS-What-Teachers-Should-Know-and-Be-Able-to-Do-.pdf)

Dessa "core propositions" utgör den gemensamma grunden för den certifiering som sedan är mycket mer områdesspecifik. NBPTS erbjuder certifiering inom 25 olika områden "structured around 16 different disciplines and six student developmental levels (early childhood, middle childhood, early and middle childhood, early adolescence, adolescence and young adulthood, early childhood through young adulthood).¹⁹¹ Exempel på undervisningsområden för vilka man har utvecklat standards är: Mathematics, English Language Arts, English as a New Language, Social Studies-History, Art, Early Childhood and Middle Childhood och Exceptional Needs.¹⁹²

Inom varje område har en arbetsgrupp utvecklat operationaliserade beskrivningar av vad de fem utgångspunkterna (core propositions) betyder inom just det specifika området, och det är dessa statements som benämns standards, alltså, dokumentet anger alltså vilken nivå, vilken standard, undervisningen ska ha för att den ansökande läraren i fråga ska kunna certifieras och därmed utpekas som särskilt kvalificerad (accomplished).

Vad NBPTS representerar är alltså inte bara ett omfattande förarbete i form av forsknings- och utvecklingsarbete utan en speciell teoretisk grund, nämligen att det inte finns särskilt mycket av generell lärarskicklighet utan att det snarare är så att olika undervisningsområden har sin specifika egenart. För denna certifiering handlar detta inte om att enbart bejaka olika undervisningskulturer i allmänhet utan detta är ett mycket medvetet val utifrån den teori- bildning kring undervisning och lärande som preciserar området pedagogical content knowledge som centralt eftersom det samman- binder kunskaper i och om det som undervisningen gäller med de särskilda pedagogiska utmaningar just det området medför och de särskilda krav på kunskaper och förmågor vad gäller undervisning som då krävs. Nedan ska ges ett exempel för att illustrera hur stan- dards kan se utom inom ett område.

Det valda exemplet kommer från området "Social Studies- History" (för elever från lågstadiet till gymnasiet) har man utvecklat åtta stycken standards utifrån de fem utgångspunkterna vilka är organiserade i vissa teman enligt nedan.

¹⁹¹ www.nbpts.org/national-board-certification/candidate-center/candidate-faqs/ Varje lärare väljer också ett specialiseringsområde inom sitt ämne.

¹⁹² Dokument för varje område finns att nedladda på www.nbpts.org/standards-five-core-propositions/

Tabell 4.1

Tema	Standard
Knowing Students, Purpose, And Content	Standard I: Knowing Students
	Standard II: Developing Social Understanding, Engagement, and Civic Identity
	Standard III: Content
Teaching in Context	Standard IV: Instruction
	Standard V: Diversity
	Standard VI: Learning Environments: Classroom and Communities
Developing as a Professional	Standard VII: Professional Growth
	Standard VIII: Reflection

De dokument som sedan beskriver dessa standards är tämligen omfattande, vanligen på mer än femtio sidor och grunddokumenten revideras återkommande. Varje standard, exv. ”instruction”, bryts ner i underavdelningar eller så beskrivs en standard i ett antal stycken av konkret natur. För att illustrera hur det kan se ut så förtecknas nedan inledningen på de meningar som inleder några av de stycken som beskriver vad som avses med högre undervisningsskicklighet för en klasslärare som undervisar elever från 7 år upp till 12 år vad gäller standarden ”Instructional Decision Making” (standard nr fem inom ”Middle Childhood Generalist Standards”):

- Accomplished teachers engage students to ...
- Accomplished teachers are adept at using responsive instruction ...
- Accomplished teachers make learning interactive ...
- Accomplished teachers provide students with opportunities ...
- Accomplished teachers make instructional decisions based on ...
- Accomplished teachers plan and implement instruction ...
- Accomplished teachers are skilled at selecting instructional resources ...
- Accomplished teachers share their talents and resources ...
- Accomplished teachers select worthwhile topics ...

- Accomplished teachers choose from a wide repertoire of pedagogical strategies ...

Detta är alltså exempel, ett urval av inledningar, vilka representerar ett längre textparti som utvecklar den ansats som framgår av inledningen. Den som söker om NBPTS-certifiering måste alltså på olika sätt styrka att personen i fråga har den skicklighetsnivån i sin yrkesutövning.

Utifrån de här exemplen går det att förstå karaktären på den certifiering som sker inom NBPTS. Den är alltså mycket områdesspecifik och den är mycket krävande. Den som ansöker om certifiering måste avsätta mycket av sin tid för detta. Det underlag som ska utvecklas och ligga till grund för bedömningen utgörs av en portfolio. Över tid har det visat sig att certifieringen varit så krävande att man dels inom flera delstater byggt upp viss stödorganisation, dels att man kan söka om att bli prövad mot enbart några standarder ett år för att gå vidare under ett efterföljande år.¹⁹³

Vad vi ser här är ett initiativ utvecklat i samverkan mellan forskning och profession i syfte att inte bara vårda utan även understödja utveckling av undervisningsskicklighet. Man betonar vikten av meningsfull feedback i opposition till försök att utvärdera lärares arbete i klassrummet via enskilda skolledarbesök på lektioner under vilka vissa beteenden bockas av på checklistor. Det är väl värt att notera att erfarenheterna inom NBPTS är att det sätt som kriterierna är skrivna är betydelsefullt också i den meningen att valet av att uttrycka kraven i

performance terms – that is, they describe what teachers should know, be like and be able to do rather than listing courses that teachers should take in order to be awarded a license or certificate

har varit avgörande för att ”promote productive learning through the evaluation process.”¹⁹⁴ NBPTS representerar en omfattande och positiv erfarenhet av hur en certifiering av högre lärarskicklighet utifrån väl genomarbetade kriterier använda i robusta processer kan ha mycket positiva effekter. Det förtjänar att nämnas att etableringen av dessa högre standards också ledde till ett arbete med att utveckla och

¹⁹³ Sökande betalar en avgift som de vanligen betalar själva.

¹⁹⁴ Darling-Hammond, (2013), s. 23.

fastställa beskrivande kriterier för grundläggande lärarkompetens, ett arbete som med tiden har kommit att tillämpas i mer än 40 delstater i USA.¹⁹⁵

4.2.7 Standards för lärare och rektorer i Australien: The Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL)

Likt USA består Australien av delstater med egna parlament och möjlighet att styra över vissa frågor. Historiskt har skolan varit ett sådant politikområde och skolor drivs av respektive delstat (och territorier). Därför kan framväxten av en nationell skolpolicy ses som en avgörande förändring under senare tid och som sådan har den haft betydelse för framväxten av nationell policy rörande lärare och skolledare.¹⁹⁶ Den nya samlade skolpolicyn har påverkat undervisningens innehåll och form – men också vem som undervisar. Omsvängningen har skett med hjälp av två nationella skolmyndigheter; The Australian Curriculum, Assessment and Reporting Authority (ACARA) och The Australian Institute for Teaching and School Leadership (AITSL). I detta sammanhang är AITSL av särskilt intresse då detta institut har tagit fram och implementerat två set av standarder, dels för lärare, dels för rektorer.¹⁹⁷ AITSL etablerades 2009 genom beslut på federal nivå.¹⁹⁸ Institutets första uppgift blev att i en bred konsultationsprocess som involverade lärare- och rektorer utveckla standards. The Australian Professional Standards for Teachers (APST) beskrivs som följer:

The standards are informed by evidence describing the key areas of teachers' work. The standards describe action across three teaching domains: professional knowledge, professional practice, and professional engagement. The seven standards and 37 focus areas [that] outline what teachers are expected to know and be able to do at each

¹⁹⁵ Interstate New Teacher Assessment and Support Consortium, (INTASC), används för att både licensiera lärare och för att ackreditera lärarprogram. Darling-Hammond, (2013), s. 21.

¹⁹⁶ Burns,& McIntyre(2017), s. 1.

¹⁹⁷ Även exv. The General Teaching Council for Scotland (GTC) har standards både för lärare och rektorer.

¹⁹⁸ Burns, & McIntyre, (2017), s. 18.

of four different career levels: Graduate, proficient, Highly Accomplished, and Lead.¹⁹⁹

The Australian Professional Standards for Teachers (APST)

De standards som utvecklats i Australien (APST) skiljer från de amerikanska standards vi berört ovan i följande avseenden: a) de är nationellt etablerade genom beslut i politiska organ, b) de är organiserade i stark progression genom att vara utformade för fyra nivåer, c) de är av en mer allmänpedagogisk karaktär och d) innehåller också särskilda standards för rektorer.²⁰⁰ De sju standards som APST för lärare omfattar är organiserade i relation till de tre domänerna som nämndes ovan enligt följande:²⁰¹

Tabell 4.2

Teaching domains	The seven standards
Professional knowledge:	1. Know students and how they learn
	2. Know the content and how to teach it.
Professional practice:	3. Plan for and implement effective teaching and learning
	4. Create and maintain supportive learning environments
	5. Assess, provide feedback, and report on student learning
Professional Engagement:	6. Engage in professional learning
	7. Engage professionally with colleagues, parents and caregivers, and the community.

APST är en avancerad konstruktion som bygger på beskrivningar i flera nivåer. På den överordnande nivån finns som vi sett ”Teaching domains” och ”Standards”. På nästa nivå bryts standards ner i ”focus areas” för vilken det finns beskrivningar på fyra nivåer vilket illustreras nedan. Alltså – för varje standard, (Nr. 1–7) har fyra kompetensnivåer formulerats. Den lägsta nivån motsvarar vad som krävs för att

¹⁹⁹ Burns, & McIntyre, (2017), s. 19.

²⁰⁰ Det finns en pågående diskussion rörande huruvida AITSL bör utveckla ämnesspecifika standarder också, se exv. Watson, (2016).

²⁰¹ Presentationerna nedan av standards för lärare respektive rektorer bygger på grunddokumenten som finns att ladda ner på www.aitsl.edu.au Citaten är hämtade från grunddokumentet APST. Intressant att notera är att på AITSL:s hemsida presenteras en stor mängd material till stöd för de lärare som ansöker och man har organiserat ett särskilt nätverk för de främsta lärarna, Highly Accomplished and Lead Teachers Network (HALT).

få en lärarexamen (motsvarande kraven i den svenska examensordningen). I tabellen nedan illustreras detta (de grå delarna utgörs av tabellen ovan).

Tabell 4.3

Teaching domains	The seven standards	Career level			
		Graduate,	Proficient,	Highly accomplished	Lead
Professional knowledge:	1. Know students and how they learn	A	B	C	D
	2. Know the content and how to teach it				
Professional practice:	3. Plan for and implement effective teaching and learning				
	4. Create and maintain supportive learning environments				
	5. Assess, provide feedback, and report on student learning				
Professional Engagement	6. Engage in professional learning				
	7. Engage professionally with colleagues, parents and caregivers, and the community.				

Alla standarder finns sedan nedbrutna i delområden (focus areas) och samtliga finns formulerade i progression i fyra nivåer som nämndes ovan. Kikar vi exempelvis på Standard 2 (Know the content and how to teach it) så är den nedbruten i följande sex delområden (focus areas):

2.1 Content and teaching strategies of the teaching area

2.2 Content selection and organization

2.3 Curriculum, assessment and reporting

2.4 Understand and respect Aboriginal and Torres Strait Islander people to promote reconciliation between Indigenous and non-Indigenous Australians

2.5 Literacy and numeracy strategies

2.6 Information and Communication Technology (ICT)

För det första delområdet (2.1 Content and teaching strategies of the teaching area) i standard 2, (Know the content and how to teach it) fördelar sig kriterierna över de fyra karriärnivåerna på följande sätt.

Tabell 4.4

2.1 Content and teaching strategies of the teaching area			
Graduate	Proficient	Highly accomplished	Lead
Demonstrate knowledge and understanding of the concepts, substance and structure of the content and teaching strategies of the teaching area.	Apply knowledge of the content and teaching strategies of the teaching area to develop engaging teaching activities.	Support colleagues using current and comprehensive knowledge of content and teaching strategies to develop and implement engaging learning and teaching	Lead initiatives within the school to evaluate and improve knowledge of content and teaching strategies and demonstrate exemplary teaching of subjects using effective, research-based learning and teaching programs.

Etableringen och användandet av dessa standards har som så ofta flera syften:

Among them is to make explicit the elements that constitute high-quality and effective teaching that will improve student outcomes, and to provide a common discourse to describe expectations for teachers both within the teaching profession, and among other stakeholders ... The standards may also contribute to the professionalization of teaching ...²⁰²

Men, det har också lyfts fram att de är av betydelse för ackreditering av grundläggande lärarprogram och att de bidrar med "a common framework to inform teacher conversations around professional learning centered on student learning."²⁰³

Australian Professional Standard for Principals

Som nämnts ovan har AITSL också utvecklat standarder för rektorer, *Australian Professional Standard for Principals* till vilka man också utvecklat *Leadership Profiles*.²⁰⁴ I linje med hur standarder för lärare utvecklats så avser dessa för rektorer att klargöra "what principals are expected to know, understand and do to succeed in their work and ensure their leadership has a positive impact." En rektor ska bidra till:

- raising student achievement at all levels and all stages
- promoting equity and excellence
- creating and sustaining the conditions under which quality teaching and learning thrive
- influencing, developing and delivering on community expectations and government policy
- contributing to the development of a twenty-first century education system at local, national and international levels.

²⁰² Burns, & McIntyre, (2017), s. 19 f.

²⁰³ I Australiens delstater och territorier implementeras de nationella standarderna successivt. Processen har varit av betydelse för utveckling av ett professionellt yrkesspråk, det har reducerat skillnader i utbildningsstrukturerna mellan delstaterna, och man rapporterar att kopplingen mellan grundutbildning och fort- och vidareutbildning har stärkts samt att de grundläggande lärarprogrammen blivit mer enhetliga nationellt. Burns, & McIntyre, (2017), s. 20 f.

²⁰⁴ Citat kommer från grunddokumentet vilket kan nedladdas på www.aitsl.edu.au

Standarden för rektorer innehåller tre "Leadership Requirements" som fokuserar på: "Vision and values", "Knowledge and understanding" samt "Personal qualities, social and interpersonal skills". Till skillnad från vad som gäller för lärare, där man talar om sju olika standards, så talar detta dokument om helheten som en standard. Utöver den uppdelning som beskrivits ovan så innehåller standarden fem centrala "Professional Practices:"

- Leading teaching and learning
- Developing self and others
- Leading improvement, innovation and change
- Leading the management of the school
- Engaging and working with the community.

De fem "professional practices" som ingår i "The Standard for Principals" finns beskrivna i progression, i fyra nivåer, i "Developmental pathways" som fångar in "a principal's increasing proficiency." Innebörden av standarden fördjupas genom att de beskrivs i de ovan nämnda "Leadership profiles" vilka är "a set of statements validated by the profession that describe the leadership actions of principals as they progress to higher levels of proficiency." Dessa åtgärder (actions) har fokus på att utveckla elevernas lärande och att understödja "excellent teaching practices."

Sammantaget kan man säga att de australiensiska standarderna bygger på samma grundtanke som de amerikanska om att beskrivningen ska handla om vad den professionelle "should know and be able to do". De liknar varandra också i så måtto att de är mycket sofistikerade och bygger på en långt utvecklad systematik. Som angetts ovan finns det också väsentliga skillnader mellan dessa två modeller för standards.

4.2.8 Den kanadensiska modellen – exemplet Ontario och Additional Qualifications

Den amerikanska modellen vi sett ovan, och den australiensiska, representerar två väsentligen olika modeller för att beskriva yrkesskicklighet. I Kanada, och i Ontario, finner vi en tredje modell.

Michael Fullan, professor emeritus vid Ontario Institute for Studies in Education (OISE) i Toronto, har, vad gäller skolutveckling, å ena sidan betonat helhetens betydelse, att hela systemet håller ihop för ”whole system improvement” och å andra sidan hävdad att

simplicity captures what we do. We take complicated matters, identify the smallest number of key factors or domains ...and work together with practitioners to become clear about and to master the factors in actions.²⁰⁵

Ontario har en intressant utvecklingshistoria som kännetecknas av att man där etablerade ett mindre antal målsättningar som man sedan arbetat hårt med. Detta vägval var del av en större strategi som omfattade följande:

- Focus on a small number of ambitious goals (raise the bar in literacy, numeracy and high school graduation, and increase public confidence in education);
- Pursue a high trust ”peace and stability” partnership with school districts and unions;
- Invest in capacity building at all levels with a focus on instructional practices linked to results;
- Foster learning from implementation laterally (across schools and districts) and vertically (between schools and districts) and
- Build capacity of the Ministry to work in partnership with the sector.²⁰⁶

Utvecklingen av skolan i Ontario har drivits mycket forskarnära och mycket tydligt förankrad bland lärare och i skolvardagen. De har satt mycket fokus på just lärare och rektorer och att professionen måste ta ledarskapet. De talar om ”leading from the middle’, enabling school district and school leaders to develop, champion and lead educational improvement.”²⁰⁷ Deras strategi innebar, som nämnts ovan, att de satte starkt fokus på några få målsättningar, att reformer måste vara starkt sammanhållna och dessutom hålla ihop över olika

²⁰⁵ Fullan, & Quinn, (2016), s. xi.

²⁰⁶ Campbell, et al. (2017), s. 88.

²⁰⁷ Campbell, et al. (2017), s. 89.

nivåer, att utvecklingsarbetet skulle vara stödjande och att man skulle utgå från ett gemensamt ansvarstagande och ett ledarskap med respekt för professionens kunskap och praxis. Deras sätt att förhålla sig till frågan om standards och deras sätt att stimulera till utveckling är mer intressanta än deras exempel på standards varför de endast beskrivs översiktligt nedan.

Ontario College of Teachers etablerades 1997 ”to regulate the teaching profession in the public interest.”²⁰⁸ I deras uppgift ingick att utveckla och över tid revidera standards samt att certifiera lärare och ackreditera lärarprogram. I Ontario utvecklade man initialt två standards: som man sedan har fastställt: *Ethical Standards for the Teaching Profession* och *Standards of Practice for the Teaching Profession*.²⁰⁹ I anslutning till den inledande diskussionen ovan kvalitetsfrågan i relation till läraryrkets utövning är det intressant att notera just detta upplägg med två standarder som omfattar ett antal delområden (se illustrationen nedan):

Figur 4.2



Källa: Ontario College of Teachers, Standards of practice, www.oct.ca

²⁰⁸ Campbell, et al. (2017), s. 101.

²⁰⁹ www.oct.ca/public/professional-standards/professional-learning-framework

Syftet med Standards of Practice for the Teaching Profession beskrivs vara:

- to inspire a shared vision for the teaching profession
- to identify the values, knowledge and skills that are distinctive to the teaching profession
- to guide the professional judgment and actions of the teaching profession
- to promote a common language that fosters an understanding of what it means to be a member of the teaching profession.

Arbete med att utveckla dessa standards skedde i faser, där den första bestod i att studera forskning och internationella exempel, arbetet skedde sedan i ytterligare fyra faser under en tid av tre år.²¹⁰ Man har också utvecklat ett "Professional Learning Framework" med utgångspunkt i standarden om karriärlångt lärande.²¹¹ Det ramverket ger en bred bild av de möjligheter man ser till utveckling.

I Ontario har man utvecklat en tjänstestruktur med många utvecklingsmöjligheter men som inte på ett grundläggande sätt är hierarkiskt ordnade.²¹² Ontario tillämpar ett system inom vilket lärare är certifierade, med eller utan villkor/tidsbegränsning och en fast lönestege som slutar öka efter tio års tjänstgöring. Den enda möjlighet för lärare att påverka lönen efter det är att delta i olika kompetensutvecklande aktiviteter vilket också ger dem möjlighet att ta sig an särskilda ansvar, till exempel som mentor för blivande eller nya lärare.²¹³ Systemet fungerar så att lärare kan välja på olika lärarfortbildningar vilka kan resultera i nya behörigheter, "additional qualifications".²¹⁴ Fortbildningskurser finns tematiserade och som fram-

²¹⁰ www.oct.ca/public/professional-standards/development-of-professional-standards

²¹¹ Ontario College of teachers, (2016) *Professional Learning Framework for the Teaching Profession*. Dokumentet beskriver ramverket men innehåller också en del explorativa skisser syftande till fortsatt utvecklingsarbete (observera särskilt figur 6 på s. 8–9 samt figur 7 på s. 11).

²¹² "Ontario's career advancement opportunities for teachers are plentiful but less hierarchical." Darling-Hammond, (2017), s. 161.

²¹³ Campbell, et al. (2017), s. 162.

²¹⁴ "The regulated system of Additional Basic Qualifications (ABQs) and Additional Qualifications (AQs) is one form of professional learning. ABQs/AQs are set out in legislation, accredited by the College, offered by providers approved by the College and, when successfully completed, recorded on the member's Certificate of Qualification and Registration. - - - The courses members take that lead to ABQs/AQs – designed by teachers for teachers – reflect the experience and pedagogy of the teaching profession in Ontario. The

gått leder till nya kvalifikation, vilka registreras centralt. Varje år tar 40 000 lärare nya kvalifikationer på frivillig basis.²¹⁵ Det är kurser som inte innebär nedsättning i tjänsten så i praktiken går man dem under sommaren. Ett kursdeltagande kan kosta upp till 1 000 dollar – som läraren står för själv. Kurserna är ganska omfattande så just nu pågår en modularisering som gör att man kan erövra delar av en ny kvalifikation (additional qualification) varje år. Nyckeln till att systemet fungerar förefaller ligga i att utbildningarna, genom det sätt de är framtagna och som de genomförs, upplevs av lärare som relevanta och att de håller hög kvalitet i övrigt. Det är intressant att se hur mycket av arbetet som präglas av samverkan mellan lärare – vilket också varit en medveten strävan, tillsammans med att man i Ontario har försökt tänka ”system” men inte på ett top-down-sätt:

While ‘systematizing’ approaches to improvement, the emphasis is not intended to be a standardization of top-down directives. Rather the goal is to identify, value, and develop professional capacity linked to professional accountability,²¹⁶

Avslutningsvis, i Ontario har man således valt att etablera mindre detaljerade beskrivningar av skicklighet och i stället lagt ett mycket starkt fokus på att designa processer som driver kompetens hårt. Nyckeln i detta fall är alltså inte primärt målbilderna utan lönestegen som innebär att inga lönellyft sker utan att nya kompetenser erövrats.²¹⁷ Därmed lämnar vi utblicken mot andra fält och andra skolsystem och vänder blicken mot en liknande praktik i Sverige, meriteringsprogrammet Arete.

additional qualifications listed on a teacher's Certificate of Qualification and Registration are one way of demonstrating their dedication to teaching and to providing their students with the best education possible.” www.oct.ca/Home/Members/Additional%20Qualifications

²¹⁵ Ontario har 13,5 miljoner invånare och därmed ett skolsystem av ungefär svensk storlek. 115 000 lärare i elementary, 45 000 i secondary samt 5 000 early childhood teachers som jobbar tillsammans med elementary teachers i den sedan 2010 etablerade heldagsförskolan från 4 år. 95 procent av barnen går i en public school.

²¹⁶ Campbell, et al. (2017), s. 167.

²¹⁷ Jfr. hur Kennedy (ovan) konstaterade hur avgörande motivation är för att lärarfortbildning ska resultera i såväl kompetensutveckling som förbättrade elevresultat. Det är dock inte självklart om lönefrågan i detta fall är motiverande i positiv eller negativ mening.

4.2.9 Arete meritering – ett svenskt initiativ för högre undervisningsskicklighet

I Sverige har sedan 2012 Arete Akademi meriterat 1 300 lärare, verkssamma hos 30 olika skolhuvudmän, kommunala och enskilda. Arete Akademi ägs av Skolportengruppen och drivs i bolagsform.²¹⁸ Grunden utgörs av ett samarbete mellan Skolporten och Kunskapsskolan AB, Nacka kommun, Utbildningsförvaltningen i Stockholms stad. Akademien erbjuder två olika meriteringsprogram (dels meriteringsprogrammet Arete, dels programmet Förstelärarmeritering Arete) tillsammans med andra utvecklingsstöd. Skolhuvudmän köper platser inom programmen för sina lärare. Fokusområdet för arbetet är utvecklingen av lärares undervisning och man betonar att arbetet med detta leds av särskilt framstående lärare.²¹⁹

För meriteringsprogrammet Arete är det en central ambition att deltagande i programmen ”ska leda till professionell utveckling.” Initiativet har alltså två funktioner, dels utpekande av kompetens, dels stärkande av kompetens. Man lyfter också fram att man vill bidra till att det ska vara ”lönsamt för lärare att ständigt utveckla sin yrkeskompetens. Både genom en tydlig erkänsla för att nå goda resultat med eleverna och via en god löneutveckling.” Ett mervärde för skolhuvudmannen är att förekomsten av via programmet meriterade lärare kan ses som en kvalitetsindikator och därmed påverka elevers och vårdnadshavares val av skola.²²⁰

Det erkännande som en lärare får efter en framgångsrik ansökan om en meritering enligt Arete är giltig i fem år varefter en förlängning kan erhållas via en förenklad process. Meriteringen anger att läraren är ”särskilt yrkesskicklig”. Till grund för det omdömet ligger att läraren ska ha uppvisat att den har en viss skicklighet inom fyra olika områden, inom vilka lärarens skicklighet bedöms i förhållande till sju olika aspekter, jfr tabell nedan.²²¹

²¹⁸ SkolportenGruppen ägs till 99 procent av a Per Reinolf med familj genom Eol AB. (www.skolporten.se/om-skolporten/)

²¹⁹ Uppgifterna är hämtade från broschyrerna Arete – Fortbildning gör skillnad och Välkommen till MA17 Vår 2 (det förra är en allmän information och det senare en specifik information till en kull sökande som genomgick programmet läsåret 2016/17) samt från www.areteakademi.se

²²⁰ Se dokumentet Välkommen till MA17 Vår 2, s. 4.

²²¹ Arete Akademi har tagit fram en omfattande dokumentation kring vilken forskning man utgått från när man utvecklat sina grundläggande principer och arbetssätt. (Robertsson, 2016).

Tabell 4.5

Fyra områden som lärares skicklighet bedöms inom	Aspekter av lärares skicklighet
Kunskapsresultat	Når mycket goda kunskapsresultat med alla elever
Undervisning och lärande	Planerar för sammanhang och förståelse Leder lärandet orubbligt framåt Gör lärandet synligt
Elevers perspektiv	Ger varje elev en röst Skapar ett arbetsinriktat klimat
Värnar alla elevers rätt till god undervisning	Värnar alla elevers rätt till en god undervisning ²²²

Lärare som deltar i programmet ska, under programmet, vilket tar mer än ett halvt år i anspråk, färdigställa den portfolio som ska ligga till grund för bedömningen. Portfolios innehåll är i princip av två slag, evidens och argumenterande texter. Den typ av evidens som ska presenteras utgörs exempelvis av resultat från elevenkäter, vitsord, referens från vårdnadshavare, observationsprotokoll, film och statistik. För vart och ett av de fyra bedömningsområdena ska den sökande presentera en argumenterande text av ett visst preciserat omfång (mellan 1 500 och 3 000) ord. I texterna ska den sökande argumentera för sin skicklighet i relation till de sju aspekterna.

Respektive skolhuvudmans stöd för läraren med ansökningsarbetet förefaller kunna variera men de procedurer som programmet utvecklat och tillhandahåller förevisar både en hög grad av systematik och transparens. Mallar för texter, observationsprotokoll och annat som underlag för vitsord etc. får deltagaren under programmet. Programinformationen som deltagarna får innehåller inte bara information om arbetssätt och ovan nämnda dokument utan även om bedömningsgrunder.

Precis som vad gället den amerikanska certifieringen som beskrivs ovan förefaller deltagandet ha haft god inverkan.²²³ En lärare som

²²² Arete lyfter fram att de utgår från "tre grundläggande perspektiv", kunskap, engagemang och reflektion, vilka de menar "genomsyrar" dessa sju aspekter. Vad menar vi med en Aretemeriterad lärare? Informationsdokument, fastställt 150129, Arete Meritering. Den vetenskapliga grunden för de sju aspekterna och aspekternas innebörd presenteras i Robertsson, (2016), s. 45–106.

deltagit i programmet menar att hon var nära att tacka nej till att delta när hon läste på om programmets krav på henne: "Hela min yrkesroll blev ju fullständigt transparent. Oberoende observatör, kollegor, rektor, elever och deras vårdnadshavare skulle svara på frågor om mig." Efteråt var hon dock "otroligt glad" över att ha genomfört programmet och hon lyfter fram hur hon

fått bevis på vad jag gör bra och för saker kan förbättras. Jag har blivit en bättre lärare. Mina elever säger att jag förklarar saker bättre för dem och är lugnare ... Jag är mer noggrann i mina förklaringar om varför vi ska lära oss en viss sak, mitt arbete i dag är mer riktat och målorienterat. Jag har också blivit bättre på att fånga alla elever och leda lärandet framåt.²²⁴

4.2.10 Att beskriva, identifiera och erkänna kompetens – en omistlig del av en professions utveckling

Ovan har vi nu bekantat oss med olika modeller för beskrivningar av lärarskicklighet. Som framgått så finns det exempel på såväl standarder som utvecklats på ett sätt som kanske kan beskrivas som "inifrån" och sådana som etablerats "utifrån". Av de som här lyfts fram har dock de professionella varit involverad i utveckling och tillämpning på ett eller annat sätt. Som framgått kan användningen av standarder i sig bygga på frivillighet i den meningen att det är en möjlighet som finns för lärare utan att vara ett krav – och då är konsekvenserna lönemässigt eller vad gäller arbetsuppgifter inte knutet till kompetenserännandet som sådant men det kan som exv. i New South Wales, vara så att det vanligen ger ett lönepåslag.

De skicklighetsbeskrivningar som vi mött ovan uttrycker, väldigt förenklat, kanske inte så mycket olika uppfattningar av vad som är önskvärt som olika modeller för att hantera strävan att beskriva yrkesskicklighet vad gäller höjd och djup (uttryckt i nivåer och progression) och med olika grad av fokus på det mer generella respektive specifika. Och om vi nu knyter åter till forskningen om expertis som

²²³ Jämförelsen med NBPTS är delvis haltande eftersom initiativen skiljer sig vad gäller omfattning, sammanhang och det förhållande att NBPTS har tre decennier bakom sig. Huruvida några vetenskapliga studier med anknytning till programmet genomförts är oklart och med tanke på den korta tid verksamheten varit igång är det inte att förvåna. De erfarenheter som lärare som genomgått programmet lyfter fram förefaller dock att likna de som lärare certifierade av NBPTS artikulerar.

²²⁴ Lärarintervju i broschyren *Arete - Fortbildning gör skillnad*.

vi ovan mötte så framstår det som att alla de skicklighetsbeskrivningar vi nu mött dels relaterar till den summering av lärarexpertisens kännemärken så som David Berliner beskrev det (se avsnitt 4.2.3), dels uttrycker skilda utvecklingsstrategier.

En bedömning av kompetens kräver ett mycket välutvecklat underlag. Att etablera ett sådant är krävande liksom att bedöma materialet. Fördelen med ”performance-based standards” är flera. Den sortens bedömning har en hög grad av autenticitet över sig. Riktiga elever, kollegor, föräldrar, rektorer etc. bidrar med underlag om vad de själva sett och erfarit. Bedömare får själva granska filmade sekvenser av såväl framgångar som problem och till dem ta del av den ansökandes egna kommentarer. En andra fördel är att själva processen att etablera underlaget framstår som en kraftfull process av självgranskning, självreflektion och lärande. Själva processen fungera därmed som den bästa av utbildningar, den bidrar till den sökandes utveckling och påverkar därmed direkt eleverna. Väl organiserad så framstår det också som att själva bedömningsarbetet, genomfört av andra lärarkollegor, också har en utvecklande funktion på de som genomför själva bedömningen – och detta trots att de redan själva är lärare med mycket hög yrkesskicklighet.²²⁵

Nackdelarna är uppenbara. Processens finmaskighet kräver stor kunskap bland de som gör bedömningarna och de tar mycket tid. De är helt enkelt tungarbetade – och även om det förefaller vara så att både sökande och bedömande personer utvecklas under processen så är den relativt sett krävande. Det är också så att själva utvecklingsarbetet av sådana här beskrivningar i sig är en mycket omfattande process – men naturligtvis måste man också i det fallet kunna se att insatsen kommer med mervärden utöver slutprodukten. En nationell process som inkluderade profession, forskning och huvudmän skulle sannolikt också bidra till att samtliga parter utvecklas och att en ny grund för samverkan etableras. Vilken väg man bör utveckla detta för svenskt vidkommande återstår att överväga. Vad som här har presenterats är ett underlag som visar på möjligheten och att det finns olika alternativa modeller att utgå från i sökandet efter en för svenskt vidkommande lämplig modell.

²²⁵ Jfr: ”Not only do teachers appear to learn as they go through the certification process, those who are involved in scoring the assessments using rubrics that incorporate the standards also feel they learn about good teaching.” Darling-Hammond, (2013), s. 23.

I den situation att en hel lärarkår ska inkluderas i ett nytt system av denna art sätts förstås arbetsbelastningsaspekten i centrum. Med erfarenhet av hur resurskrävande införandet av legitimationssystemet var talar mycket för att etablera någon form av grundläggande schablon för lärare med en viss yrkeserfarenhet etc. En sådan approach kan givetvis kombineras med att de kompetensnivåer som därutöver lärare kan ansöka om erkännande av bygger på kriterier av den typ som ovan redovisats. Här är det ju inte bara arbetets utsträckning över tid som spelar roll utan även det faktum att volymerna naturligen minskar vad gäller de mer avancerade nivåerna. Att det skulle vara mycket krävande att för en hel kår vid ett tillfälle etablera ett starkt utvecklingsdrivande system av den art vi sett ovan är dock inget skäl för att inte överväga att etablera ett sådant system för nya lärare och för lärare med kort tid i yrket.

Hur beskrivningar formuleras kommer att påverka incitamentsstrukturen. Det betyder att om kriterier byggs på exv. kvantitativa kriterier av deltagande i fortbildningskurser så kommer många lärare att prioritera att gå sådana kurser. Skrivs kriterier däremot fram i termer av undervisningens utveckling eller påverkan på elevers resultat så kommer fokus att sättas direkt på detta. Detta är förstås mycket förenklat liksom att lyfta fram antingen generella lärarkvaliteter eller specifika. Samtidigt är det en central uppgift att överväga just aspekter som dessa.

En profession kan erövra utrymme och en profession kan tillerkännas och medges utrymme. Båda rörelserna innefattas i detta. En central aspekt handlar om att en profession vanligen kontrollerar eller har stort inflytande över flera av de tunga aspekter av en profession (som nämnts ovan). Det är inte så inom alla områden för lärarprofessionen. Detta är inte platsen att utreda detta i detalj men det finns skäl att notera att i dag ligger exv. bedömningen av vad som är och inte är ett skickligt utförande av yrket inte i professionens händer. Men det skulle kunna göra det och professionsprogrammet innefattar en sådan tanke, för både lärare och rektorer – och vi har sett den skymta förbi i de olika exempel som getts ovan.²²⁶

Den ordning vi har i Sverige är att många professionsutbildningar sker inom akademien. Likt andra professioner kontrollerar därmed

²²⁶ NB. Man måste skilja på att professions sättande av standards för sig själv och statens/medborgarnas krav uttryckta i lagstiftning.

inte lärare utbildningen till lärare. Inom andra yrkesområden förekommer det att professionen har utvecklat en organisation för att ta hand om förloppet när en person vill träda in i yrket och/eller när en person måste lämna yrket p.g.a. misskötsel. För lärare är det inte lärare som avgör vilka som ska få tillträde till yrket utan det är Skolverket som meddelar legitimationer utifrån av riksdag och regering fastställt regelverk. Däremot har lärarkåren ett inflytande över processer rörande misskötsel, då varning eventuellt ska meddelas eller legitimationen återkallas. Detta sker via en nämnd som dock är knuten till Skolverket (Lärarnas ansvarsnämnd, LAN). I dagsläget är det inte primärt lärarprofessionen som äger frågan om fortbildning etc. Professionsprogrammet bygger på en insikt om att det vore bra för utvecklingen i skolan om professionen i högre grad fick äga utvecklingen av professionen och som sådan tilltros större ansvar än i dag.²²⁷ En för professionen central sak är också att beskriva yrkesskicklighet i dess nyanser och former. I grund och botten måste strävan vara att det är inom professionen som frågor om yrkesskicklighet hanteras, såväl beskrivnings och bedömningsmässigt som vad gäller utvecklings- och framtidsorienterade aspekter.

Man kan lätt förledas att tro att detta med att beskriva krav på vissa kunskaper, färdigheter eller kompetenser inom skolområdet är något ovanligt i svensk tradition. På ett sätt är det så, vi har i Sverige inte kriterier av den typ som redovisats ovan exv. från Australien för lärare anställda i svensk skola – men vi har faktiskt detaljerade beskrivningar för lärarexamen av den här typen. De formulerar krav på olika sätt. Här tar vi exemplet ämneslärare men principiellt är kraven likartade för alla lärarexamina. För det första preciseras omfång på studierna. För det andra så preciseras visst innehåll eller område. Det är ämnes- och ämnesdidaktiska studier med relevans för undervisning i något av skolväsendets ämnen för vilket det finns en fastlagd kurs- eller ämnesplan som stipuleras samt ett särskilt pensum av utbildningsvetenskapliga studier. För det tredje preciseras en rad mål, hela 24 stycken (se tabell 4.6) som är tematiserade inom tre områden precis som för andra högskoleutbildningar.

²²⁷ Skolans roll och därmed även lärarnas, skiljer sig dock genom sin samhällsbetydelse från vissa andra professioner vilket också medför att professionsutvecklingen i viss mån också är en sak för andra berörda parter, exv. det allmänna som uppdragsgivare och skolhuvudmän som arbetsgivare. Den organisatoriska sidan av professionsprogrammet måste därmed beakta att ägarskap måste delas med fler men att det inomprofessionella ägarskapet måste dominera.

Tabell 4.6 Mål i examensbeskrivningen för ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i årskurs 7–9:

För ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i årskurs 7–9 ska studenten:		
Kunskap och förståelse	Färdighet och förmåga	Värderingsförmåga och förhållningssätt
1a. visa sådana ämneskunskaper som krävs för yrkesutövningen, inbegripet såväl överblick över ämnesstudiernas huvudområde som fördjupade kunskaper inom vissa delar av detta område och insikt i aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete. För ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i gymnasieskolan ska studenten 1.b. visa sådana ämneskunskaper som krävs för yrkesutövningen, inbegripet såväl brett kunnande inom ämnesstudiernas huvudområde som väsentligt fördjupade kunskaper inom vissa delar av detta område och fördjupad insikt i aktuellt forsknings- och utvecklingsarbete. För ämneslärarexamen ska studenten också 2. visa sådana kunskaper i didaktik och ämnesdidaktik inklusive metodik som krävs för undervisning och lärande inom det eller de ämnen som utbildningen avser och för den verksamhet i övrigt som utbildningen avser samt visa kännedom om vuxnas lärande, 3. visa fördjupad kunskap	8. visa fördjupad förmåga att skapa förutsättningar för alla elever att lära och utvecklas, 9. visa fördjupad förmåga att kritiskt och självständigt tillvarata, systematisera och reflektera över egna och andras erfarenheter samt relevanta forskningsresultat för att därigenom bidra till utvecklingen av yrkesverksamheten och kunskapsutvecklingen inom ämnen, 10. visa förmåga att ta till vara elevers kunskaper och erfarenheter för att stimulera varje elevs lärande och utveckling, 11. visa förmåga att tillämpa sådan didaktik och ämnesdidaktik inklusive metodik som krävs för undervisning och lärande inom det eller de ämnen som utbildningen avser och för den verksamhet i övrigt som utbildningen avser, 12. visa förmåga att självständigt och tillsammans med andra planera, genomföra, utvärdera och utveckla undervisning och den pedagogiska verksamheten i övrigt i syfte att på bästa sätt stimulera varje elevs lärande och utveckling, 13. visa förmåga att identifiera och i samverkan med andra hantera specialpedagogiska behov, 14. visa förmåga att observera, dokumentera och analysera elevers lärande och utveckling i förhållande till verksamhetens mål och att informera och samarbeta med elever och deras vårdnadshavare, 15. visa förmåga att kommunicera och förankra skolans värdegrund, inbegripet de mänskliga	21. visa självkännedom och empatisk förmåga, 22. visa förmåga till ett professionellt förhållningssätt gentemot elever och deras vårdnadshavare, 23. visa förmåga att i det pedagogiska arbetet göra bedömningar utifrån relevanta vetenskapliga, samhälleliga och etiska aspekter med särskilt beaktande av de mänskliga rättigheterna, i synnerhet barnets rättigheter enligt barnkonventionen, samt en hållbar utveckling, och 24. visa förmåga att identifiera sitt behov av ytterligare kunskap och utveckla sin kompetens i det pedagogiska arbetet.

om vetenskapsteori samt kvalitativa och kvantitativa forskningsmetoder, och visa kunskap om relationen mellan vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet och dess betydelse för yrkesutövningen,
 4. visa sådan kunskap om barns och ungdomars utveckling, lärande, behov och förutsättningar som krävs för den verksamhet som utbildningen avser,
 5. visa kunskap om och förståelse för sociala relationer, konflikthantering och ledarskap,
 6. visa kunskap om skolväsendets organisation, relevanta styrdokument, läroplansteori och olika pedagogisk-didaktiska perspektiv samt visa kännedom om skolväsendets historia, och
 7. visa fördjupad kunskap om bedömning och betygssättning.

rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna,
 16. visa förmåga att förebygga och motverka diskriminering och annan kränkande behandling av elever,
 17. visa förmåga att beakta, kommunicera och förankra ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv i den pedagogiska verksamheten,
 18. visa kommunikativ förmåga i lyssnande, talande och skrivande till stöd för den pedagogiska verksamheten,
 19. visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten och att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna, och
 20. visa förmåga att i den pedagogiska verksamheten utveckla färdigheter som är värdefulla för yrkesutövningen.

I USA så kom de standarder som NBPTS tog fram att påverka utvecklingen av ackreditering av lärarprogram, examenskrav för lärarprogram och hur anställningskrav formulerades. För svenskt vidkommande är det inte utan betydelse att betrakta examenskraven utifrån ett perspektiv av standarder. I praktiken utgör dessa kriterier grunden för att en lärarlegitimation ska kunna utfärdas då en sådan bygger på en avlagd lärarexamen. Man kan ha olika uppfattningar om det är fördelaktigt med mer eller mindre omfattande och detaljerade examenskrav. Utredningens uppfattning är att det är väsentligt att krav, och därmed också förväntningar, är relevanta och uttrycks tydligt.²²⁸

²²⁸ Jfr. Hur Darling-Hammonds i studien *Empowered Educators* kommenterar denna typ av standards för lärares grundläggande utbildning: "This work [teacher preparation] is grounded in professional standards articulating what teachers should know, be like, and be able to do –

Poängen här är att de sätt på vilket dessa examenskrav formulerats inte är artskilt från att beskriva högre nivåer av samma kompetensområden. Ett sådant arbete utvecklades och dess tillämpning påbörjades i samband med sjösättningen av lärarlegitimationen då en särskild bedömning av kompetensen skulle göras efter ett första verksamhetsår, ett underlag som skulle ligga vägas in i slutbedömningen inför att legitimation skulle utfärdas.

Det finns också skäl att påminna om att karriärreformen och lärarlönelyftet också de innehöll kriterier vilka inte heller de är artskilda från de vi mött ovan. Dessa kan beskrivas i två kategorier:

- Enkelt mätbara kriterier, till exempel år i yrket och legitimation som lärare.
- Kriterier med en mer glidande bedömning. Till exempel att läraren bedöms ha förbättrat elevresultat, utvecklat undervisning, stöttat kollegor och blivande lärare och tagit ansvar för särskilt komplicerad undervisning.

Sammanfattningsvis är det väsentligt att notera att det internationellt är förekommande att yrkesskicklighet beskrivs på olika nivåer och att sådana beskrivningar uppfattas ha en utvecklingsdrivande funktion. Nedslagen i forskning om expertis pekar på dels betydelsen av målbilder, dels betydelsen av systematiskt målinriktat arbete för att uppnå hög expertis. Om det förhållandet håller streck i alla delar får nog betraktas som oklart vad gäller utveckling av högre lärarskicklighet men mycket talar för det och att analogin är betydelsefull. Såväl utformning som tillämpning av skicklighetsbeskrivningar kan variera vilket förefaller relatera till andra karakteristika på utbildningssystemet i fråga – vilket i sig kan antas spegla något av den rådande samhällskulturen. Att beskriva krav i termer av yrkesskicklighet är inte heller främmande för svensk tradition men vanligen så betraktas dessa dokument inte på det sättet och de inramas heller inte av den typ av systematik som kan antas

including the moral and ethical commitments of teachers as well as their technical knowledge and skills. The standards create a framework for professional practice that shapes not only preparation but also ongoing expectations and learning throughout the career.” Darling-Hammond et al, (2017), s. 101.

möjliggöra att dess effekter realiseras. Inför framtiden är det av mycket stor betydelse att överväga balansen mellan, förenklat uttryckt, de mer utvecklingsdrivande kriterier av den typ som NBPTS använder (både performance-based och subject/ domain specific) och de mindre arbetskrävande modeller som huvudsakligen är generella och baserade på redovisning av enkla indikationer som arbetsår, antal fortbildningskurser.²²⁹ Den senare modellen kan förefalla lockande på grund av dess mer lättadministrerade karaktär men det måste framhållas att de incitament som sådana kriterier också utvecklar skapar en lärarrörelse ut ur klassrum och bort från undervisning.

Denna utredning menar, i linje med Skolkommissionen, att nationella beskrivningar av yrkesskicklighet på olika nivåer bör fastställas. Av de olika exempel som lyfts fram ovan framgår att det är ett grannliga utvecklingsarbete som bäst låter sig göras i en omfattande konsultation med lärare och rektorer djupt involverade. Skolkommissionen föreslog att en interimistisk arbetsgrupp skulle få i uppdrag att ta sig an bland annat denna uppgift under den tid som frågan om skolmyndigheternas organisation utreddes och ställning togs till frågan om att etablera ett särskilt institut för att ansvara för det föreslagna professionsprogrammet. Någon sådan interimistisk arbetsgrupp kom inte att etableras däremot så utökades denna utrednings expertgrupp så att parterna fick säte. Utredningen har därmed försökt att på bästa sätt axla den roll som temporär utvecklingsinsats som skolkommissionen pekade ut vad gäller att utveckla grunderna för slutförandet av ett förslag på ett professionsprogram för skolans lärare och ledare. Arbetet som här redovisats vad gäller beskrivningar och kvalifikationer ska ses i det ljuset.

²²⁹ I sammanhanget kan det vara värt att återge en synpunkt från John Hattie vad gäller vikten av kvaliteten på undervisningen för att nå goda elevresultat. Han betonar generellt vikten av att lägga mer fokus på "learning and teaching strategies; on development of teachers' conceptions of teaching as an evidence-based profession (learning from errors as much as successes; creating an appraisal system that involves high level of trust and dependence on observed or videotaped reflection/evaluation of practice ...". Hattie (2009), s. 127.

4.3 Del 3: Ett strategiskt förhållningssätt till kompetens

Ovan har professionsprogrammets modell för fortbildning och kompetensutveckling beskrivits samt en modell för identifikation och erkännande av kompetens. Båda dessa aspekter av programmet innehåller stora mått valfrihet och flexibilitet för läraren/rektorn. Den enskilde läraren/rektorn står naturligen i centrum för programmet men det finns en kollektiv sida av programmet också. Den sidan handlar om att stärka yrkeskåren som sådana och om förstärkta samarbeten, inom och mellan dem, vad Andy Hargreaves har kallat *collaborative professionalism*.²³⁰ Men det finns en kollektiv nyttjandesida av programmet också, nämligen att programmet ger ökade möjligheter till en mer strategisk kompetensanvändning genom att lägga grund för huvudmännen att utveckla en mer differentierad tjänstestruktur. Detta tillsammans med vad en sådan struktur betyder för lärares utvecklings- och karriärmöjligheter står i centrum för detta avsnitt.

En utvecklad struktur för strategisk kompetensanvändning är alltså programmets tredje byggstenen och den måste också förstås från lärarens och rektorers perspektiv i termer av karriärvägar. En sådan struktur måste utgå från att lärarkollektivet som sådant inte representerar en homogen kompetenspool utan snarare en heterogen sådan, kännetecknad av en grundnivå och en signifikant variationshöjd. Om programmets ovan beskrivna delar primärt syftar till att skapa en genomgående utvecklingsrörelse oaktat var den enskilde läraren befinner sig kompetensmässigt så fokuserar denna del av programmet på betydelsen av att anställningsformer, tjänstestrukturer och uppdragsmodeller nyttjar såväl den högre kompetensen i sig som de möjligheter själva kompetensspridningen ger på bästa sätt. En poäng med förbättrade möjligheter att använda olika kompetens på olika sätt är den dubbla funktion som ligger i att den, utöver att bidra till programmet i dess skicklighetsdrivande egenskaper, även fungerar som ett verktyg för skolhuvudmännens strategiska kompetensanvändning samtidigt som den för den enskilde läraren utgör en systematik för utveckling och karriär.

²³⁰ Se Hargreaves & Fullan, (2012) samt Hargreaves & O'Connor, (2017).

Denna tredje byggsten i professionsprogrammet handlar således om att använda kompetens strategiskt i flera avseenden. Detta är primärt ett ansvar för skolhuvudmännen, de har både ansvar och frihet att utveckla strategiska modeller för detta men det förefaller mindre vanligt att huvudmännen håller sig med strategiska och övergripande modeller av innovativt slag i detta avseende. Det finns framstående exempel på sådana modeller bland de många skolhuvudmän som har att ansvara för att elever får den bästa utbildningen i skolan. Dock verkar det sedan länge varit så att om en huvudman haft en strategi inom området sås har det varit en kompetensförsörjningsstrategi med fokus på att lyckas rekrytera det antal lärare, förskollärare och rektorer man haft behov utav. Att så sker är naturligtvis både önskvärt och nödvändigt men den typ av strategi som här avses svarar mot ett annat behov, nämligen att använda den främsta kompetensen för de svåraste uppgifterna och för att stödja kollegors professionella utveckling.

Att varje skolenhet utvecklar modeller för professionellt lärande är ytterligt viktigt. David Berliner, som vi mötte i avsnittet om expertis ovan, ställer en retorisk fråga om vad som skulle hända om skolor också organiserades med tanke på lärarnas utveckling som lärare, han frågar:

How many more expert teachers might we identify if we had schools where teacher growth is a priority and fostered, and where deliberate practice could take place? Conditions like these are hard to find in education, but at least research now points the way to the contexts and practice conditions that could promote expertise in teaching, should our citizens wish to create them.²³¹

Professionsprogrammet syftar till att det ska etableras tydliga modeller för medveten och systematisk utvecklingen av undervisning. Vissa delar av programmet föreslås bli nationellt fastställda men inte alla. Ansvaret för anställningar och för att organisera effektivt åvilar huvudmännen. I detta avsnitt beskrivs två exempel där huvudmän gick före karriärstegsreformen utifrån egna analyser rörande behovet av att stärka lärares professionalism och skapa möjlighet till karriär med fokus på undervisning och dess utveckling. Exempelen nedan är hämtade från Kalmar kommun och Stockholms stad.

²³¹ Berliner, (2001), s. 479.

För kvaliteten på undervisningen i skolan är det avgörande att lärare och rektorer ges goda möjligheter till professionell utveckling och att huvudmän skapar organisationer och anställningsformer som nyttja kompetens strategiskt på ett sätt som dels ger maximalt positiv påverkan på elevernas lärande, dels skapar utveckling. På samma sätt som det ovan konstaterats att det är förvånande att skicklighetsbeskrivningar inte utvecklats förr så är det förvånande att strategiska sätt att bygga och använda kompetens inte har varit vanligt förekommenade på organisatorisk nivå.

Stockholms stad

Stockholms stad beslutade redan 2009 om att utveckla karriärvägar för lärare.²³² Det var en del av en FoU-strategi och karriärlärarna benämndes utvecklingslärare och lärarcoacher. Man ville skapa möjligheter för särskilt yrkesskickliga lärare eller lärare som på annat sätt tydligt bidrar till att förbättra elevernas resultat. För tydliggöra karriärmöjligheterna för dessa lärare skapades en kompetenstrappa som med tiden kom att omfatta karriärbegreppen erfaren lärare, meriterad yrkesskicklig lärare och utvecklingslärare. För vart och ett av dessa steg i trappan fastställdes kvalifikationer och till dessa karriärsteg knöts också speciella uppdrag. Detta karriärspår benämndes som ett pedagogiskt/didaktiskt spår. Parallellt utvecklades även ett ledare/chefsspår. Det fastställdes också ett meriterings- och portfoliosystem för att det skulle gå att dokumentera och synliggöra kompetenser i relation till kriterierna.

Den lokala utveckling som skedde i Stockholms stad föregick de nationella besluten om karriärvägar för lärare och den strategi som staden sedan valde var att införliva de nationella initiativen i den lokala strategi som utvecklats. Således bygger exv. kvalifikationskraven för att utses till förstelärare i staden på såväl de nationella

²³² Stycket bygger på *Karriärtjänster för lärare i Stockholms stad, tjänsteutlåtande*, Dnr 09-201/1320; *Karriärvägar för lärare i Stockholms stad, tjänsteutlåtande*, Dnr. 13-201/635; *Karriärvägar för lärare i Stockholms stad, bilaga*, Dnr. 13-201/635; *Förstelärare och lektorat inom utbildningsförvaltningen i Stockholms stad, delrapport I–III*, 2015-2016; *Reviderade riktlinjer för lärares karriäruppdrag*, PM, Utbildningsförvaltningen, 2017-06-22; Öhman Sandberg, et al. (2016), *Karriärtjänster för lärare – möjlighet eller hinder för skolutveckling?* Slutrapport till Stockholms stad, utbildningsförvaltningen. [Linköpings universitet samt pedagog.stockholm.se/karriarvagar/karriarvagar-i-stockholms-stad/](http://linkopingsuniversitet.se/pedagog.stockholm.se/karriarvagar/karriarvagar-i-stockholms-stad/)

kraven som de egna krav som fastställts för karriärstegen erfaren lärare samt dokumenterat yrkesskicklig lärare.

Kalmar kommun

Kalmar kommun är en annan skolhuvudman som redan innan det nationella beslutet om karriärvägar för lärare fattades hade valt att utveckla en differentierad anställningsstruktur.²³³ Där utvecklades tre olika karriärvägar: chefskarriär, projektledarkarriär och pedagogisk karriär. Syftet med modellen var att premiera särskilt skickliga lärare och nyttja deras kompetens på bättre sätt för högre måluppfyllelse och till olika karriärsteg knöts specifika uppgifter som till exempel handledning, ämnesutveckling och mentorskap. Liksom i Stockholm förefaller man i Kalmar att ha byggt vidare på den lokala utvecklingsmodellen när den nationella karriärstegsreformen sätts i kraft. I samband med den reformen ändrades dock benämningen utvecklingslärare till förstelärare. Kalmar har en trappa med tre olika nivåer på uppdraget som förstelärare:

Tabell 4.7

Nivå 1	Nivå 2	Nivå 3
Förstelärare	Förstelärare med	Utvecklingslärare/förstelärare
Enbart arbete	särskilt uppdrag ²³⁴	med kommunövergripande
på sin enhet	Särskilt uppdrag på enheter	uppdrag
Ingen tid avsatt	Tid avsatt för det	Tidsbegränsat uppdrag
för uppdraget	särskilda uppdraget	och därefter går läraren
Tillsvidare tjänst	Särskilda uppdraget är	tillbaka till nivå 1.
	tidsbegränsat, därefter går	Uppdrag antingen som
	läraren tillbaka till nivå 1.	pedagogisk rådgivare eller
		ämnesutvecklare
Lönepåslag: 3 000 kr	Lönepåslag: 5 000 kr	Lönepåslag: 7 000 kr

Försteläraryppdragen på den första nivån är permanenta i form av en tillsvidareanställning. De två följande nivåer ansöker förstelärare om att komma ifråga för. Dessa båda exempel visar på hur huvud-

²³³ Avsnittet bygger på Alvunger, (2015).

²³⁴ Kan till exempel var att arbeta med matematiklyftet.

männen först utvecklat modeller på egen hand, därefter införlivat den nationella reformen. Poängen här har varit att ge exempel på strategiskt professionsutvecklande agerande som i princip kunde ha förekommit hos alla huvudmän och som professionsprogrammet avser att ge ett starkt stöd för liksom för ett strategiskt kompetensnyttjande.

4.3.1 Kompetens på olika nivåer och av skilda slag måste användas strategiskt

Historiskt har det funnits en tradition av att de som undervisar i skolan alla är anställda som lärare kort och gott. Samtidigt har det funnits en tradition av differentiering utifrån såväl kompetens som inriktning och arbetsuppgifter. Det har också funnits vissa karriärvägar vilka huvudsakligen har handlat om att gå från lärarskap till skolledning.²³⁵ Vad som kännetecknar situationen har ofta varit att kriterier och processer varit mer eller mindre okända och det framstår som ett besvärande faktum att lärare vilka haft en stark önskan om en formellt synlig karriär inte sällan lämnat skolan för andra verksamheter.

Sedan karriärstegsreformen och lärarlönelyftet genomfördes kan man säga att den svenska skolan utmanats vad gäller den ickehierarkiska anställningsstrukturen genom att högre kompetens nu bekräftas i termer av förstelärare och anställning som lektor. Även Lärarlönelyftet har också bidragit till denna utveckling av ökad insikt om förekomst av skilda kompetensnivåer. I sammanhanget måste det också betonas att det sedan länge finns anställningar som speciallärare och specialpedagog vilka kan ses i detta perspektiv även om de vanligen inte uppfattas som delar av en gemensam hierarkisk ordning.²³⁶

Det har förekommit att man beskrivit dagens situation som en situation med fler karriärsteg än de som karriärreformen skapade. Sammanhanget har då inte sällan varit en kritik av rådande system som ofta uppfattats som godtyckligt. Vad man då avser är att det

²³⁵ Se exv. Nestor, (1991).

²³⁶ Exempelvis framhåller Tomas Kroksmark i sin kritik av Skolkommissionen (i boken *Världens bästa undervisning*) att lärare redan har "minst" nio karriärsteg: lärare – speciallärare – utvecklingsledare – förstelärare/lektor – biträdande rektor – rektor – vetenskaplig ledare (lektor) – områdeschef – förvaltningschef. (s. 265). Analysen får sägas halta i någon mån av att vissa av dessa steg endast är lokala och ej nationella men den primära svagheten i analysen är att det inte är givet att de omnämnda funktionerna befinner sig i en samlad hierarki.

utöver de lärare som har utnämnts till förstelärare och/eller fått ta del av lärarlönelyftet och så finns det lärare som varken fått del av lärarlönelyftet eller utsetts till förstelärare. De utgör då en första kategori. Därefter följer då såväl förstelärare som lärare som fått ta del av lärarlönelyftet samt lärare som både utnämnts som förstelärare och fått ta del av lärarlönelyftet. Och därtill finns då lärare som utnämnts till lektor som en ytterligare kategori. Beskrivningen är inte helt utan grund och den pekar i sig på behovet av att bringa ordning i detta nationellt.

Lärare och rektorer förtjänar att få verka i en struktur som både stimulerar till och inbjuder till utveckling och som tydligt erkänner kompetensnivåer. Skolan är dessutom i stort behov av både högre kompetens och möjligheter att allokera kompetens mer strategiskt än vad som förefaller ske i dag. Det är sannolikt ganska få yrken som kännetecknas av att den som arbetat en dag i yrket och den som arbetat fyra decennier i yrket förväntas göra exakt samma saker – eller annorlunda uttryckt, de flesta verksamhetsområden använder kompetens på det sättet att de mest kunniga löser de svåraste uppgifterna. En hållning som sannolikt leder till god kvalitet i verksamheten och många yrkesområden organiserar sig kring det faktum att yrkesskicklighet utvecklas över tid och att dess utveckling kan påskyndas genom olika former av stöd. I den riktningen bör skolan utvecklas och det är till det som professionsprogrammet syftar.

Internationellt har policy för detta utvecklats under längre tid i form av karriärstegssystem.²³⁷ Motiveringen har vanligen varit dubbel, dels att öka läraryrkets attraktionskraft, dels att utveckla kompetens starkare och att använda kompetens mer differentierat. De bärande delarna av sådana modeller består vanligen av en anställningsstruktur som möjliggör för lärare att ta sig an ansvar och uppgifter efter intresse och kompetens tillsammans med mekanismer för att identifiera kompetens och arbetssätt som stimulerar till utveckling och som proaktivt uppmuntrar individer att kliva fram.²³⁸

²³⁷ En ofta använd benämning i engelskspråkiga länder är *career ladders* eller *career pathways*.

²³⁸ Darling-Hammond, et al. (2017), s. 149 ff. Angående effekten skriver författarna: "The effects of these policies are substantial. They make teaching an attractive and rewarding profession, one that highly capable individuals are eager to join. That, in turn, enables preparation programs to be even more selective in choosing candidates. The policies also strengthen teaching overall by enabling veteran and well-qualified teachers to use their experience and knowledge to support less-experienced colleagues. And the policies encourage teachers to remain in the profession throughout their career, reducing the costs and disruption caused by rapid turnover." (s. 150).

I avsnittet ovan rörande forskning om expertis redovisades också ett exempel på en utvecklingsföljd av kompetensnivåer som innehöll en sekvens från nybörjare till expert:



Professionsprogrammet beaktar denna typ av insikter men primärt utifrån en logik som handlar om att dels påverka dessa förhållanden så att lärare och rektorer snabbare når längre i sin yrkesskicklighet, dels att utveckla skolans sätt att nyttja kompetens genom att öka differentieringen i hur lärare anställs och tas i anspråk utifrån variation vad gäller kompetens. Glädjande nog har en sådan utveckling sedan några år inletts och det finns som framgått ovan goda skäl att gå vidare på den linjen i form av en mer utvecklad modell och inom en förstärkt systematik.

4.3.2 Tjänst, anställning, uppdrag – olika alternativ

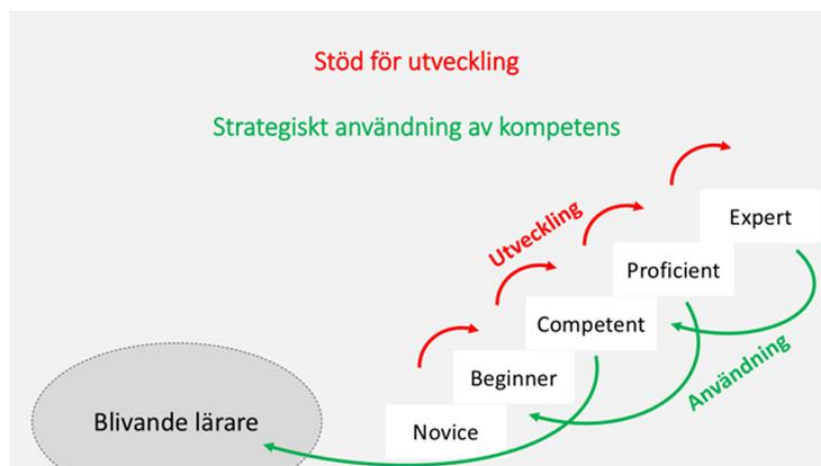
Om huvudmännen skulle etablera en mer differentierad tjänstestruktur, innebärande att vissa uppgifter särskils utifrån att det endast kan genomföras på basis av viss erkänd kompetens, och som professionsprogrammet tydligt möjliggör, skulle det innebära flera olika fördelar. Genom kopplingen till kompetensutveckling, skicklighetsbeskrivningar och kompetenserkännande uppstår ett förutsägbart system utifrån vilket den enskilde kan planera sin professionella utveckling och karriär och ge skolhuvudmän ett nyanserat verktyg för strategisk kompetensansvändning.

Konkret innebär det att en skolhuvudman kan annonsera efter inte bara en lärare inom vissa ämnen eller för undervisning i en viss skolform utan även efter viss kompetenshöjd. Detta kan möjligen upplevas mindre relevant för vissa skolhuvudmän i en period av lärarbrist medan det för andra, och i en annan tid, kan framstå som ett starkt stöd. Sett från perspektiv av lärare och rektorer framstår det dock som ett väsentligt nytillskott eftersom det medger förutsättningar för en reell karriär. Nuvarande karriärstegsreform tillsammans med lärarlönelyft har i vissa delar lite av en engångskaraktär över sig. Under ganska kort tid och på vad som i vart fall uppfattades som

oklara förutsättningar skulle vissa lärare utses. Nu undrar många lärare vilka möjligheter det finns för dem framgent att bli erkända, och förstås tagna i anspråk och ersatta därefter. Ska ett karriärsystem driva kompetens och skicklighet måste systemet i sig klart och tydligt skicka signaler om att det varje år framöver kommer att finnas meriteringsmöjligheter. Att antalet uppdrag att leda utveckling bör inte vara ett hinder för enskilda lärares och rektorers strävan efter professionell utveckling och möjligheten att få den erkänd.

Poängen med systemet är ju dock primärt att utveckla högre undervisningsskicklighet respektive ledarskap och att använda de förmågorna i den dagliga undervisningen inom skolor och förskolor. Erkännandet av skilda kompetensnivåer innebär också möjligheter till, att utöver säkra att de skickligaste lärarna arbetar med de elever som har de största behoven, också använda kompetens strategiskt för att bygga kompetens inom organisationen och professionen.

Figur 4.3



Skissen ovan pekar på hur de olika delarna i programmet förväntas samverka på ett kunskaps- och kompetensförstärkande sätt. De olika formerna för kompetensutveckling i programmets utvecklingsdel stödjer professionellt lärande, erkännandena av kompetens öppnar möjligheter till uppdrag inom vilka kompetens tas i anspråk. Bilden ovan kan sägas illustrera en karriärväg men den illustrerar också utveckling och fördjupning, liksom behovet av samverkansytor.

4.4 Professionsprogrammets betydelse för läraryrkets attraktionskraft och elevers lärande

I fokus för professionsprogrammet står ambitionen att öka skolprofessionernas attraktionskraft, att stärka undervisningen och det pedagogiska ledarskapet i skolan och dess yttersta mål är att därigenom bidra till ”positiva effekter på elevers kunskapsutveckling och skolresultat”.²³⁹

Skolan, och förskolan, är i behov av en tydlig systematik för utveckling av yrkesskicklighet. Grundprincipen bör vara att verksamheterna i grunden utgör lärande organisationer, dvs. organisationer som ständigt arbetar med att förbättra verksamheten och när så är nödvändigt omprövar verksamheten. Skolans, och förskolans breda uppdrag innebär också att de är i behov av en rad olika kompetenser. Flera av dem, exempelvis elevhälsan, ligger utanför denna utrednings direkta ansvar varför de inte berörts i den ovan skisserade förslaget på professionsprogram. Fokus har här dock varit förskolans primäruppdrag, barn och elevers lärande och utveckling av kunskaper och värden.

För skolutbildningen är det av största betydelse att skolan besitter adekvat kompetens. De grundläggande lärarprogrammen utgör den naturliga grunden för detta men för att skolan ska besitta såväl högre som bredare kompetens behövs också andra insatser. Den här utredningen föreslår därför en modell med stöd för karriärlång utveckling av kunskap och kompetens. Modellen innebär att olika men potentiellt överlappande kompetensområden utvecklas:

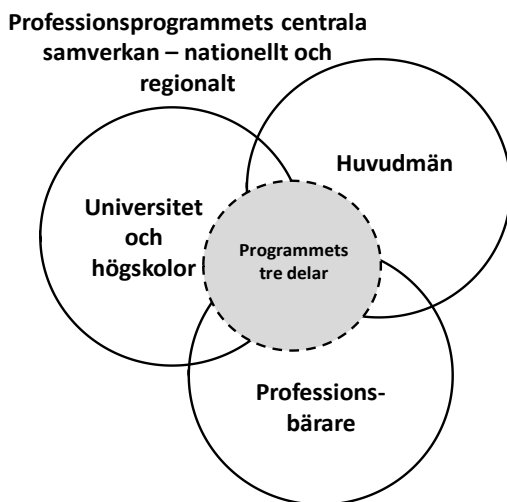
- högre undervisningsskicklighet
- högre grad av skicklighet i det pedagogiska ledarskapet
- högre vetenskaplig kompetens och ämneskunskap (genom förbättrade möjligheter till studier på forskarnivå och genom en utveckling av rollen som lektor)
- högre formell kompetens om undervisning och lärande (genom förbättrade möjligheter för utbildning till speciallärare och specialpedagog).

²³⁹ Jfr. SOU 2017:35, s. 185.

För skolans, förskolan och vuxenutbildningens utveckling, för lärare, förskollärares och rektorers kunskap och kompetens och ytterst elevernas lärande och utveckling krävs att samhället starkt sluter upp bakom skolan – och att lärarna och förskollärarna skolan håller tydligt fokus på undervisningen. Stödet för skolan och eleverna kan ske på olika sätt och det föreslagna professionsprogrammet för lärare, förskollärare och rektorer är ett av dem. Dess etablering kommer att bygga på och utveckla nya samarbeten. Som nämnts i inledande kapitel har denna utredning inte i uppgift att föreslå programmets organisatoriska bas då den uppgiften ingår i den utredning om skolmyndigheternas organisering. En konsekvens av detta är att utredningen här endast kan antyda aspekter av de samarbeten som professionsprogrammet medför, och som kommer att vara till nytta långt därutöver.

På såväl lokal och regional nivå som på nationell nivå kommer det att krävas samverkan mellan profession, universitet/högskolor och huvudmän vilket illustreras nedan (figur 4.4):

Figur 4.4

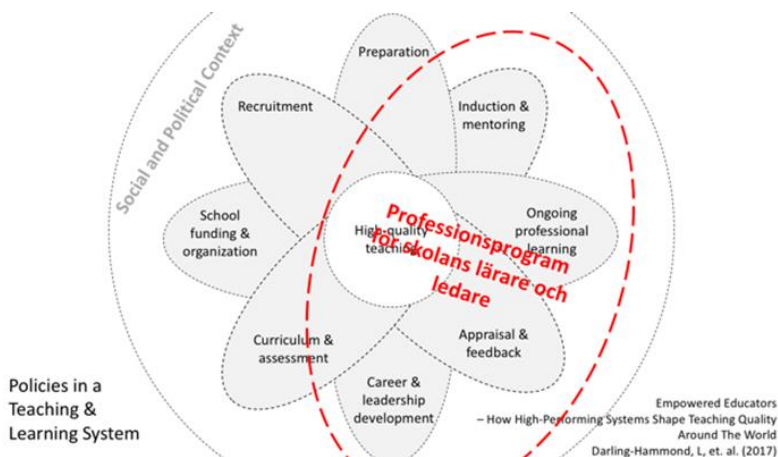


Programmets tre delar kommer sannolikt att medföra att det behöver utvecklas specifika samverkansforum för att hantera dessa. Det kommer säkerligen att finnas möjlighet att till dels nyttja befintliga forum medan det i andra fall kommer att krävas nya arrangemang för att verkligen lösgöra den potential som programmet har. Den tentativa

bilden ovan behöver kompletteras också i så motto att frågan om professionsprogrammets relation till skolmyndigheterna återstår att utveckla.

Professionsprogrammet som ansats kan möjligen förefalla snäv då den koncentrerar sig på vissa medarbetare och inte skolans verksamhet som helhet, men en sådan tolkning framstår som orimlig om man betänker lärarnas och skolledarnas centrala betydelse för undervisningen. Våren 2017 avslutades ett stort internationellt forskningsprojekt rörande hur olika skolsystem bygger för utveckling av högre lärarskicklighet. Projektet avslutades med att man publicerade dels en huvudbok, dels fem omfattande studier av hur man i Australien, Finland, Kanada, Shanghai och Singapore hanterat denna fråga. I studien konstaterar man att alla dessa länder, med synnerligen framgångsrika, men också ganska olika, skolsystem, samtliga arbetar strategiskt med åtta olika policyområden, varav de flesta berörs direkt av professionsprogrammet, andra indirekt. (figur 4.5)

Figur 4.5 Centrala policyområden för högpresterande skolsystem



Det är väsentligt att notera att den breda strategi som programmet utgör på avgörande sätt kommer att förbättra möjligheterna för:

- Rekryteringen till och kvarvaro i läraryrket och skolledaruppdrag.
- Grundläggande utbildning av lärare och rektorer.

- Utvecklingen av undervisningsskicklighet och pedagogiskt ledarskap – kärnkompetenser för lärare och rektorer.
- Kunskapsutveckling, forskning och samverkan mellan skola och högskola.
- Skolhuvudmäns möjlighet att arbeta strategiskt med kompetensallokering ur ett likvärdighetsperspektiv.
- Lärares, rektors och ytterst skolans möjligheter att svara mot utmaningar.
- Elevernas lärande, tillägnelse och utveckling av kunskaper och värden.

Lärare och rektorer arbetar i hög grad skolan utifrån en vilja att bidra till barn och ungas utveckling och till en gemensam och önskvärd samhällsutveckling. För att kunna bedriva sina yrken krävs att de har ett adekvat professionellt frirum inom vilket de kan agera och ansvara för utveckling. Utredningens förslag om ett professionsprogram för skolans och förskolans lärare och ledare avser att bidra till en sådan utveckling genom starkare stöd för utveckling, genom tydligare målbilder och robusta processer för erkännande av kompetens samt genom en ökad differentiering av olika lärar- och skolledaruppdrag utifrån dess komplexitet och svårighetsgrad. Den ökade transparens och förutsägbarhet som förslaget syftar till förväntas i ökad mån frigöra lärare och rektorer till att utveckla "next practice" på allt högre nivåer av yrkesskicklighet.

5 Utvecklingsmöjligheter för legitimerade lärare och rektorer – professionsprogrammet i praktiken

I föregående kapitel har professionsprogrammets syfte och ingående delar beskrivits på ett generellt plan. Av texten framgår att förslaget om ett professionsprogram för lärare och rektorer ska förstås som ett ramverk till stöd för utveckling av yrkesskickligheten och skolverksamheten över tid, inte som ett statiskt utbildningsprogram. I detta kapitel beskrivs mer konkret hur utredningen ser att en enskild lärare respektive rektor verksam i det svenska skolväsendet ska erbjudas utvecklingsmöjligheter, till exempel i form av kompetensutveckling och nya arbetsuppgifter, inom professionsprogrammets tänkta struktur.

Kapitlet beskriver vägen genom yrkeslivet från nyexaminerad lärare till allt mer erfaren lärare, det vill säga hur strukturen kommer att se ut på sikt när professionsprogrammet har förverkligats. På motsvarande sätt beskrivs en rektors tänkta möjligheter till professionell utveckling. Hur dagens yrkesverksamma lärare föreslås inlemmas i professionsprogrammet beskrivs i avsnitt 5.4. Kapitlet avslutas med en kort beskrivning av det arbete som kvarstår innan professionsprogrammet som helhet kan komma på plats. I kommande kapitel hanteras frågorna om kompetensutveckling, karriärstegsreformen och den statliga lärarlönesatsningen, vilka alla utgör viktiga delar i professionsprogrammet, mer ingående.

5.1 Utvecklingsmöjligheter för legitimerade lärare, förskollärare samt rektorer och förskolechefer

Utredningens förslag: Ett nationellt professionsprogram för legitimerade lärare och förskollärare samt för rektorer och förskolechefer ska inrättas för att för att främja professionell utveckling och skolutveckling liksom för att stärka professionernas attraktionskraft.

Legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer och förskolechefer anställda i skolväsendet ska ges möjlighet att ta del av kompetensutvecklingsinsatser för att stärka yrkesskickligheten.

Alla legitimerade lärare och förskollärare ska ha möjlighet att ansöka om att få sin kompetens prövad och erkänd på en viss nivå liksom alla rektorer och förskolechefer anställda i skolväsendet.

Professionsprogrammet utgår från vetskapen att undervisningsskicklighet utvecklas över tid och att en lärare under sitt yrkesliv genomgår flera faser, från nyexaminerad till en allt mer erfaren och skicklig lärare. Programmet innebär att olika kompetensutvecklingsinsatser, möjligheter till mer kvalificerade arbetsuppgifter och andra utvecklingsmöjligheter på ett tydligt, likvärdigt och förutsägbart sätt knyts till dessa olika faser. Det ska för varje enskild lärare i och med programmets utformning vara klart vilka utvecklingsmöjligheter som erbjuds nationellt liksom vilka krav som ställs för att få sin kompetens erkänd på en viss nivå, och för att få möjlighet att utföra vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter. För huvudmannen ska långsiktigheten och förutsägbarheten i de statliga insatserna som erbjuds inom ramen för programmet stärka möjligheterna att driva skolutveckling, både på kort och lång sikt, bland annat genom att möjligheten till strategisk användning av kompetens underlättas men också genom en större tydlighet i fråga om vilka statliga kompetensutvecklingsinsatser som erbjuds.

För att en lärar- eller förskollärexamen ska kunna utfärdas ska studenten visa sådan kunskap och förmåga som krävs för att självständigt arbeta som lärare i den verksamhet som utbildningen avser.¹ Lärarutbildningen utgör därmed grunden i att utveckla den enskilda

¹ Högskoleförordningen (1993:100), bilaga 2, examensordningen.

lärarens yrkeskunskaper men är också central för lärarprofessionen och professionsutvecklingen som helhet. Lärarutbildningen är dock just en grund, en lärare är inte fullärd när examen har avlagts utan fortsatt utveckling genom hela yrkeslivet behöver möjliggöras. Utredningen föreslår att detta görs inom ramen för professionsprogrammet.

En examen som ger behörighet att undervisa i skolväsendet är grunden i professionen och bör därför också vara grunden för att en lärare ska beredas möjlighet att ta del av professionsprogrammets olika delar, bland annat programmets kompetensutvecklingsinsatser. Utbildningsinsatser för lärare som saknar en lärarexamen är också viktiga. Det finns till exempel ett stort behov av att skapa förbättrade möjligheter för att de yrkesverksamma lärare som saknar behörighetsgivande examen ska kunna examineras. I den omfattande lärarbrist som råder är det också av stor vikt att de som saknar legitimation får stöd så att inte undervisningens kvalitet blir för låg.² Utredningen vill understryka att det inte finns något hinder för obehöriga lärare att delta i kompetensutvecklingsinsatser, vare sig den sker i statlig eller huvudmannaregi. Professionsprogrammets ramverk gäller dock bara legitimerade lärare. För övriga personalkategorier, inklusive obehöriga lärare, kvarstår skollagens nuvarande krav om att huvudmannen ska se till att personalen vid skolenheter och förskoleenheter ges möjligheter till kompetensutveckling.³ Utredningen återkommer till behovet av behörighetsgivande utbildning i kapitel 11.

Legitimerade lärare och rektorer behöver få tillgång till sådana kompetensutvecklingsinsatser som stärker yrkesskickligheten för att undervisningens kvalitet ska öka. Den enskilda lärarens och rektorns möjligheter att påverka kompetensutvecklingens innehåll behöver stärkas av samma skäl, men också för att öka yrkenas attraktionskraft. Huvudmän ska i dag enligt skollagen se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling.⁴ Utredningen menar att denna skyldighet bör förtydligas för legitimerade lärare liksom för rektorer och omfatta möjligheten att delta i sådana kompetensutvecklingsinsatser

² Utredningen föreslog i delbetänkandet till exempel att ett stödmaterial i form av standardiserade undervisningsmodeller skulle tas fram samt att fortbildningsinsatser skulle göras för obehöriga lärare i ämnet modersmål samt obehöriga lärare i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

³ 2 kap. 34 § skollagen (2010:800).

⁴ 2 kap. 34 § skollagen.

som bidrar till att öka yrkesskickligheten.⁵ Eftersom personalens kompetensutveckling är ett av de viktigaste verktygen för att driva utveckling inom det systematiska kvalitetsarbetet, och därmed är till stöd för den enskilda skolenhetens liksom hela skolväsendets utveckling, kan däremot inte läraren eller rektorn själv avgöra allt innehåll utan huvudmannen och skolledningen måste också kunna påverka innehållet. Även ur ett nationellt perspektiv kan kompetensbehov uppmärksammas som behöver tillgodoses. Över tid bör därför utrymme finnas för insatser som definierats av varje nivå. Utredningen återkommer till frågor som rör lärares och rektors tillgång till kompetensutveckling i kapitel 6.

Professionsprogrammet omfattar också en möjlighet till nationellt erkännande av en enskild lärares eller rektors kunskap och kompetens på olika nivåer. En särskild instans (*funktionen*) inom vilken skolprofessionerna har en viktig roll ska, efter ansökan, pröva enskilda lärares och rektors kompetensnivå, och besluta om ett så kallat kompetenser erkännande. Erkännandet bygger på den kunskap och kompetens som läraren har tillägnat sig fram till tiden för ansökan. Möjligheten att ansöka om ett kompetenser erkännande bör stå öppen för samtliga legitimerade lärare oavsett om de är yrkesverksamma som lärare i skolväsendet eller ej. Beroende på hur kompetensbeskrivningarna utformas, kan det dock bli svårare för legitimerade lärare verksamma utanför skolväsendet att uppfylla dessa. En begränsning skulle dock kunna påverka viljan att återkomma till läraryrket hos de lärare som lämnat skolväsendet.

En rektor behöver vara anställd som rektor i skolväsendet för att ha möjlighet att ta del av kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för professionsprogrammets liksom för att ansöka om ett kompetenser erkännande.

⁵ Även legitimerade lärare som bedriver undervisning i vissa särskilda utbildningsformer samt annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för undervisning i skolväsendet (jfr skollagens kap. 24 och 25) bör kunna ta del av kompetensutvecklingsinsatserna. Så även legitimerade lärare anställda i verksamhet som bedriver undervisning på entreprenad. Med legitimerad lärare jämföras här lärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § skollagen.

5.2 Fyra utvecklingssteg för lärare och förskollärare regleras nationellt

Utredningens förslag: Fyra nationellt reglerade kompetensnivåer inrättas för legitimerade lärare: legitimerad lärare, erfaren lärare, meriterad lärare samt särskilt meriterad lärare. Motsvarande nivåer ska finnas för förskollärare. Kompetensnivåerna bör regleras i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

För vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter bör krav på en viss kompetensnivå ställas på den lärare eller förskollärare som utför dem.

Från generella insatser till individuella möjligheter

Under den första tiden i yrket är kompetensutvecklingsinsatserna i programmet i lägre grad individuellt valbara än senare. Under den första tiden krävs det till exempel att läraren deltar i den lagstadgade introduktionsperioden. Utgångspunkten är att lejonparten av de yrkesverksamma lärarna efter ett antal yrkesverksamma år i skolväsendet och kontinuerlig kompetensutveckling med inriktning på att utveckla undervisningsskickligheten ska kunna uppfylla kriterierna i kompetensbeskrivningen för erfaren lärare samt uppmuntras att söka ett sådant erkännande. Längre in i yrkeslivet får programmet mer karaktären av ett erbjudande som ger läraren stärkta och tydliga karriärmöjligheter men som också innebär ökade krav på den individuella insatsen och det individuella ansvarstagandet, till exempel att läraren åtar sig mer kvalificerade arbetsuppgifter. Professionsprogrammets utformning ska göra det tydligt hur lärare kan inrikta sin kompetensutveckling för att kunna nå en högre kompetensnivå eller för att till exempel bli rektor.

Undervisningsskicklighet bör vara det huvudsakliga kriteriet för att nå ett nationellt kompetenserckännande, men i viss mån bör även andra faktorer som är viktiga för professions- och skolutveckling, till exempel att bidra till kollegors utveckling, kunna ligga till grund för ett erkännande. I början av karriären bör kompetensbeskrivningarnas kriterier i högre grad vara formella (till exempel högskolepoäng, antal år i yrket eller genomfört utvecklingsprojekt) medan det för

kompetensnivåerna meriterad och särskilt meriterad lärare i högre grad bör bestå av individuell värdering och bedömning. Prövningen om en lärares kunskap och kompetens motsvarar en viss nivå bör av legitimitetsskäl ske regionalt eller nationellt, i stället för lokalt. För vissa kompetensnivåer bör prövningen avgöras av särskilt yrkesskickliga lärare.

Den tid det tar för en enskild lärare att nå den skicklighet som krävs för att komma i fråga för ett kompetenserkännande kan vara olika mellan lärare, både på grund av lärares olika individuella förutsättningar men också beroende på programmens utformning. Variationen i tid är dock mindre i början av karriären och större i slutet. Oavsett fas ska alla lärare erbjudas möjligheter att delta i kompetensutveckling för att stärka undervisningsskickligheten. Utöver den kompetensutveckling samtliga lärare deltar i inom ramen för sin tjänst bör det också vara möjligt att på eget initiativ, efter överenskommelse med huvudmannen inom tjänsten eller genom att prioritera annan tid, genomföra ytterligare kompetensutvecklingsinsatser för att accelerera sin professionella utveckling. Det bör vara möjligt att genom överenskommelse med rektor eller huvudman ackumulera tid för kompetensutveckling över några år för att till exempel kunna delta i mer omfattande utbildning.

Läraren avgör

Läraren bör själv avgöra om, och i så fall när, en ansökan om erkännande av kompetens ska göras. Ett erkännande på en viss nivå leder inte per automatik till en förändrad lön, en förändrad tjänst eller förändrade arbetsuppgifter. Ett erkännande på en viss nivå leder däremot till möjligheter för den enskilda läraren att till exempel kunna komma ifråga för en karriärtjänst som till en del finansieras av statliga medel liksom att, om hen vill, kunna ta ansvar för vissa kvalificerade uppgifter. Även om ett erkännande inte genom statlig reglering hänger ihop med en på förhand given löneökning bör erkännandet fungera som starkt argument i ordinarie lönerevision och ge möjlighet att söka mer kvalificerade tjänster till vilka högre lön är kopplad. Arbetsmarknadens parter uppmanas att komma överens om att den lärare som utvecklat sådan kompetens som erkänns svara mot en högre kompetensnivå också får ett lönemässigt erkännande för detta.

Möjligheten för lärare och rektorer att nå olika kompetensnivåer avgörs slutligen av de kompetensbeskrivningar som ska fastställas i ett kommande arbete, se avsnitt 5.5. Utredningen menar att det är viktigt att kompetensbeskrivningarna utformas på ett sådant sätt att en tydlig progression uttrycks och att de olika nivåerna därmed kan fungera som inspirerande målbilder. Det är också viktigt att de olika kompetensnivåerna beskrivs på ett sätt som möjliggör att läraren på olika sätt kan visa att man har efterfrågad kompetens. Den som metodiskt och medvetet utvecklar sin undervisningsskicklighet i praktiken bör ha lika goda möjligheter att erkännas på en viss nivå som den som deltar i formell utbildning. Modellen för att erkänna kompetens i relation till kompetensbeskrivningar bör inte heller vara för statisk. Som utgångspunkt bör den svara mot vad som kan bedömas vara vanligt förekommande utvecklingsförlopp. Samtidigt ska den inte begränsa den nyexaminerade som kan uppvisa en mycket hög grad av yrkesskicklighet. Denna bör, om hen själv vill, kunna erkännas på en viss kompetensnivå. På samma sätt är det också rimligt att en relativt nyexaminerad lärare, vilken också har avlagt examen på forskarnivå, kan erhålla ett kompetenserkännande. I linje med detta bör en lärare som avlagt en examen som speciallärare eller specialpedagog också kunna erhålla ett kompetenserkännande.

Vissa arbetsuppgifter kräver särskild kompetens

Utredningen menar att vissa arbetsuppgifter på sikt bör omfattas av krav på att läraren som utför dem har uppnått en viss kompetensnivå, till exempel att den som ska vara mentor för en nyexaminerad lärares introduktion ska vara en *erfaren lärare*. Initialt bör dock krav om att huvudmannen ska sträva efter detta införas i skollagen. Även på sikt, när ett skarpare krav ställs, är det viktigt att det finns en viss flexibilitet vad gäller kraven på kompetensnivå för att utföra vissa uppgifter för att till exempel inte mycket små huvudmän ska hamna i en svår situation där det är omöjligt att genomföra vissa arbetsuppgifter för att det inte finns lärare med den fastslagna kompetensnivån att tillgå. Förslag på vilka arbetsuppgifter som bör utföras av lärare som nått en viss kompetensnivå bör tydliggöras i samband med att kompetensbeskrivningarna för de olika nivåerna beslutas. Detta menar utredningen behöver göras i nära samverkan med arbetsmarknadens parter,

se avsnitt 5.5. nedan. I den följande texten ger utredningen därför bara exempel på kriterier och uppgifter som skulle kunna vara aktuella för respektive nivå.

5.2.1 Legitimerad lärare eller förskollärare

Utredningens förslag: Den nyexaminerade läraren eller förskolläraren omfattas av professionsprogrammet från sin första anställning i skolväsendet.

Den första kompetensutvecklingsinsatsen i professionsprogrammet är introduktionsperioden. Under introduktionsperioden bör den nyanställda läraren eller förskolläraren få stöd av en erfaren lärare eller förskollärare som har genomgått en mentorsutbildning. Såväl den nyexaminerade läraren eller förskolläraren som mentorn bör ges goda förutsättningar för att introduktionsperiodens syfte ska kunna uppnås.

Efter genomförd introduktionsperiod ska läraren eller förskolläraren erbjudas fortsatta möjligheter till kompetensutveckling för att stärka undervisningsskickligheten.

Den nyexaminerade läraren omfattas av professionsprogrammets utvecklingsmöjligheter från sin första anställning i skolväsendet. Under den första tiden i yrket behöver den nyexaminerade läraren få adekvat och tillräckligt stöd, för att undervisningen ska hålla så hög kvalitet som möjligt men också för att den nya läraren ska vilja och orka vara kvar i yrket. Den första insatsen i programmet är därför introduktionsperioden. Utredningen ser fördelar med att introduktionsperioden planeras så att den nya läraren också introduceras till ett kollegialt lärande och utvecklingsprojekt, det vill säga olika former för att utveckla sin kompetens under yrkeslivet.

Introduktionsperioden

Enligt skollagen ska en huvudman som har anställt en lärare som har en behörighetsgivande examen se till att läraren i omedelbar anslutning till att anställningen påbörjas genomför en introduktionsperiod

om inte läraren tidigare har genomfört en sådan.⁶ Enligt behörighetsförordningen ska perioden omfatta minst ett läsår på heltid under vilket den nyanställda ska få stöd av en mentor som är legitimerad lärare och har för uppgiften tillräcklig erfarenhet av arbete som lärare.⁷ Utredningen föreslog i delbetänkandet att skollagens krav ska justeras för att ytterligare tydliggöra kravet på att varje ny lärare som anställs verkligen får genomföra en introduktionsperiod. Detta då uppföljningar visar att långt ifrån alla nyanställda i dag erbjuds denna möjlighet och ännu färre får genomföra en introduktion för vilken det finns tillräckliga resurser avsatta, inte minst i form av tid för den nyexaminerade liksom för mentorn.⁸ Utredningen menade då också att det finns anledning att ytterligare se över introduktionsperioden till exempel vad gäller vilka kvalifikationer som bör krävas för att få fungera som mentor.

Introduktionsperioden kan omfatta mer generella delar men behöver och ska också anpassas efter individens förutsättningar och behov.⁹ Detta kräver att både rektor men särskilt mentorn har tillräcklig kompetens och erfarenhet för att kunna avgöra vilka behov som finns och hur dessa kan tillgodoses. Utredningen menar att det på sikt bör krävas att mentorn har erkänts ha en viss kompetensnivå, förslagsvis *erfaren lärare*, och har utbildning för uppgiften som mentor (mentorsutbildning) för att säkra att hen har tillräcklig erfarenhet av yrket liksom tillräcklig kompetens att fungera som mentor.

I tider av en omfattande lärarbrist kan det vara extra svårt för den enskilda rektorn eller huvudmannen att i det dagliga arbetet prioritera tid till introduktionsarbetet för mentorn och den nyanställda, det vill säga två legitimerade lärares tid, trots lagkrav och trots att medel avsattes för just detta när reformen genomfördes. En medveten och tydlig prioritering av lärares arbetsuppgifter i enlighet med det som framgår av kapitel 9 kan dock underlätta. Det är nödvändigt att komma ihåg de långsiktiga fördelarna med en introduktionsperiod, till exempel att en högre grad av undervisningsskicklighet kan utvecklas

⁶ 2 kap. 22 a § skollagen.

⁷ 5 kap. förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen).

⁸ Se vidare avsnitt 11.5 i SOU 2017:51.

⁹ 2 kap. 22 a § skollagen, 5 kap. behörighetsförordningen, Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2014:44) om introduktionsperiod för lärare och förskollärare. Skolverkets stödmaterial om introduktionsperiod för nyanställda lärare och förskollärare utgör också en utgångspunkt i arbetet.

snabbare vilket gynnar elevernas lärande men också att det är större chans att den nya läraren stannar och mår bra i yrket.

Efter genomförd introduktionsperiod – goda förutsättningar och individuell anpassning

Behovet av stöd från kollegor, av vägledning och kompetensutveckling tar inte slut i och med att läraren har genomfört introduktionsperioden. Däremot bedöms inte stödet behöva vara lika omfattande som under det första året, när läraren successivt blir alltmer självständig och trygg i sin yrkesutövning.

Senast efter den genomförda introduktionsperioden bör läraren i regelbundna samråd med rektor avgöra vilka behov och önskemål som finns av kompetensutveckling samt hur dessa kan tillgodoses, till exempel genom att en individuell plan upprättas och kontinuerligt uppdateras. Läraren bör ha ett stort inflytande över innehållet i de kompetensutvecklingsinsatser som genomförs inom ramen för tjänsten, men skolledningen och huvudmannen måste också kunna påverka innehållet. Dels kan det som relativt ny lärare vara svårt att avgöra vilka insatser som är särskilt relevanta, dels är kompetensutveckling av personal ett av de viktigaste verktygen för att driva utveckling inom det systematiska kvalitetsarbetet.

Behovet av kompetensutveckling kan tillgodoses till exempel genom att läraren bereds möjlighet att delta i en kollegial process eller ett utvecklingsprojekt som pågår på skolenheten eller vid en annan skolenhet. Exempel på sådana möjligheter som staten i dag delvis finansierar är det så kallade Läsluftet liksom flera andra delar inom ramen för de nationella skolutvecklingsprogrammen. Kompetensutveckling kan även ske genom deltagande i en högskolekurs.

5.2.2 Erfaren lärare eller förskollärare

Utredningens förslag: Den legitimerade lärare eller förskollärare som ansöker om ett erkännande och vars kompetens bedöms svara mot beslutad kompetensbeskrivning ska erkännas som erfaren lärare eller förskollärare.

För att få utföra vissa arbetsuppgifter bör läraren eller förskolläraren ha erkänts vara erfaren. Exempel på sådana uppgifter kan vara att handleda lärar- och förskollärarstudenter och att fungera som mentor för en nyexaminerad kollega.

Efter att läraren har varit verksam i ett antal år (cirka 6–8 år) och under dessa år kontinuerligt deltagit i kompetensutvecklingsinsatser för att stärka undervisningsskickligheten av en viss omfattning och med erkänd kvalitet, kan läraren ansöka om att få ett erkännande som *erfaren lärare*. Bedömningen bör huvudsakligen baseras på formella meriter, såsom exempelvis genomförd introduktionsperiod, högskolepoäng och antal år i yrket, snarare än kvalitativa.

Utredningen anser att det bör finnas en möjlighet att ansöka om att få sin kompetens bedömd tidigare än de stipulerade yrkesverksamma åren. En sådan ansökan bör dock ställa högre krav på den individuella insatsen, till exempel genom att läraren i ansökan behöver sammanställa en mer omfattande beskrivning av den egna undervisningen. Det kan till exempel innebära att läraren får beskriva hur hen har utvecklat undervisningsskickligheten och bidragit till positiva effekter vad gäller elevernas resultat och genom klassrumsobservationer. En sådan ansökan bör bedömas av en erkänt skicklig lärare.

Kompetenserkanndet innebär just ett erkännande av kompetens som *erfaren lärare*. Med erkännandet följer inte per automatik högre lön, förändrad tjänst eller förändrade arbetsuppgifter. Den *erfarne läraren* kan, som tidigare, fortsätta att arbeta med samma uppgifter och fortsätta att kontinuerligt delta i kompetensutvecklingsinsatser. Det erkännande som *erfaren lärare* leder till är däremot att nya möjligheter öppnar sig för läraren att ta sig an delvis andra arbetsuppgifter och att söka andra tjänster. Det öppnar också möjligheter för rektor och huvudman att kunna använda den erkända kunskapen och kompetensen på bästa sätt. Till exempel kan en huvudman eller rektor rekrytera strategiskt och fördela lärarkompetens dit den bäst behövs med hjälp av kompetensnivåerna, eftersom dessa tydligt synliggör lärares erfarenhet och kompetens.

Exempel på arbetsuppgifter som bör kräva att läraren minst har nått nivån *erfaren lärare* är att handleda lärarstudenter eller fungera som mentor inom ramen för introduktionsperioden. För att utföra dessa uppgifter bör också krav ställas på att den *erfarne läraren* har tillräcklig utbildning (mentorsutbildning) för uppgiften.

För att en huvudman ska ha möjlighet att ta del av de statsbidrag som syftar till att stimulera att karriärstegen förstelärare och lektor inrättas finns i dag ett antal kriterier fastställda avseende vilka lärare som huvudmannen kan utse till förstelärare. Exempel på kriterier är att läraren kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning och att hen har visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat.¹¹ Utredningen menar att dessa på sikt bör ersättas med ett krav att läraren erkänts ha nått någon av kompetensnivåerna *erfaren lärare*, *meriterad lärare* eller *särskilt meriterad lärare*. I kapitel 7 utvecklas utredningens förslag i dessa delar.

5.2.3 Meriterad lärare eller förskollärare

Utredningens förslag: Den legitimerade eller erfarne lärare eller förskollärare som ansöker om ett erkännande och vars kompetens bedöms svara mot beslutad kompetensbeskrivning ska erkännas som meriterad lärare eller förskollärare.

För att få utföra vissa arbetsuppgifter bör läraren eller förskolläraren ha erkänts vara meriterad. Exempel på sådana uppgifter kan vara att fungera som ämnesansvarig eller att leda ett arbetslag.

Utredningen utgår från att det stora flertalet yrkesverksamma lärare kommer att vara *legitimerade lärare* respektive *erfarna lärare*. Utredningen bedömer, som tidigare nämnts, att den kompetensbeskrivning som på sikt ska beslutas som krav för *meriterad lärare* kommer att omfatta kriterier som kan uppnås genom att läraren i högre grad tar ett individuellt initiativ, till exempel genom att åta sig mer kvalificerade arbetsuppgifter. Exempel på sådana uppgifter är att läraren har tagit ett särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer eller har tagit särskilt ansvar för att stödja lärarstudenter och kollegor som är nya i yrket, vilket kan ha skett inom ramen för en förstelärartjänst. Även formell utbildning som har lett till en examen på avancerad nivå utöver lärarens behörighetsgivande examen, bör tillsammans med en bedömning av lärarens undervisningsskicklighet

¹¹ 3 § förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

kunna leda till att läraren bedöms uppfylla kraven i kompetensbeskrivningen.¹² Det finns också anledning att i det kommande arbetet överväga om ett systematiskt arbete för att granska och utveckla sin undervisningsskicklighet med en särskilt meriterad lärare som mentor bör kunna ligga till grund för ett erkännande.

Att delta i en specialpedagogisk utbildning eller en annan utbildning som leder fram till en ny examen på avancerad nivå kan, precis som i dag, inte förväntas inrymmas i lärarens ordinarie tjänst eller kunna genomföras med bibehållen lön. Antalet timmar för kompetensutveckling regleras via avtal, en princip som även fortsättningsvis bör gälla, vilket betyder att den enskilda läraren under en period kan behöva gå ner i arbetstid och därmed lön, eller genomföra studierna delvis vid sidan av arbetet. Det finns förstås flera goda skäl till varför en huvudman ändå kan välja att avsätta tid för att en lärare ska kunna delta i en sådan utbildning, till exempel för att kunna tillgodose kompetensbehovet på sikt. Det kan också få positiva effekter för hur attraktivt det bedöms vara att arbeta hos huvudmannen. I dag finns också flera möjligheter för huvudmannen, bland annat inom ramen för Lärarlyftet, att få statsbidrag som delvis täcker de kostnader som uppstår under den tid läraren deltar i specialpedagogisk utbildning. Utredningen menar att det finns anledning för staten att även på sikt erbjuda ett generöst statsbidrag för att tillgodose det mycket omfattande behov av specialpedagogisk kompetens som finns i skolväsendet, till exempel i form av ett sådant *sökbart utvecklingsutrymme* som beskrivs i kapitel 4.

Exempel på arbetsuppgifter som bör kräva att läraren minst har nått nivån *meriterad lärare* är att fungera som handledare i kollegialt lärande, vara ämnesansvarig eller vara arbetslagsledare.

5.2.4 Särskilt meriterad lärare eller förskollärare

Utredningens förslag: Den legitimerade, erfarne eller meriterade lärare eller förskollärare som ansöker om ett erkännande och vars kompetens bedöms svara mot beslutad kompetensbeskrivning ska erkännas som särskilt meriterad lärare eller förskollärare.

¹² Se till exempel den kompetensprofil för pedagogisk skicklighet för att en lärare med examen på forskarnivå ska kunna utses till lektor (SKOLFS 2011:58).

För att få utföra vissa arbetsuppgifter bör läraren eller förskolläraren ha erkänts vara särskilt meriterad. Exempel på sådan uppgift kan vara att leda forsknings- och utvecklingsarbetet vid skol- eller förskoleenheten.

På samma sätt som möjligheten att utses till *meriterad lärare* bör utgå från att läraren har ökat sin skicklighet till exempel genom att åta sig mer kvalificerade arbetsuppgifter, alternativt genomgått ytterligare utbildning, utgår utredningen från att motsvarande också kommer att gälla för nivån *särskilt meriterad lärare*. Självfallet bör kraven på undervisningsskicklighet eller utbildning vara ännu högre ställda än kraven för att bedömas som *meriterad lärare*. Exempel på sådana mer kvalificerade uppgifter kan vara att läraren i det systematiska kvalitetsarbetet eller i forskningssamverkan har drivit verksamhets- och undervisningsutveckling. Även formell utbildning inom ämnesdidaktik, specialpedagogik eller ett ämne som huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne vilken har lett till en examen på forskarnivå bör tillsammans med en bedömning av lärarens undervisningsskicklighet kunna leda till att läraren bedöms uppfylla kraven i kompetensbeskrivningen.

Exempel på arbetsuppgifter som bör kräva att läraren minst har nått nivån *särskilt meriterad lärare* är att leda forsknings- och utvecklingsarbetet vid skolenheten. En *särskilt meriterad lärare* bör även förväntas ta ett större ansvar för de professionsstödande och professionsvårdande arbetsuppgifter som programmet också innebär, till exempel genom att undervisa på lärarutbildningarna, handleda lärare som vill nå en högre kompetensnivå och medverka i arbetet med att erkänna lärares kompetens. Den löneskillnad som i dag ofta finns mellan att vara verksam som förstelärare eller lektor i skolväsendet respektive vara lärare i högskoleväsendet behöver vid många universitet och högskolor hanteras för att den *särskilt meriterade lärarens* lön inte ska påverkas i en sådan omfattning att det påverkar attraktionskraften att vara verksam i högskoleutbildning negativt.

Den huvudman som utser en *särskilt meriterad lärare* som har en examen på forskarnivå inom relevant område till lektor bör kunna få statsbidrag för läraren inom ramen för karriärstegsreformen.¹⁴ Utred-

¹⁴ Förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

ningen menar att det finns anledning för staten att på sikt erbjuda ett generöst statsbidrag bland annat för att tillgodose det behov av lärare med examen på forskarnivå som finns i skolväsendet, ett *sökbart utvecklingsutrymme*. För att stärka arbetet med praktisknära forskning och utveckling bör *särskilt kvalificerade lärare* med examen på forskarnivå ges möjligheter att ägna delar av sin arbetstid till sådant arbete, se avsnitt 5.6.3.

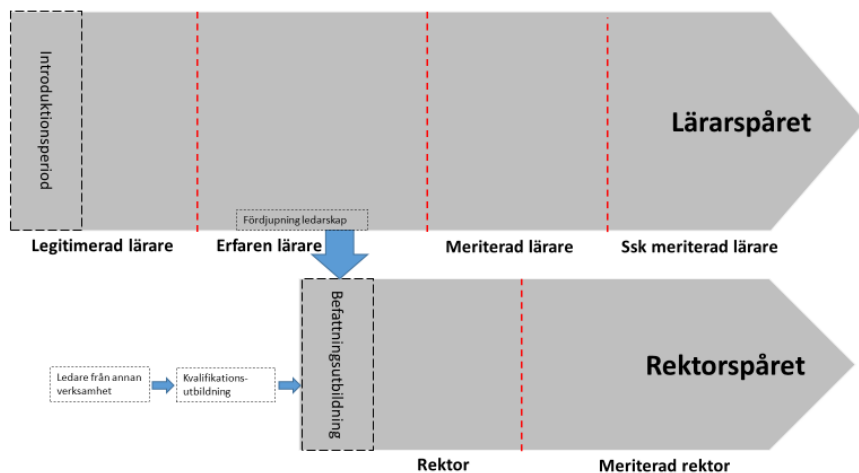
5.3 Utvecklingsmöjligheter för rektorer

Utredningens förslag: Två nationellt reglerade kompetensnivåer inrättas för rektorer: rektor och meriterad rektor. Motsvarande nivåer ska finnas för förskolechefer. Kompetensnivåerna bör regleras i förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

Vägen till att bli rektor en del av lärarens möjliga kompetensutveckling

För att tydliggöra vägen till en rektorstjänst, liksom för att stärka möjligheterna för den nyblivna rektorn att genomföra uppdraget med hög kvalitet från uppdragets första dag, bör en rekryteringsutbildning erbjudas i högskolan. Utbildningen bör klargöra vad som förväntas av den som inriktar sig på en framtida roll som rektorer och ge verktyg för att kunna hantera dessa. Yrkesverksamma lärare bör helt eller delvis kunna läsa utbildningens olika delar inom ramen för professionsprogrammets kompetensutvecklingsdel genom att välja att inrikta sig mot pedagogiskt ledarskap, ett område som också kan innebära fördjupning i det pedagogiska ledarskapet i klassrummet. Den som inte är yrkesverksam lärare men är intresserad av att bli rektor bör också ha möjlighet att söka till en rekryteringsutbildning.

Figur 5.1 Lärarspåret och rektorsspåret



Den yrkesverksamma rektorn

Professionsprogrammets första insats för den nyblivne rektorn är den lagstadgade befattningsutbildningen för rektorer.¹⁵ Denna bör på sikt anpassas så att den på bästa sätt samverkar med kvalifikationsutbildningen. Senast efter genomförd befattningsutbildning bör rektor i regelbundna samråd med huvudmannen avgöra vilka behov och önskemål som finns av kompetensutveckling och hur dessa kan tillgodoses, till exempel genom att en individuell plan upprättas och kontinuerligt uppdateras. Rektor bör, på samma sätt som läraren, ha ett stort inflytande över sin kompetensutveckling men huvudmannen måste också kunna påverka innehållet. Över tid bör utrymme finnas för insatser som har definierats både av individen och huvudmannen men också nationellt. Insatserna bör vara inriktade på att utveckla rektors yrkesskicklighet.

På motsvarande sätt som för lärare bör det för rektorer vara möjligt att på basis av erfarenhet respektive formell utbildning få sin utökade kompetens erkänd. Den rektor som har utvecklat sin skicklighet genom att ha varit yrkesverksam som rektor i ett antal år (cirka 6–8 år) och efter genomförd befattningsutbildning kontinuerligt har

¹⁵ 2 kap. 12 § skollagen.

deltagit i kompetensutvecklingsinsatser med erkänd kvalitet, bör kunna ansöka om att få ett erkännande som *meriterad rektor*. Även formell utbildning vilken har lett till en examen på avancerad nivå eller forskarnivå bör, tillsammans med en bedömning av rektors skicklighet, kunna leda till att rektor bedöms uppfylla kraven i kompetensbeskrivningen. Det bör vara möjligt att sammanföra kvalifikationsutbildningen, befattningsutbildningen och tillkommande kompetensutvecklingsinsatser till en masterexamen inom exempelvis utbildningsledarskap, för de rektorer som så önskar. Ett kompetenserkännande ger huvudmannen möjlighet till strategisk kompetensanvändning och till att kunna använda de skickligaste rektorerna där de bäst behövs.

5.4 Dagens yrkesverksamma lärare och rektorer i professionsprogrammet

Professionsprogrammet innebär en ambitionshöjning avseende utveckling av lärares och rektors yrkesskicklighet i skolväsendet. Detta genom en stärkt systematik från dag ett i yrkeslivet i fråga om vilka utvecklingsmöjligheter som finns att tillgå. De i dag yrkesverksamma har hittills inte kunnat ta del av en sådan systematik vilket betyder att programmet kommer att verka olika för olika lärare. Samtliga legitimerade lärare och rektorer kommer att omfattas av ett justerat krav på att de ska ges förutsättningar att delta i kompetensutvecklingsinsatser för att utveckla yrkesskickligheten inom ramen för sin arbetstid. Införandet av professionsprogrammet kan på sikt också medföra att lärare och rektorer som utför vissa särskilt kvalificerade uppgifter kan behöva ansöka om ett kompetenserkännande för att ha möjlighet att fortsätta att utföra dessa. Vid sidan av dessa frågor är det upp till den enskilda läraren och rektorn att avgöra vilka av professionsprogrammets nya delar de vill dra nytta av.¹⁶ Varje enskild person avgör själv om och när hen väljer att söka om ett kompetenserkännande. Varje enskild person avgör också om hen är intresserad av att söka en tjänst som omfattar vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter när hen har nått den nivå som erfordras.

¹⁶ Till exempel är introduktionsperioden och befattningsutbildningen obligatoriska redan i dag.

Det är av största vikt att den betydande kompetens som finns bland legitimerade lärare verksamma i skolväsendet i dag kan erkännas på ett sätt som inte kräver en omfattande administration, vare sig för den enskilda läraren eller för den instans som ska besluta om erkännanden. Under en övergångsperiod bör därför särskilda kriterier för kompetenserkännanden gälla för dagens yrkesverksamma lärare vilka har gått in i yrket och arbetat under andra förutsättningar till exempel vad gäller möjligheter att delta i kompetensutvecklande insatser, än vad som fortsättningsvis kommer att gälla. Detta för att inte upprepa den problematik som uppstod i och med införandet av lärarlegitimationen, där regleringen inte på ett tillfredsställande sätt kunde hantera lärare med en äldre examen och dessa lärares erfarenheter. De lärare som i dag har en förstelärartjänst eller en lektorstjänst behåller sin tjänst i enlighet med vad som redan har avtalats med huvudmannen. Dessa lärare, som redan har bedömts vara särskilt kvalificerade för undervisning och uppgifter som hör till undervisning, bör också kunna få sin kompetens erkänd på ett förenklat sätt i förhållande till de nya kompetensnivåerna. På motsvarande sätt bör ett sådant förenklat förfarande också finnas för i dag yrkesverksamma rektorer.

För de legitimerade lärare och förskollärare liksom för de rektorer och förskolechefer som är anställda i skolväsendet när det blir möjligt att ansöka om ett kompetenserkännande bör vara undantagna från kravet att erlägga en avgift under cirka 3 år efter att reformen genomförts.

5.5 Arbetet att utveckla professionsprogrammet och dess organisation behöver fortsätta

Professionsprogrammets organisation

Ansvaret för professionsprogrammet som helhet delas mellan huvudmän, professioner och stat. Samtliga parter bär ett gemensamt ansvar för professionsutveckling och för att undervisningskvaliteten stärks. Huvudmän behöver till exempel möjliggöra att lärare och rektorer har förutsättningar att i sin tjänst kontinuerligt delta i relevanta kompetensutvecklingsinsatser, professionerna behöver enskilt och gemensamt bidra till att nödvändig och tillämplig kunskap utvecklas och förs vidare. Staten, inklusive berörda myndigheter, behöver å sin sida

ta ansvar för att de statliga insatser som görs är relevanta och långsiktiga.

Denna utredning utvecklar det förslag om ett professionsprogram som 2015 års Skolkommissionen presenterat men kan i flera delar inte lämna slutgiltiga förslag. Detta beror främst på att frågan om ansvaret för den organisation som behövs för att administrera flera av programmets frågor hanteras av en annan utredning. Skolkommissionen föreslog att en "nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling ska inrättas" och att hur denna ska organiseras och ledas skulle utredas inom ramen för en myndighetsöversyn. 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:37) hanterar frågan om en *nationell funktion* och ska lämna sina förslag senast den 1 juni 2018. Hur funktionen utformas kommer att vara avgörande för de statliga insatsernas genomförande men också för att garantera att professioner och huvudmän ges tydliga vägar att påverka programmets utformning och innehåll. Utredningen ställer sig bakom de bedömningar som Skolkommissionen gjorde vad gäller den *nationella funktionens* organisation och arbete, och vill särskilt betona vikten av ett djupt och reellt lärar- och rektorsinflytande i alla delar. Det är också av största vikt att huvudmän och lärosäten ges tydligt inflytande. Detta inflytande behöver finnas såväl regionalt och nationellt. För legitimitet krävs också att funktionens beslut om kompetenserkännande kan överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Fortsatt utveckling av professionsprogrammets innehåll

Under det senaste decenniet har en rad reformer gjorts för att stärka lärares kompetens och läraryrkets attraktionskraft. Flertalet av de delar som ingår i professionsprogrammet finns därför redan på plats i skolväsendet. Med professionsprogrammet avser utredningen huvudsakligen att sätta dessa pågående reformer i en större ram, i stället för att föreslå nya insatser. Det handlar om att uppmärksammas problem med enskilda reformer, till exempel karriärstegsreformen, ska kunna lösas, liksom att den samlade effekten av de olika reformerna ska bli större än vad den i dag. Professionsprogrammet syftar också till att skapa långsiktighet och förutsägbarhet i frågor som är avgörande för lärares och rektors professionella utveckling. I kapitel 6 och 7 beskrivs pågående statliga insatser för kompetensutveckling,

karriärtjänster och lärarlönelyft mer ingående samt utredningens förslag till förändringar i dessa delar för att de ska utvecklas och ta plats i professionsprogrammets ram. I avsnitt 5.6 beskrivs också vissa insatser som utredningen bedömer bör genomföras omgående.

En av den *nationella funktionens* första uppgifter behöver vara att tillsammans med lärare och rektorer, huvudmän och andra intressenter utforma kompetensbeskrivningar för respektive nationell kompetensnivå liksom att avgöra för vilka arbetsuppgifter som det finns behov av särskild kompetens. Utifrån dessa beslut behöver till exempel behörighetsförordningens krav om vem som kan fungera som mentor liksom kriterierna för vilka lärare huvudmannen kan få statsbidrag för inom ramen för karriärstegsreformen förändras. Detta för att dessa förordningar ska bygga på de nationellt fastställda kompetensnivåerna och tydligt koppla ihop professionsprogrammets olika delar. I anslutning till arbetet med att utforma kompetensbeskrivningar behöver också formerna för den dokumentation som ska kunna ligga till grund för ett erkännande fastställas. Funktionen behöver också inventera behovet av kompetensutvecklingsinsatser och tillsammans med parterna bedöma vilka områden som ska prioriteras och erbjudas. Detta arbete behöver göras såväl nationellt som regionalt. I detta arbetet bör också ingå att avgöra för vilka insatser som huvudmannen ska erbjudas statsbidrag för att öka möjligheterna att lärarna kan delta. Detta arbetet omfattar också utformningen av kriterier för de *sökbara utbildningsutrymmen* som beskrivs i kapitel 4.

Arbetsmarknadens parter behöver tillsammans komma överens om de villkor för enskilda lärares och rektors löne- och kompetensutveckling som ska gälla när professionsprogrammet har kommit på plats. Precis som på stora delar av arbetsmarknaden i övrigt bör en ökad grad av yrkesskicklighet och ansvar för mer kvalificerade arbetsuppgifter följas av en höjd lön. Statsbidraget för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier (lärarlönelyftet) kan användas för att skapa en sådan lönestruktur. På sikt, när ett nationellt system för kompetenser-kännande har etablerats, bör statsbidraget fördelas till kommunerna via det generella statsbidraget. Utredningen menar att inga ändringar av statsbidraget bör göras innan dess, däremot kan det finnas fördelar med att använda statsbidragsförordningens kriterier i arbetet med att utforma kompetensbeskrivningar för de olika kompetensnivåerna. Utredningen uppmanar också parterna att komma överens om en tydlig nivå för antalet timmar per år som den enskilda

individen bereds möjlighet att delta i kompetensutvecklingsinsatser inom professionsprogrammets ram.

Många av de insatser som i dag görs från statlig sida omfattar inte samtliga lärarkategorier eller lärare i olika skolformer. På samma sätt omfattas inte alla rektorer av samma möjligheter beroende på vilken skolform de är verksamma inom. I kapitel 8 lämnas förslag att statsbidrag för karriärtjänster ska kunna tilldelas i fler skolformer. På sikt bör utgångspunkten vara att lärare och rektorer oavsett var i skolväsendet de befinner sig, har samma utvecklingsmöjligheter.

5.6 Vissa förändringar som bör genomföras omgående

Flera av de delar som tillsammans utgör professionsprogrammet finns redan på plats, andra finns på plats men behöver förändras när kompetensbeskrivningarna har beslutats. Här presenteras några insatser som utredningen menar bör genomföras redan innan ett sådant arbete har slutförts. Ytterligare förslag, bland annat vad gäller kompetensutveckling och karriärstegsreformen, finns i kommande kapitel.

5.6.1 Mentorsutbildning för en introduktionsperiod med hög kvalitet

Utredningens förslag: Utöver nuvarande krav på att den nyexaminerade lärarens eller förskollärarens mentor under introduktionsperioden ska vara en legitimerad lärare eller förskollärare som har tillräcklig erfarenhet av arbete som lärare eller förskollärare för uppgiften som mentor, bör krav på sikt också ställas på att mentorn har utbildning avsedd för uppgiften (mentorsutbildning). För att förbereda ett sådant krav bör en satsning på mentorsutbildning genomföras.

I dag ställs krav på att en lärare som genomför en introduktionsperiod ska få stöd av en mentor. Mentorn ska vara en legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare och ha tillräcklig erfarenhet av

arbete som lärare för uppgiften som mentor.¹⁷ Rektorn eller förskolechefen ska se till att mentorn ges förutsättningar och tillräckligt stöd för att kunna fullgöra sin uppgift.¹⁸ Något konkret krav om att mentorn har en utbildning för mentorsuppdraget ställs däremot inte. Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation, U 2006:07, menade att huvudmannen *bör sträva efter* att mentorn får utbildning för uppgiften vilket flera remissinstanser tyckte var en för svag skrivning och menade att ett krav på utbildning skulle ställas och att regeringen borde tillskjuta medel för detta, något som regeringen valde att inte ta hänsyn till.¹⁹ Utredningen menar att det för att bidra till att mentorn ges de förutsättningar som krävs för att fullgöra uppgiften liksom för att bidra till att introduktionsperioden håller hög kvalitet bör på sikt ställas krav på att mentorn har en utbildning som är avsedd för uppgiften (mentorsutbildning). Utbildningen bör omfatta minst 7,5 högskolepoäng inom området mentorskap eller motsvarande. Den blivande mentorn bör genom utbildningen utveckla ett professionellt förhållningssätt till mentorsrollen samt utveckla sina kunskaper om bland annat yrkesetik, vuxenpedagogik och samtalsmetodik. För att förbereda för ett sådant kommande krav bör en satsning på mentorsutbildning göras med start 2019.

5.6.2 Rekryteringsutbildning för rektor som ett första steg mot kvalifikationsutbildning?

Utredningens förslag: Regeringen bör överväga att uppdra till några universitet och högskolor att genomföra en försöksverksamhet med en rekryteringsutbildning för blivande rektorer och förskolechefer. Behovet av justeringar av befattningsutbildningens innehåll med anledning av tillgången till en rekryteringsutbildning bör analyseras samtidigt som försöksverksamheten genomförs.

Rektorsfunktionen är central för skolverksamhetens kvalitet och utveckling. På många håll är det i dag svårt att rekrytera rektorer.

¹⁷ 5 kap. 1 § behörighetsförordningen.

¹⁸ 10 § Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2014:44) om introduktionsperiod för lärare och förskollärare

¹⁹ SOU 2008:52.

Samtidigt är vägen till en rektorstjänst oklar, oavsett om en person redan arbetar i skolväsendet eller inte. Många rektorer upplever svårigheter med att klara av de uppgifter de har ansvar för, inte minst under de första åren i yrket.²⁰ För att främja rekryteringen av rektorer, men också för att öka ledarskapskompetensen hos personer som har eller kommer att ha andra ledaruppgifter i skolväsendet som exempelvis arbetslagsledare, föreslås en försöksverksamhet med en rekryteringsutbildning genomföras. Utbildningen kan också bidra till att nya rektorer får bättre förutsättningar att utföra sitt nya uppdrag.

I dag erbjuder ett fåtal universitet och högskolor rekryteringsutbildningar i form av uppdragsutbildningar. Kostnaden påverkar möjligheten för rektorer hos olika huvudmän att delta. En utbildning som erbjuds som en reguljär högskolekurs skulle kunna förbättra likvärdigheten mellan olika huvudmän. Det skulle också öppna möjligheter för den som i dag inte är verksam i skolväsendet att delta och därefter söka en rektorstjänst. På sikt kan en sådan utbildningsväg vara kvalificerande för att kunna söka en anställning som rektor.

För att utveckla innehållet i en rekryteringsutbildning bör regeringen överväga att ge några universitet och högskolor i uppdrag att utforma en sådan utbildning i samråd med professionen och därefter erbjuda en sådan utbildning inom ramen för en försöksverksamhet. De lärosäten som genomför försöksverksamheten bör samtidigt uppmuntras att utveckla forskning inom området så att utbildningen, liksom rektorers övriga kompetensutveckling, vilar på en vetenskaplig grund. Samtidigt bör behovet av justeringar av befattningsutbildningens innehåll med anledning av tillgången till en rekryteringsutbildning analyseras liksom om ett krav på genomförd rekryteringsutbildning bör ställas på den som anställs som rektor. Detta bör göras av den *nationella funktionen* för lärar- och skolledarutveckling i samarbete med lärosätena.

5.6.3 Stärkt arbete med praktisk forskning och utveckling

Utredningens förslag: Ett statsbidrag införs i syfte att stärka arbetet med praktisk forskning och utveckling. Huvudmän som avsätter tid för att legitimerade lärare och legitimerade

²⁰ SOU 2015:22.

förskollärare med en examen på forskarnivå ska kunna arbeta med praktisknära forskning och utveckling, bör kunna få statsbidrag för del av lärarens lönekostnad.

Statsbidrag lämnas med ett schablonbelopp som, som mest, motsvarar 15 procent av en genomsnittlig heltidslön för en lektor under förutsättning att huvudmannen samtidigt bidrar med minst motsvarande belopp.

Statsbidraget lämnas för ett år i taget och i mån av tillgång på medel.

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga att förlänga den pågående satsningen på en särskild kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer med examen på forskarnivå efter att den har utvärderats. På sikt bör det vara möjligt för erfarna legitimerade lärare och förskollärare att delta i forskarutbildning med stöd av ett så kallat *sökbart utbildningsutrymme*.

Bättre förutsättningar för lektorer att bidra till utveckling av verksamheten

Utbildningen i skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.²¹ Enligt skollagen ska också varje huvudman sträva efter att för undervisningen anställa lärare och förskollärare som har forskarutbildning.²² Hösten 2015 bedömdes det finnas cirka 700 lärare med både forskarutbildning och lärarlegitimation i skolväsendet.²³ En del av dessa har utsetts till lektorer av respektive huvudman enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolväsendet.²⁴ I detta avsnitt kallas samtliga legitimerade lärare med examen på forskarnivå för lektorer.

Det är viktigt för utbildningens kvalitet att antalet lektorer i skolväsendet ökar liksom att det finns en organisation och ett arbetssätt

²¹ 1 kap. 5 § skollagen.

²² 2 kap. 22 § skollagen.

²³ Statskontoret (2017b).

²⁴ För att huvudmannen ska kunna erhålla statsbidrag när en lektor utses krävs att läraren är legitimerad, har en examen på forskarnivå och under minst fyra års tjänstgöring som lärare visat pedagogisk skicklighetenligt förordningen om statsbidrag till skolväsendet som inrättat karriärsteg för lärare.

som både tar till vara lektorernas fördjupade kunskap men också ger dem möjlighet att vidareutveckla den. Lektorernas ämnesdjup och vetenskapliga kompetens kan bidra till en högre kvalitet i såväl den egna undervisningen som i utvecklingsarbetet på skolan. Det senare kan ske genom att lektorerna leder kollegor i utvecklingsarbete och kompetensutveckling, till exempel i kollegialt lärande i form av forskningscirklar. För sådant arbete krävs det dock att viss del av lektorns arbetstid viks till detta. Utredningen menar att regeringen bör uppmuntra huvudmännen att ge lektorer goda förutsättningar för att kunna bidra till kollegors och enskilda skolenheters utveckling genom att inrätta ett statsbidrag. Statsbidraget ska kunna erhållas av den huvudman som avsätter en viss del av en lektors arbetstid för praktisknära forskning och utveckling. Statsbidraget föreslås motsvara halva lönekostnaden för den tid som lektorn genomför uppgiften, dock maximalt 15 procent av en heltidstjänst. Det är av stor vikt att lektorn fortsätter att ha undervisning som sin huvudsakliga arbetsuppgift.

Insatser för att fler lärare ska ha en examen på forskarnivå

Bättre förutsättningar att kunna använda den kunskap och kompetens som erhållits inom ramen för en forskarutbildning bedöms vara ett incitament som gör det mer attraktivt för den med forskarexamen att finnas kvar i skolan. Men det behövs också insatser för att fler ska delta i forskarutbildning. I utredningens direktiv anges att det kan finnas skäl att analysera och överväga om det kan skapas incitament som på sikt leder till fler lektorer i skolväsendet.

Mellan 2016–2021 pågår en tidsbegränsad satsning på en särskild kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer med examen på forskarnivå. Syftet med satsningen är att få fler ämneslärare och lektorer i skolan. För att stimulera personer att påbörja och slutföra utbildningen har ett tillfälligt utbildningsbidrag införts om 25 000 kronor i månaden före skatt för studenterna under studietiden. Möjligheten till utbildningsbidrag omfattar totalt högst 250 studenter under satsningen. De första studenterna antogs till utbildningen vårterminen 2017 varför det inte är möjligt att säga något om genomströmning eller utfall annat än att antalet intresserade av utbildningen hittills har varit stort. I samband med att förslaget presenterades meddelade regeringen sin avsikt att

särskilt utreda satsningen och dess effekter.²⁵ Utredningen menar att regeringen bör överväga att förlänga satsningen om efterfrågan fortsätter att vara stor och om utvärderingen visar på goda resultat.

Det är också viktigt att legitimerade lärare ges goda möjligheter att delta i forskarutbildning. Sedan 2008 har flera statliga satsningar på forskarskolor för lärare och förskollärare genomförts. I de första satsningarna var den bestämda studietakten 80 procent, vilket kombinerades med arbete i skolväsendet på 20 procent och huvudmannen kunde ansöka om ett relativt generöst statsbidrag för delar av den lönekostnad det innebar att läraren deltog i en forskarskola. I den senaste satsningen bedrivs studierna på halvtid och läraren arbetar halvtid i skolan. Till denna satsning finns inget statsbidrag knutet då regeringen gjorde bedömningen att kompetensutveckling av anställda lärare i huvudsak är skolhuvudmannens ansvar och ett ökat ansvar också skulle leda till ett ökat intresse för att på ett systematiskt sätt ta till vara den nya kompetensen i verksamheten.²⁶ Avsaknaden av ett statsbidrag har påverkat möjligheterna att delta i forskarutbildning för många lärare. Att låta en lärare delta i forskarutbildning är en omfattande kostnad, inte minst för små huvudmän. Det finns inte heller någon garanti att den forskarutbildade läraren stannar kvar i huvudmannens verksamhet efter slutförd utbildning. För att bidra till att lärare vid fler skolenheter får möjlighet att delta bör därför det vara möjligt att få delar av lönekostnaden ersatta av ett statsbidrag under tiden som läraren deltar i forskarutbildning, jämför det *sökbara utbildningsutrymme* som beskrivs i kapitel 4. Vem som ska kunna erhålla ett sådant utrymme liksom hur detta ska prioriteras i förhållande till andra utbildningsinsatser som av olika skäl delvis behöver finansieras av statsbidrag bör dock avgöras av den *nationella funktionen*. Enligt utredningens mening bör utgångspunkter i ett sådant arbete vara att strukturerna för att kunna läsa till exempel en forskarutbildning som delvis finansieras av ett *sökbart utbildningsutrymme* bör präglas av långsiktighet och förutsägbarhet för att stimulera lärares och rektors utveckling genom yrkeslivet i stället för de tillfälliga satsningar som kommit och gått de senaste åren.

²⁵ Regeringen(2015 f).

²⁶ Prop. 2012/13:30.

5.7 När kommer professionsprogrammet att finnas på plats?

Flera av professionsprogrammets delar finns som sagt redan på plats. Tidpunkten för när det är möjligt att tydligt koppla ihop dessa delar inom professionsprogrammets ram genom förändringar i respektive förordning eller motsvarande beror till stor del på när den *nationella funktionen* för lärar- och skolledarutveckling etableras. Detta avgörs bland annat av vilken organisationsform som funktionen föreslås att få av 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:37).

Utredningen bedömer dock att till exempel kompetensbeskrivningarna tidigast kan beslutas efter årsskiftet 2019/2020 om funktionen organiseras som en myndighet. Detta innebär att en sammanhängande reglering för professionsprogrammets olika delar tidigast kan träda i kraft halvårsskiftet 2020. Detta är också det datum som utredningen föreslår att ändringarna i skollagen med anledning av professionsprogrammet ska träda i kraft. Detta datum kan dock komma att behöva justeras, troligen till ett senare datum, beroende på när *funktionen* etableras. Det är därför viktigt att professionsprogrammets intressenter under den tid det tar att få funktionen på plats arbetar vidare med att till exempel utveckla tankarna kring bland annat kriterier och särskilda arbetsuppgifter men också att identifiera särskilt prioriterade områden för kompetensutvecklingsinsatser. Utredningen bedömer att det finns fördelar med att implementeringen tar en viss tid för att en bred förankring ska kunna säkras. Insatser för att informera om professionsprogrammet och det pågående arbetet med att utarbeta kompetensbeskrivningar med mera bör också genomföras för att skapa legitimitet och goda förutsättningar implementeringen av förändringarna.

6 Kontinuerlig och relevant kompetensutveckling och fortbildning för lärare och rektorer

Lärare och förskollärare förbereds för sin yrkesgärning under utbildningen vid ett universitet eller en högskola. Kvaliteten på dessa utbildningar är förstås mycket betydelsefull, men för att en lärare eller förskollärare ska bli verkligt framgångsrik i sin yrkesgärning krävs kontinuerlig kompetensutveckling, primärt inriktad på undervisningsskicklighet, genom hela yrkeslivet.

Som uppmärksammats i tidigare kapitel var en av slutsatserna som OECD:s expertgrupp drog i granskningen av det svenska skolsystemet att det fanns brister vad gäller yrkesverksamma lärares möjligheter till kontinuerlig kompetensutveckling.¹ I Skolverkets lägesbedömning 2017 bedömer myndigheten att lärares möjligheter till kompetensutveckling är en central fråga för den framtida utvecklingen av skolan.² Skolverket konstaterar att förutsättningarna för långsiktig kompetensutveckling behöver bli bättre, samtidigt som det finns ett dilemma i att skapa utrymme för att delta i utbildning när det råder brist på lärare. Därför, menar Skolverket, är det viktigt att alla aktörer tar sitt ansvar för att kompetensutveckling ändå ska kunna ske. I detta kapitel presenterar utredningen sin syn på hur detta ska kunna bli verklighet.

¹ Utredningens användning av begreppet *kompetensutveckling* framgår av avsnitt 2.4.

² Skolverket (2017d).

Utredaren ska, enligt direktivet

- ta ställning till vilken form som bäst lämpar sig för behörighetsgivande fortbildning, och om den bör bli permanent,
- hålla sig informerad om Skolkommissionens arbete och de förslag som kommissionen lämnar när det gäller professionsutveckling och vid behov lämna kompletterande förslag som bidrar till att säkerställa att huvudmannen tar sitt ansvar för kompetensutveckling.

6.1 Ansvar för lärares och rektorers kompetensutveckling är delat

Skollagen tilldelar huvudmännen ansvaret för att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling.³ Men skollagen säger också att huvudmannen och rektorn har viktiga roller i det systematiska kvalitetsarbetet, liksom läraren.⁴ Huvudmannen och rektorn ska kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen på huvudmannanivå respektive på skolenhetsnivå, medan läraren har ansvar för kvaliteten i sin undervisning och ska medverka i det systematiska kvalitetsarbetet. Kompetensutveckling är ett mycket viktigt instrument för huvudmannens, rektorns och lärarnas utveckling av kvaliteten i undervisningen och utbildningen. Även i de fall utbildningen upphandlas på entreprenad, vilket ofta sker i den kommunala vuxenutbildningen, har den kommunala huvudmannen ansvar för att lärarna får ta del av kompetensutveckling. I kapitel 8 behandlar utredningen denna fråga ytterligare.

Även staten har ansvar för lärares och rektorers kompetensutveckling. Statens skolverk ska, enligt myndighetens instruktion, i nära samarbete med kommuner och andra huvudmän, stödja dem i deras utbildningsverksamhet och andra pedagogiska verksamheter samt bidra till att förbättra deras förutsättningar för att arbeta med utveckling av verksamheten för ökad måluppfyllelse genom att svara för nationellt prioriterad fortbildning och ge stöd i form av annan kompetensutveckling för personal, sammanställa och sprida kunskap

³ 2 kap. 34 § skollagen (2010:800).

⁴ 4 kap 3 § skollagen.

om resultat av forskning, och svara för andra utvecklingsinsatser inom prioriterade områden.⁵ Myndigheten ska särskilt ansvara för den statliga befattningsutbildningen för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer.

Innan kommunaliseringen av skolan hade länskolnämnderna ett regionalt ansvar för lärares kompetensutveckling.⁶ I samband med avvecklingen av länskolnämnderna under 1980-talet flyttades ansvaret över till kommunerna och landstingen. När den nuvarande skollagen infördes 2011 ändrades bestämmelsen om kompetensutveckling till att det är huvudmannen som ansvarar för personalens kompetensutveckling. I en författningskommentar till propositionen *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet* förtydligas att bestämmelsen, som gäller samtliga huvudmän inom skolväsendet, avser att tydliggöra att huvudmannen ska ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för kompetensutveckling.⁷

Tid för kompetensutveckling en fråga för arbetsmarknadens parter

Hur mycket tid huvudmannen ska avsätta för lärarnas kompetensutveckling regleras dock inte i skollagen, utan i kollektivavtal. Enligt bilaga M till kollektivavtalet för kommunalt anställda lärare, HÖK 12, ska 104 timmar per heltidsanställd arbetstagare avsättas inom den reglerade arbetstiden 1 360 timmar per verksamhetsår.⁸ 104 timmar motsvarar 13 hela dagars arbetstid för den som arbetar 8 timmar om dagen. Tiden för kompetensutveckling ska fördelas mellan arbetstagarna. Avtalet garanterar alltså inte varje lärare rätt att delta i 104 timmars kompetensutveckling, utan tiden fördelas mellan arbetstagarna efter behov. Tid kan även överföras till kommande verksamhetsår. Det är alltså en ansevärd mängd tid för kompetensutveckling som kommunalt anställda lärare ska få möjlighet till varje år om avtalen följs. Utredningen har dock inte kunnat finna någon uppföljning av hur denna tid används, vilket i sig är problematiskt. I avsnitt 6.3 åter-

⁵ Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.

⁶ Marklund, S. (1989).

⁷ Proposition 2019/10:165.

⁸ *Särskilda bestämmelser om arbetstider m.m. för lärare*. Bilaga M till Allmänna bestämmelser (AB).

kommer utredningen till hur mycket kompetensutveckling lärare tar del av.

När det gäller kompetensutvecklingsinsatsernas innehåll avses med kompetensutveckling, enligt avtalsbilagan, insatser som syftar till att utveckla lärares förmåga att skapa goda förutsättningar för barns och elevers lärande. Sammanfattningsvis har de kommunala huvudmännen goda möjligheter att planera kompetensutveckling strategiskt utifrån skolenheternas behov, såväl om man ser till tiden som till innehållet. I det kommunala avtalet finns inga skrivningar om att den individuella läraren ska ha ansvar för, eller inflytande över, sin kompetensutveckling, utan den framstår som en arbetsgivarfråga.

När det gäller lärare som arbetar på fristående skolor är det så kallade friskoleavtalet det, sett till antalet lärare som omfattas av det, största läraravtalet i den privata sektorn. I avtalet från 2013 fastställs årsarbetstiden till 1 897 timmar varav den reglerade arbetstiden är 1 360 timmar. I friskoleavtalet finns inget riktvärde motsvarande de 104 timmar som finns i det kommunala avtalet. I stället ska mängden kompetensutveckling anpassas utifrån behoven. Till skillnad från det kommunala avtalet finns det en skrivning om att individen och arbetsegivaren har ett gemensamt ansvar för kompetensutveckling i förhandlingsprotokollet från 2017 års friskoleavtal. I bilaga 8 står formuleringen: "Lärare har rätt men även ansvar att kontinuerligt utvecklas i arbetet. Planeringssamtal mellan skolledning och lärare, individuellt och kollektivt, bör klargöra vilken kompetensutveckling som krävs för att den enskilde läraren och lärarlaget allt bättre skall kunna utveckla elevernas lärande."⁹

Sedan huvudmännen fick ansvaret för lärarnas kompetensutveckling har det skett stora förändringar på detta område.¹⁰ Det framgår av betänkandet från *Utredningen om skolans kommunalisering*. Enligt betänkandet har förändringarna varit negativa både för enskilda lärares möjligheter att ta initiativ till att fortbilda sig och för lärarprofessionens möjligheter att påverka fortbildningen. På senare år har staten åter ökat sina insatser för lärares kompetensutveckling, bland annat genom de stora statliga fortbildningssatsningar som har genomförts, till exempel *Lärarlyftet*, *Matematiklyftet* och *Läsllyftet*.¹¹ Till stor

⁹ Bilaga 8 till Friskoleavtalet.

¹⁰ SOU 2014:5.

¹¹ Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande, förordning (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och

del har statens insatser skett i form uppdrag till Skolverket att genomföra olika utbildningsinsatser och genom olika riktade statsbidrag. Ordningen att styra kompetensutvecklingen genom riktade statsbidrag har mött en hel del kritik, både från huvudmän och myndigheter som Statskontoret och Riksrevisionen.¹² I avsnitt 6.6 belyser vi konsekvenserna av de riktade statsbidragen mer utförligt.

6.2 Lärares kompetensutveckling är heterogen och mångfacetterad

Kompetensutveckling är, enligt Nationalencyklopedin, utveckling och höjning av kompetensen särskilt hos anställda i ett företag eller i offentlig sektor.¹³ För lärare innebär det att via utbildningar och olika aktiviteter fördjupa, bredda och förfina sin lärarkompetens. Det finns flera begrepp för det lärande som sker efter lärarutbildningen, bland annat *kompetensutveckling*, *vidareutbildning* och *fortbildning*. I betänkandet används kompetensutveckling som ett paraply som inrymmer såväl fortbildning som vidareutbildning.

Utredningen om skolans kommunalisering menar att lärares kompetensutveckling under de senaste decennierna alltmer har tagit formen av verksamhetsutveckling.¹⁴ Det är alltså inte utvecklingen av lärarens undervisningskompetens som har stått i fokus, utan utvecklingen av verksamheten. Enligt den utredningen har skolutveckling i mer generella termer fått en mer central roll, medan den enskilda lärarens prioriteringar har fått en mer undanskjuten plats. Denna utredning instämmer med utredningen om skolan kommunalisering när det gäller att lärares fortbildning har fått stå tillbaka till förmån för en mer allmän kompetensutveckling, även om gränsen ibland är flytande. Utredningens ambition är att innehållet i lärares kompetensutveckling fortsättningsvis mer bör ta formen av fortbildning. Den som definierar vilken kompetensutveckling som behövs har förstås ett stort inflytande över lärares utveckling. Här finns spänningsfält mel-

för matematikhandledare samt förordning (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling.

¹² Riksrevisionen (2014, 2017a), Statskontoret (2016) och 73 kommuner i storstadsregionerna Storstockholm, Kommunförbundet Skåne och Västra Blekinge (gy) samt Göteborgsregionens kommunalförbund (2017).

¹³ Nationalencyklopedin (2017).

¹⁴ SOU 2014:5.

lan verksamhetens behov och individens behov av utveckling, och mellan läraren, rektorn, huvudmannen och staten.

Lärares och rektorers kompetensutveckling kan ta många olika former och kan ges av många olika aktörer. Innehållsmässigt ges den i ett vitt spektrum där innehållet kan fokusera på exempelvis undervisningsämnen, metoder eller värdegrundsfrågor.

Också formatet på de kompetensutvecklingsinsatser som finns tillgängliga för lärare och rektorer kan variera stort, mellan exempelvis högskolekurser som ger högskolepoäng, kollegial handledning och enskilda seminarier. Kompetensutvecklingsinsatser ges av såväl staten som av kommunala och enskilda huvudmän, och av organisationer och företag. I bland sker den helt och hållet på lärarens initiativ och på lärarens fritid, och i bland på rektorns eller huvudmannens initiativ och på arbetstid. Den kompetensutveckling som lärare driver helt på egen hand kan bestå av studier vid högskolor och universitet på kvällar och helger, deltagande i olika nätverk, eller genom studiecirklar eller egna projekt. De kompetensutvecklingsinsatser som kommunala och enskilda huvudmän ger kan till exempel ske i form av utbildningsdagar, kurser, seminarier och konferenser. Hos vissa huvudmän kan lärare delta i forskningscirklar och i olika typer av lokalt initierad kollegial kompetensutveckling.

Sammanfattningsvis innebär det faktum att lärares och rektorers kompetensutveckling är så heterogen att den är svårgripbar såväl avseende kvantitet som kvalitet. Det saknas också en nationell systematik och helhet i lärares och rektorers professionella utveckling, och de professionella har litet inflytande över den.

6.3 Svenska lärare och rektorer lägger mindre tid på kompetensutveckling än lärare och rektorer i andra länder

Eftersom tiden för lärares och rektorers kompetensutveckling avsätts lokalt och utan nationell samordning är det en utmaning att få en samlad bild av svenska lärares och rektorers deltagande. Det görs ingen nationell uppföljning av hur mycket tid huvudmännen fördelar till kompetensutveckling. De fackliga lärarorganisationerna känner heller inte till några lokala uppföljningar av hur fördelningen ser ut gentemot kollektivavtalen.

Även deltagandet i den statligt initierade kompetensutvecklingen kan vara svårt att beskriva i siffror. I de fall det finns ett statsbidrag knutet till satsningen går det att ta reda på hur många huvudmän som använder sig av detta. Skolverket har också gjort uppföljningar av de stora kompetensutvecklingssatsningarna. Men en stor del av deltagandet i de kompetensutvecklingsinsatser som Skolverket erbjuder sker "osynligt", det vill säga att lärare kan använda sig av material och webbmoduler på egen hand, utan att vara anmäld till ett specifikt lärtillfälle. Fördelen med detta är att kompetensutvecklingen då är flexibel och lättillgänglig, men nackdelen att det är svårt få statistik över hur den används. Omfattande kompetensutveckling bedrivs också inom ramen för universitet och högskolors ordinarie utbildningsutbud.

Utredningen ska trots dessa utmaningar försöka ge en bild av svenska lärares deltagande i kompetensutveckling utifrån undersökningar där lärare själva rapporterar om sitt deltagande, uppföljningar av Skolverkets stora kompetensutvecklingsinsatser, och utifrån huvudmännens utnyttjande av de tillgängliga statsbidragen för kompetensutveckling.

Krock i arbetsschemat och höga kostnader hindrar kompetensutveckling

I TALIS-undersökningen (*The Teaching and Learning International Study*) som genomfördes 2013 tillfrågades de deltagande lärarna om sitt deltagande i kompetensutvecklingsaktiviteter. Av Skolverkets rapport fram går att svenska lärare i lägre utsträckning deltar i sådana aktiviteter än lärare i andra länder.¹⁵ I genomsnitt rapporterar 88 procent av lärarna i TALIS-länderna att de har deltagit i någon form av kompetensutvecklingsinsats under de senaste 12 månaderna. Sverige ligger strax under genomsnittet med 83 procent som har deltagit i kompetensutvecklingsinsatser under det senaste året. Deltagande i kompetensutveckling är mindre vanligt bland lärare i fristående skolor (77 procent) än bland lärare i kommunala skolor (85 procent).

¹⁵ Skolverket (2014c).

Dessutom anger de svenska lärarna att de i genomsnitt ägnar färre antal dagar åt dessa aktiviteter. Det internationella genomsnittet bland de lärare som deltar i kompetensutvecklingsaktiviteter är 9,1 dagar per lärare under de senaste tolv månaderna. I Sverige deltar lärare i genomsnitt bara i 3,6 dagar per lärare under samma tidsperiod. Det är alltså en anmärkningsvärd skillnad mellan den mängd kompetensutveckling som svenska lärare får om man jämför med TALIS-kollegorna. Men skillnaden mellan de 3,6 dagarna genomförd kompetensutveckling och de 13 heldagar kompetensutveckling som kommunalt anställda lärare har avtalsenlig rätt till, är ännu mer anmärkningsvärd. Utifrån dessa data konstaterar utredningen att nästan 9,5 dagar som skulle ha ägnats åt lärares kompetensutveckling tycks ägnas åt andra aktiviteter. Detta är förstås mycket bekymmersamt med tanke på hur viktig kompetensutvecklingen är för att utveckla undervisningen. I TALIS framkommer det att orsakerna till att svenska lärare inte deltar i kompetensutveckling i den utsträckning de önskar är krock med arbetsschemat samt höga kostnader.

Även Lärarnas Riksförbund har i flera medlemsundersökningar frågat sina medlemmar om den kompetensutveckling de får hos sina arbetsgivare. De viktigaste tendenserna man kan se i dessa är att många lärare saknar adekvat fortbildning, att kompetensutveckling ofta sker på eget initiativ och att få lärare får vara med och bestämma om innehållet i den genomförda fortbildningen.¹⁶

När det gäller rektorer visar TALIS att i stort sett alla svenska rektorer har gått igenom en ledarutbildning.¹⁷ Det kan vara en skolledar- eller rektorsutbildning, lärar- och förskollärarytbildning eller utbildning/kurser som innefattar pedagogiskt ledarskap. TALIS räknar fram ett ledarskapsindex på basis av vilka element som har ingått i utbildningen. I genomsnitt har 79 procent av de svenska rektorerna genomgått en ledarskapsutbildning som med indexet bedömdes vara ”stark”. I fråga om annan kompetensutveckling visar undersökningen att 96 procent av de svenska rektorerna har deltagit i någon form av kompetensutvecklingsinsats under de senaste tolv månaderna, vilket är något högre än TALIS-genomsnittet (90 procent). Precis som lärarna deltar de svenska rektorerna dock i kompetensutveckling under kortare tid (färre dagar) än TALIS-genom-

¹⁶ Lärarnas Riksförbund (20116c, 2017a, 2016d).

¹⁷ Skolverket (2014c).

snittet. Rektorernas största hinder för kompetensutveckling är brist på tid.

Utnyttjande av statsbidrag för kompetensutveckling

De statliga insatserna för kompetensutveckling består dels av uppdrag till myndigheter att planera och erbjuda utbildning, dels av att erbjuda huvudmännen möjligheter att få statsbidrag för att ersätta vissa av de kostnader som uppstår när lärare och rektorer deltar i kompetensutvecklingsinsatser. Det finns betydande skillnader avseende i vilken omfattning huvudmän tar del av statliga skol- och kompetensutvecklingssatsningar, bland annat för att huvudmän i olika utsträckning utnyttjar de statsbidrag som är knutna till dessa. En skillnad ligger i huvudmannens storlek: stora huvudmän tar del av statsbidrag i större utsträckning än små huvudmän. Stora huvudmän har en större förvaltning och därmed bättre kapacitet att söka fler bidrag.¹⁸

När det gäller totalt rekviderade medel, tar enskilda huvudmän del av statsbidrag i samma utsträckning som kommunala. Men i jämförelse av två huvudmän med samma elevantal, där den ena är kommunal och den andra enskild, är det mindre sannolikt att den enskilda huvudmannen tar del av ett statsbidrag, än att den kommunala gör det. Riksrevisionen har räknat ut att när det gäller kompetensutvecklingssatsningen Läslýftet är det 40 procent mindre troligt att en enskild huvudman har statsbidraget, än att en kommunal har det.

Stort deltagande i Matematiklyftet och Läslýftet

TALIS-undersökningen visade att svenska lärare i mindre utsträckning deltar i kompetensutvecklingsinsatser än lärare i andra TALIS-länder. Men data till undersökningen samlades in på våren 2013, och sedan dess har många lärare deltagit i Skolverkets stora kompetensutvecklingssatsningar Matematiklyftet och Läslýftet.

Under 2012 inleddes Matematiklyftet och hösten 2015 startade Läslýftet. Under perioden 2012–2016 har totalt 35 580 matematiklärare deltagit i Matematiklyftet, vilket innebär att 76 procent av samt-

¹⁸ SOU 2016:38, Riksrevisionen (2017a).

liga matematiklärare har deltagit i kompetensutvecklingsinsatsen.¹⁹ Dessutom har 1 668 matematikhandledare utbildats och 2 961 rektorer har deltagit i matematiklyftets rektorsutbildning. Under 2014–2016 deltog 18 300 lärare i Läslyftet. Läslyftet vänder sig framför allt till svensklärare, men även till lärare i andra ämnen, till förskollärare och till skolbibliotekarier. Lärare kan ha deltagit i både Läslyftet och Matematiklyftet.

6.4 Huvudsakligen fokus på styrdokument och verksamhetsutveckling i den generella kompetensutvecklingen

När det gäller innehållet i svenska lärares kompetensutveckling, visar de tillgängliga undersökningarna att det är större fokus på styrdokument och verksamhetsutveckling än på ämnesfortbildning. Den största andelen av de svenska lärarna uppger i TALIS-undersökningen att de har deltagit i kompetensutvecklande aktiviteter om kunskap om kursplaner/läroplanen (71 procent) respektive tillvägagångssätt vid värdering och bedömning av elevers resultat (64 procent).²⁰ Enligt Skolverkets analys är det svenska svarsmönstret inte oväntat med tanke på de stora kompetensutvecklingssatsningar som genomfördes i Sverige i samband med implementeringarna av de skolreformer som sju sattes åren innan TALIS. Vidare har svenska lärare i mindre utsträckning än lärare i de andra TALIS-länderna deltagit i kompetensutvecklingsinsatser som ger kunskap i och förståelse för undervisningsämnet (59 procent av de svenska lärarna respektive 73 procent av TALIS-länderna) eller didaktisk kompetens inom undervisningsämnet (45 procent av de svenska lärarna respektive 68 procent av TALIS-länderna). Detta ligger i linje med analysen att lärares kompetensutveckling under de senaste decennierna alltmer har tagit formen av verksamhetsutveckling.²¹

I TALIS fick lärarna också svara på frågor om vilken kompetensutveckling de har behov av. De svenska lärarna anger störst behov av kompetensutveckling inom bedömning och betygssättning av elever

¹⁹ Prop. 2017/18:1.

²⁰ Skolverket (2014c).

²¹ SOU 2014:5.

(26 procent), inom informations- och kommunikationsteknologi (25 procent) samt om undervisning av elever i behov av särskilt stöd (20 procent).²² Skolverket tror att svenska lärares upplevda behov av kompetensutveckling inom bedömning och betygssättning hänger ihop med de reformer av läroplaner och betyg som i Sverige nyligen hade genomförts vid tidpunkten för TALIS-undersökningen. Utredningen instämmer med Skolverket, och vill också framhålla att lärares skattningar inte sker i ett vakuum. I samband med reformer talas det och skrivs mycket om hur viktigt det som ska reformeras är. Ett aktuellt exempel är digitalisering av skolan. Då är det inte oväntat att lärare upplever sig sakna den kompetens som framställs som viktig. Möjligen skulle svenska lärare uttrycka andra behov i dag, när ytterligare några år har gått efter att reformerna beslutades.

Svenska lärare upplever också en mindre effekt av den kompetensutveckling de får, oavsett typ, jämfört med de övriga TALIS-länderna. I TALIS anser lärarna generellt att kompetensutvecklingen har haft en måttlig eller stor positiv effekt på deras undervisning, oavsett vilka moment som aktiviteterna täckte. I genomsnitt, över alla länder, anger mellan 76 procent och 91 procent av lärarna att kompetensutvecklingen inom de beaktade momenten har haft en positiv inverkan på deras undervisning. Sverige ligger lägre än TALIS-genomsnittet på samtliga moment, mellan 57 procent och 84 procent.

Utvärderingar av fortbildningarna Matematiklyftet och Läsllyftet tyder på att de deltagande lärarna generellt är nöjda med dessa. Fortbildningen Matematiklyftet har gett deltagarna bättre förutsättningar för att genomföra och utveckla matematikundervisningen, en ökad medvetenhet om sin egen undervisning, och ett ökat självförtroende och trygghet kring yrkesrollen.²³ I en utvärdering av Läsllyftet var de lärare som hade störst behov av ”påfyllning” mer benägna att bedöma fortbildningen positivt.²⁴ Det gäller de som hade mer än tjugo års erfarenhet i yrket och som inte tidigare deltagit i en fortbildning i ämnesområdet som baserades på kollegialt lärande.

²² Skolverket (2014c).

²³ Skolverket (2016d).

²⁴ Carlbaum, S., Andersson, E. och Hanberger, A. (2016).

6.5 Särskilda insatser för kompetensutveckling som pågår

Utredningen har konstaterat att ansvaret för lärares och rektorers kompetensutveckling delas av staten, huvudmännen, rektorerna och lärarna, och att den som sker i dag är heterogen och mångfacetterad, och sker utan nationell systematik och helhet. Här avser utredningen att beskriva de särskilda insatser för generell kompetensutveckling som pågår på initiativ av staten och ett antal kommunala och enskilda huvudmän. Utredningen ska också översiktligt belysa de statsbidrag som är tillgängliga för kompetensutveckling, eftersom de är en viktig del i dynamiken mellan staten, huvudmännen, rektorerna och lärarna. I avsnitt 6.8.1 beskrivs statliga insatser för behörighetsgivande fortbildning.

6.5.1 Statligt initierad kompetensutveckling i nationella skolutvecklingsprogram

Statens skolverk ansvarar bland annat för nationella skolutvecklingsinsatser, rektorsutbildning och andra fortbildningsinsatser för skolväsendets personal. De generella insatserna samlas huvudsakligen under paraplyet *Nationella skolutvecklingsprogram*.

Syftet med de nationella skolutvecklingsprogrammen är att ge huvudmän, förskolor och skolor goda möjligheter att utveckla undervisningen och den pedagogiska verksamheten.²⁵ Insatserna ska bidra till att skapa förutsättningar för barns utveckling och lärande samt förbättrade kunskapsresultat för eleverna. Skolutvecklingsprogrammen har utvecklats utifrån ett regeringsuppdrag. I uppdraget anger regeringen några områden där Skolverket bör göra insatser, men insatserna kan också avse andra områden där det finns ett dokumenterat nationellt utvecklingsbehov.²⁶ Skolverket kan alltså utveckla utbudet utifrån de behov som myndigheten fångar upp bland annat från forskning, Skolinspektionens granskningar och från sina kontakter med skolor och verksamma.

I arbetet med de nationella skolutvecklingsprogrammen, har Skolverket valt att samla samtliga skolutvecklingsinsatser, även sådana

²⁵ Skolverket (2015h).

²⁶ Regeringen (2015d).

som erbjuds sedan tidigare, under paraplyet Nationella skolutvecklingsprogram. På så sätt har Skolverket sökt bringa reda i det tidigare spretiga utbudet av olika ”lyft” och kompetensutvecklingssatsningar. De webbmoduler som ingår i de insatser som baseras på kollegialt lärande har nu till exempel samlats i en gemensam lärportal där man kan söka bland moduler på olika områden och som riktar sig till olika målgrupper och skolformer. I dag erbjuder Skolverket åtta olika nationella skolutvecklingsprogram som vart och ett inriktas på insatser inom ett tema (se figur 6.1). Skolutvecklingsprogrammen finns samlade på Skolverkets webbsida.

Figur 6.1 Skolverkets åtta nationella skolutvecklingsprogram



Inom varje program erbjuder Skolverket insatser av olika karaktär, till exempel webbkurser, underlag för arbete och diskussion, stödmaterial, högskolekurser och statsbidrag för kompetensutveckling. Ett exempel är programmet *Kunskaper och värden*. Programmet är mycket omfattande, och innehåller en rad olika insatser vars syfte är att skapa bättre förutsättningar för barn och elever att inhämta och utveckla kunskaper och värden utifrån förskolans och skolans samlade uppdrag. I skolutvecklingsprogrammen återfinns bland annat Matematiklyftet och Läslyftet. Båda insatserna tillkom ut-

ifrån särskilda regeringsuppdrag, men har nu införlivats i Skolverkets ordinarie skolutvecklingsutbud, under namnen *Utveckla matematikundervisningen* och *Utveckla språk-, läs- och skrivundervisningen*. Matematiklyftets utformning, med basen i ett stöd för ett kollegialt lärande där lärare lär tillsammans och där lärandet införlivas i undervisningen, har inspirerat till utformningen av flera insatser då uppföljningar visat att fortbildningsmodellen var en av insatsens framgångsfaktorer.²⁷ Enligt Skolverket kommer de matematikdidaktiska modulerna att fortsätta utvecklas och uppdateras även efter att det specifika regeringsuppdraget har avslutats.²⁸

Rektorsprogrammet och programmet Styrning och ledning

Det nationella skolutvecklingsprogrammet *Styrning och ledning* syftar till att skapa bättre förutsättningar för huvudmän, rektorer och förskolechefer att styra och leda mot en utbildning som främjar varje barns och elevs utveckling och lärande. Exempel på insatser är *Fortbildning för förskolechefer*, *Rektorsprogrammet*, *Fortbildning för rektorer* och *Leda digitalisering*. Rektorsprogrammet är den statliga befattningsutbildning som är obligatorisk för nyanställda rektorer. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.²⁹ Rektorsprogrammet omfattar 30 högskolepoäng och behandlar tre områden: skoljuridik och myndighetsutövning, mål- och resultatstyrning och skolledarskap.³⁰ Utbildningen är öppen även för förskolechefer och biträdande rektorer.

²⁷Skolverket (2016d).

²⁸Skolverket (2016d).

²⁹2 kap. 12 § skollagen.

³⁰2 kap. 3 § förordning (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer.

Olika förutsättningar för statliga kompetensutvecklingsinsatser i olika skolformer

De flesta insatserna i de nationella skolutvecklingsprogrammen riktar sig till lärare och rektorer, men det finns också några som riktar sig till huvudmän och andra personalgrupper. Generellt riktar sig skolutvecklingsprogrammen till verksamma i alla skolformer, men vissa insatser kan vara utformade med en viss skolform i åtanke. Det gäller exempelvis insatserna *APL-utvecklarutbildning* som vänder sig till lärare i gymnasieskolans yrkesämnena och *Pedagogisk dokumentation inklusive IUP* som vänder sig till lärare i grundskolan. I de fallen sker profileringen av skälet att kunskaperna bara är relevanta i vissa skolformer.

Viss profilering mot olika skolformer finns också i de insatser som har tagits fram utifrån regeringsuppdrag i särskild ordning. Eftersom regeringsuppdragen inte alltid omfattar lärare i alla skolformer är de moduler som tagits fram i olika grad tillgängliga och relevanta för olika skolformer. Det gäller exempelvis Läslyftet vars moduler nu ingår i skolutvecklingsprogrammet *Utveckla språk-, läs- och skrivundervisningen*. Målgrupperna för regeringsuppdraget är lärare i den obligatoriska skolan, i gymnasieskolans och gymnasiesärskolans första år, och lärare i förskoleklass.³¹ Moduler finns också för förskolan. Lärare i kommunal vuxenutbildning omfattas dock inte av regeringsuppdraget.

Eftersom Läslyftet byggs upp omkring webbmoduler som publiceras på en digital lärportal som är tillgängliga för alla är det visserligen inget som hindrar att lärare i komvux deltar på egen hand. Men modulerna är uppbyggda för att användas av grupper av lärare som leds av en handledare. Med hjälp av statsbidrag kan huvudmännen få ersättning för vissa kostnader som uppstår när handledarna får utbildning av Skolverket. Statsbidragen är dock begränsade till de skolformer som omfattas av regeringsuppdraget vilket påverkar möjligheten att delta. Modulerna i *Specialpedagogik för lärande* är också tillgängliga för alla lärare, men det är bara inom de obligatoriska skolformerna man kan få statsbidrag för utbildning av handledare. Båda insatsernas moduler har dessutom tagits fram med regeringsuppdragets målgrupper i åtanke, vilket gör att det inte är säkerställt att de är

³¹ Regeringen (2013b).

relevanta för de skolformer som inte omfattas av regeringsuppdragen. Till skillnad från Läslyftet omfattade Matematiklyftet kommunal vuxenutbildning, vilket avspeglar sig i innehållet då fortbildningen innehåller en modul som behandlar vuxendidaktiska perspektiv på matematiklärande. Detta är också den enda modul som kommer upp om man väljer skolformen kommunal vuxenutbildning på Lärpportalen.

Profileringen kan alltså innebära att förutsättningarna för lärare i olika skolformer att använda insatserna skiljer sig åt, att de i olika grad är relevanta, och att de skiftande villkoren för satsningarna kan vara svårbegripliga och ogenomträngliga för lärare, rektorer och huvudmän. Trots Skolverkets ansträngning att bringa reda i det spretiga utbudet av kompetensutvecklingsinsatser återstår alltså hinder för att skolutvecklingsutbudet och möjligheten att delta ska vara tillräckligt lättillgängligt och transparent.

6.5.2 Exempel på kommunala initiativ till kompetensutveckling

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har delgivit utredningen en rad mer omfattande kommunala initiativ som gäller kompetensutvecklingsinsatser för lärare. Ett exempel på kompetensutveckling i matematik är projektet *Räkna med Västerås* som pågick mellan 2012 och 2015. Enligt SKL var detta ett långsiktigt och storskaligt forskningsbaserat projekt som syftade till att förbättra klassrumsundervisningen i matematik i Västerås grundskolor. I projektet samarbetade Västerås med Mälardalens högskola för att ta ett helhetsgrepp om matematikutbildningen i Västerås kommun och ge lärare bra förutsättningar för att stödja elever att utveckla matematiskt kunnande. I projektet utvecklades verktyg och material som fungerar som resurser för rektorer, ämnesföreträdare och lärare.

Ett annat exempel är *Språk och lärande*, vilket är en utbildningsinsats om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för alla förskolor och skolor i Norrköpings kommun. Enligt SKL är det övergripande syftet med insatsen att öka de teoretiska och praktiska kunskaperna om språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för att alla barn och elever ska lyckas i förskolan och i skolans alla ämnen. Satsningen är flerårig och riktar sig i ett första steg till rektorer och förskole-

chefer, för att därefter rikta sig till lärare och förskollärare på skolor och förskolor. Insatsen ägs och drivs av kommunen.

6.5.3 Exempel på enskilda huvudmäns initiativ till kompetensutveckling

Även enskilda huvudmän bedriver förstås egeninitierad kompetensutveckling. Friskolornas riksförbund har delgivit utredningen två exempel som här kort refereras.

Inom Kunskapsskolan arbetar man med kompetensutveckling utifrån utgångspunkten att den ska vara långsiktig. Dels driver skolor egna projekt, dels samarbetar skolor med skolutveckling i olika regionala kluster. Vid "klusterdagar" träffas alla lärare i klustret. Även rektorerna samarbetar inom klustren. Innehållet i skolornas egna projekt utformas utifrån den kvalitetsplan som rektor och lärare gemensamt tar fram på varje skola. Ett intressant exempel på kompetensutveckling inom Kunskapsskolan är den som sker vid en grundskola i Norrköping. På skolan har man under flera år metodiskt, långsiktigt och med kollegiala processer utvecklat lärarnas kompetens inom bedömning för lärande.

Sedan karriärstegsreformen implementerades har förstelärarna en nyckelfunktion för Kunskapsskolans kompetensutveckling, och många förstelärare har i uppdrag att driva utvecklingsarbete på sin skola. Förstelärarna utbildas och utrustas med kunskap om litteratur, metoder för att driva skolutveckling och samtalsmetodik, för att kunna handleda sina kollegor. Bland annat har de läsecirklar där de tar del av och diskuterar gemensamma texter med relevans för temat. Förstelärarna är uppdelade i nätverk med olika teman, till exempel betyg och bedömning, ledarskap i klassrummet och anpassningar i undervisningen. Temana har uppstått i ett samspel mellan bedömningar av nationella och lokala behov av ökad kompetens.

Inom Kunskapsskolan finns också ett forsknings- och utvecklingsprojekt där lektorer ger handledarstöd till lärare.

Även hos den enskilda huvudmannen Frida Utbildning, som driver både grundskolor och förskolor, är ambitionen att kompetensutveckling för lärare ska bedrivas systematiskt och långsiktigt. Enligt en beskrivning av Frida Utbildnings kompetensutveckling som utredningen har fått ta del av, träffas alla pedagoger för kompetensutveckling två timmar i veckan, och det avsätts dessutom fyra heldagar per

år. Kompetensutvecklingen fokuserar på ett tema i taget, utifrån en utvecklingsplan som tas fram utifrån utvärdering av verksamheten. Under läsåret 2017–18 ska kompetensutvecklingen ske med kollegialt lärande där lärare på ett strukturerat sätt ska samarbeta och lära sig om och få (nya) perspektiv på sin dagliga praktik.

6.6 Förenkling av de många statsbidragen kan bidra till bättre utväxling för lärares kompetensutveckling

Utredningen har konstaterat att statsbidrag är knutna till flera av de statliga insatserna för kompetensutveckling för lärare och rektorer. Skolverket hanterar nio statsbidrag för både behörighetsgivande fortbildning och generell kompetensutveckling. Gemensamt för de olika statsbidragen som gäller kompetensutveckling är att de på olika sätt syftar till att underlätta lärarnas deltagande. Det kan ske genom att huvudmännen får ersättning för kostnader för till exempel lärarens kurslitteratur och resor, eller ersättning för vikariekostnader. Flera statsbidrag är till för att underlätta för utbildning av handledare som ska handleda sina kollegor i ett kollegialt lärande.

Statsbidrag för att underlätta deltagande i behörighetsgivande utbildning

- Statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande (Läraryftet II)³²
- Statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser³³
- Statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal utbildning i svenska för invandrare³⁴

³² Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

³³ Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

³⁴ Förordning (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och sfi.

- Statsbidrag för behörighetsgivande utbildning av yrkeslärare³⁵

Statsbidrag för att underlätta deltagande i generell kompetensutveckling

- Statsbidrag för handledare i läs- och skrivutveckling (Läsllyftet)³⁶
- Statsbidrag för kompetensutveckling av lärare i yrkesämnena³⁷
- Statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare (Matematiklyftet)³⁸
- Statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik (specialpedagogik för lärande)³⁹
- Statsbidrag för lärare i nationellt minoritetsspråk⁴⁰

En rik flora av statsbidrag som är svår att överblicka

Det finns alltså en rik flora av statsbidrag som är till för kompetensutveckling. Det är naturligtvis utmärkt att så mycket medel satsas på att förbättra lärares möjligheter att delta i kompetensutvecklingsinsatser, men det stora antalet statsbidrag har mött en hel del kritik från såväl myndigheter som från skolhuvudmän. Även i samtal med utredningens experter och intressenter har problem med de många statsbidragen lyfts fram. Kritikerna anför bland annat att hanteringen av statsbidragen är administrativt krävande, vilket medför att små huvudmän utan en stor förvaltning har lägre kapacitet att söka och rekvirera statsbidrag. Detta riskerar i sin tur att undergräva de utjämnande syftena med flera statsbidrag då endast resursstarka huvudmän har tillräcklig kapacitet. Dessa problem behandlar utredningen i kapitel 9 och 10. Dessutom anføres att de statliga satsningarna inte alltid motsvarar lokala behov.

³⁵ Förordning (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena.

³⁶ Förordning (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling.

³⁷ Förordning (2012:144) om statsbidrag för kompetensutveckling av lärare i yrkesämnena.

³⁸ Förordning (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.

³⁹ Förordning (2015:938) om statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik.

⁴⁰ Regeringen (2015b).

Statsbidragsfloran framstår som ett lapptäcke där statsbidragens syften i bland överlappar varandra samtidigt som de innehåller olika regler och villkor. Detta medför en risk att de medel som satsas på kompetensutveckling inte används optimalt. Statsbidragen uppmärksammas av Skolverket i budgetunderlaget för 2018–2020, där myndigheten föreslår en översyn av regleringen av statsbidrag i syfte att skapa förutsättningar för en enklare och mer kostnadseffektiv hantering och högre grad av medelsutnyttjande hos de tilltänkta målgrupperna. Skolverket konstaterar i sitt budgetunderlag att flera statsbidrag förekommer inom liknande områden och har lika eller snarlika konstruktioner.⁴¹ Det finns dock skillnader i användning och regelverk mellan dessa, vilket gör det svårt för huvudmännen att överblicka de bidrag som finns. Enligt Skolverket upplever målgrupperna dessutom att förordningarna många gånger är svåra att ta till sig. Skolverket pekar på tre konsekvenser av att bidragen har liknande syften och utformning, är många till antalet och att regleringarna anses svårtolkade:

- Det försvårar för huvudmän att få överblick över bidragen, vilket kan leda till att huvudmän väljer bort bidrag som kan vara lämpliga för dem.
- Ett stort antal förordningar gör det svårare för huvudmännen att sätta sig in i vilka regler som gäller, vilket ökar risken att huvudmännen gör fel alternativt inte väljer att söka bidraget.
- Huvudmän kan avstå från att söka bidrag om redovisningskraven blir för många eller om de inte förstår vilka redovisningskrav som följer av bidragen.

Skolverket menar att det bör övervägas om olika statsbidrag kan sammanföras till färre men större bidrag, vilket sannolikt skulle göra det enklare för huvudmännen att överblicka de satsningar som finns och att delta i de som passar för deras verksamhet. I en bilaga identifierar Skolverket några statsbidrag som bedöms vara särskilt angelägna att se över. När det gäller kompetensutveckling gäller det tre förordningar som styr olika ”lyft”: *Matematiklyftet*, *Läsllyftet* och *Specialpedagogik för lärande*, samt flera statsbidragssatsningar som syftar till

⁴¹ Skolverket (2017)

att höja behörigheten för olika grupper av lärare eller lärare i olika ämnen. Skolverket anser att en "standardförordning" för "lyften" respektive satsningarna på behörighetsgivande utbildning skulle förenkla hanteringen men ändå göra det möjligt för regeringen att variera innehållet utifrån aktuella behov och satsningar.

Huvudmännen anser att de specialdestinerade statsbidragen leder till ryckig styrning av verksamheten

Det är fler än Skolverket som ser problem med de många statsbidragen på skolans område. Riksrevisionen visade 2014 att specialdestinerade statsbidrag på skolområdet inte går till de skolor som behöver dem bäst.⁴² Statskontoret har pekat på att många kommuner anser att utformningen av statsbidragen leder till reaktiva och kortsiktiga prioriteringar i kommunerna som inte alltid stämmer överens med kommunernas behov och möjligheter.⁴³ I en skrivelse till Utbildningsdepartementet skriver 73 förvaltningschefer i storstadsregionerna att kommunerna i många fall upplever arbetet med nuvarande statsbidragssystem som administrativt tids- och resurskrävande. Kommunerna ser också en brist på långsiktighet vilket försvårar verksamhetsplanering och budgetering.⁴⁴ I den rapport som Riksrevisionen publicerade i december 2017 var syftet att undersöka om de riktade statsbidragen i skolan är ändamålsenliga, det vill säga om de verkar för att nå de nationella målen.⁴⁵ I rapporten konstaterar myndigheten att flera olika aktörer har kritiserat de riktade statsbidragen inom skolområdet, bland annat för att de är för många och för att de flyttar fokus från helheten till delar av verksamheten. Därutöver har det framförts att de många bidragen orsakar en oförutsägbart och ryckig styrning, att administrationen kring dem är oproportionerligt krånglig och tidskrävande och att de mindre huvudmännen är underrepresenterade.

Riksrevisionens samlade bedömning är att systemet med riktade statsbidrag inom skolområdet inte fungerar väl för att stödja huvudmännen i deras skolutveckling. Systemet kan därmed inte anses vara

⁴² Riksrevisionen (2014).

⁴³ Statskontoret (2016).

⁴⁴ 73 kommuner i storstadsregionerna Storstockholm, Kommunförbundet Skåne och Västra Blekinge (gy) samt Göteborgsregionens kommunalförbund (2017).

⁴⁵ Riksrevisionen (2017a).

ändamålsenligt. Myndigheten menar vidare att kritiken mot de riktade statsbidragen gör det befogat att ifrågasätta om nuvarande system med riktade statsbidrag inom skolan i enlighet med budgetlagen karaktäriseras av hög effektivitet och god hushållning med statens medel. Riksrevisionen föreslår därför att regeringen ska överväga att ersätta det breda utbudet av riktade stimulansbidrag med en fördelning av medel som utgår från huvudmännens behov.

6.6.1 Statsbidrag bör läggas samman och förenklas

Utredningens bedömning: Det är viktigt att regeringen fullföljer intentionen att göra en översyn av de många specialdestinerade statsbidragen på skolområdet, för att till exempel lägga samman eller förenkla vissa statsbidrag för kompetensutveckling. Ett första steg skulle kunna vara att följa Skolverkets förslag om att sammanföra olika statsbidrag till färre men större bidrag.

Regeringen har hörsammat problemen med de många statsbidragen, och skriver följande i budgetpropositionen för 2018. ”Som ett led i regeringens förbättrade styrning av skolan behövs också en översyn för att t.ex. lägga samman eller förenkla de riktade statsbidragen.”⁴⁶ Utredningen anser att det är viktigt att regeringen fullföljer denna intention. Ett första steg skulle kunna vara att följa Skolverkets förslag om att sammanföra olika statsbidrag till färre men större bidrag. När det gäller kompetensutveckling för lärare har utredningen identifierat två olika grupper av statsbidrag som i syften och konstruktion ofta ligger nära varandra. En grupp utgörs av statsbidrag som är till för behörighetsgivande utbildning, och den andra av statsbidrag som är till för generell kompetensutveckling. Om bidragen slås samman kan Skolverket fördela medlen mer flexibelt vilket sannolikt skulle öka möjligheten att bidragen kommer till nytta. Det skulle sannolikt också göra det enklare för huvudmännen att överblicka de satsningar som finns och att delta i de som passar för deras verksamhet. Om regeringen vill styra stats-

⁴⁶ Prop. 2017/18:1, s. 192.

bidragen enligt sin politik skulle detta kunna ske genom en prioriteringsordning. Det finns också flera olika statsbidrag för karriär-tjänster. På sikt skulle även dessa kunna slås samman. Utredningen visar på en möjlighet till ett första steg i kapitel 10.

6.7 Lärare och rektorer behöver systematisk kompetensutveckling för att utvecklas i sin profession

OECD konstaterar i rapporten *Improving Schools in Sweden* att ett utbildningssystem behöver kunna hantera föränderliga samhällliga, ekonomiska och individuella behov, och att de verksamma behöver ha tillräcklig kapacitet för att möta de utmaningar detta medför.⁴⁷ Under en lärarkarriär sker förändringar i lärarens ämnen, didaktisk forskning, samhällsfenomen, elevsammansättning med mera som kräver att lärares kunskaper och kompetens utvecklas och aktualiseras.

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

Staten har under senare år ökat sina insatser för kompetensutvecklingen i skolväsendet. De statliga satsningarna är huvudsakligen uppskattade, men det behövs en större systematik för bättre likvärdighet. Det behövs ett samlat grepp för lärares, förskollärares och rektors professionella utveckling under hela yrkeskarriären. På så sätt kan kvaliteten på undervisningen höjas, och behovet av nationell likvärdighet, förutsägbarhet och transparens vad gäller professionernas utvecklingsmöjligheter tillgodoses. Utredningen föreslår att det samlade greppet om lärares, förskollärares och rektors kompetensutveckling utgörs av det professionsprogram vars konturer beskrivs i detta betänkandes kapitel 3, 4 och 5. Programmet syftar ytterst till att utveckla barns och elevers lärande och till att utveckla skolprofessionernas attraktionskraft. I detta avsnitt resonerar utredningen mer i

⁴⁷ OECD (2015).

detalj om innehållet i och omfattningen på den enskilde lärarens kompetensutveckling.

Olika perspektiv på behov av att öka lärares kompetens

Staten, huvudmannen, rektorn och lärarna delar ansvaret för undervisningens kvalitet. Behov av att öka lärares kompetens kan därför vara såväl individuella som kollektiva. Kollektiva behov kan i sin tur delas upp i en nationell nivå och en lokal nivå. Det finns också en tidsdimension i olika bedömningar av kompetensutvecklingsbehov.

Tabell 6.1 Kollektiva och individuella behov av att öka lärares kompetens på kort och lång sikt

	Kollektiva behov		Individuella behov
	Nationell nivå	Lokal nivå	
Kort sikt	Öka skolväsendets samlade kunskap och kompetens på ett område eller i ett ämne	Öka kunskapen och kompetensen för att förbättra resultaten, bemanna tjänster med behöriga lärare	Öka kunskapen för att få behörighet i ett visst ämne, förbättra den egna undervisningen i egna ämnen
Lång sikt	Förbättra skolväsendets kvalitet /öka lärarprofessionens samlade kunskap, säkerställa kompetensförsörjningen	Strategiskt öka lärargruppens samlade kompetens	Specialistkunskaper, kunna bidra med kunskaper till kollegor

Kollektiva behov av kompetensutveckling

Nationella bedömningar av lärares kompetensutveckling kan till exempel utgå från internationella kunskapsmätningar som visar på ett nationellt behov av att öka den samlade kompetensen inom ett område eller ett ämne. Matematiklyftet, Läsllyftet, Specialpedagogik för lärande och Lärarlyftet är exempel på satsningar som svarar mot ett nationellt behov av att öka den samlade lärarkompetensen. Samhälls-

utveckling och forskning kan också visa på nationella behov av att lärarkåren ökar sin kompetens inom något område, till exempel inom språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt, modersmålsundervisning eller digitalisering/programmering. Generella nationella motiv kan också vara att öka andelen behöriga lärare och att öka förutsättningarna för att yrket är attraktivt i framtiden.

På motsvarande sätt kan rektorer och huvudmän identifiera lokala behov av att öka kompetensen inom vissa ämnen eller områden. Kompetensbehovet kan skilja sig åt mellan olika skolformer, mellan större och mindre skolor, och mellan skolor med olika elevsammansättning. Huvudmännen och rektorerna ansvarar tillsammans för utbildningens kvalitet hos huvudmannen och på skolenheterna. I det systematiska kvalitetsarbetet är kompetensutveckling av personalen ett av deras viktigaste verktyg för att driva utvecklingsarbete.

Lärares individuella behov av kompetensutveckling

Lärarna har ansvar för kvaliteten i sin egen undervisning, och har direktkontakt med eleverna i klassrummet. Lärarna har därför god insikt i hur deras kompetensbehov ser ut. Under en hel lärarkarriär finns det behov av att uppdatera och utveckla sina ämnes- och ämnesdidaktiska kunskaper. Behovet av detta ser förstås olika ut i olika skeden av lärarkarriären: den som nyss har genomgått en lärarutbildning har färsk ämneskunskaper, till skillnad från den som utbildade sig för tjugo år sedan. En lärare som är halvvägs in i karriären har å andra sidan samlat på sig kunskap och erfarenhet från undervisning som en nyutbildad lärare saknar och som kan delas i en kollegial process.

En erfaren lärare kan också, tillsammans med rektorn, identifiera kompetensbehov som inte uppstår i en akut lokal kompetensbrist, utan i en ambition av att långsiktigt och strategiskt investera i kunskap. Det kan till exempel handla om lärare som vill specialisera sig inom ett område som på lång sikt kan bidra till att skolans samlade kunskap inom området ökar. Lärare med specialistkunskaper inom exempelvis programmering, språk- och kunskapsutveckling eller matematisk problemlösning kan ha en nyckelroll i en lokal satsning med ett kollegialt lärande.

Lärares behov av kompetens under lärarkarriären har alltså en individuell och långsiktig dimension som inte enbart utgår från de aktuella kompetensbehoven vid skolenheten där läraren är verksam.

Kollektiva och individuella behov av ökad kompetens behöver balanseras

Det är alltså viktigt att de kompetensutvecklande delarna i ett professionsprogram för lärare och rektorer balanserar nationella, lokala och individuella behov av kompetensutveckling. För att balansera innehållet i det nationella och regionala utbudet av utvecklingsinsatser utifrån olika behov menar utredningen att en instans får i uppgift att, i samarbete med professionsföreträdare, huvudmän, universitet och högskolor och andra intressenter, bedöma och prioritera vilka insatser som ska erbjudas regionalt och nationellt. 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:37) ska lämna förslag om hur organisationen bör utformas senast i juni 2018. Mer om instansen/funktionen i kapitel 5.

När det gäller att avgöra riktningen och innehållet i en individuell lärares eller en grupp lärares kompetensutveckling behöver det också råda balans. Eftersom kompetensutveckling är huvudmäns och rektors främsta verktyg för att driva kvalitetsutveckling måste det vara möjligt att anpassa kompetensutvecklingen till lokala behov av ökad kompetens på vissa områden. Men lärare måste själva också ha inflytande över innehållet i kompetensutvecklingen. Sedan 1990-talet har kompetensutvecklingen alltmer tagit formen av verksamhetsutveckling, vilket har fått till konsekvens att lärares individuella behov av att till exempel uppdatera sina ämneskunskaper och ta del av ämnesdidaktisk forskning, har fått stå tillbaka. En annan konsekvens är att den har fått slagsida mot att åtgärda akuta kompetensbrister, medan de långsiktiga, strategiska investeringarna i kompetens har lämnats till lärarna själva.

Staten har under senare år sett behov av att initiera olika tidsbegränsade ”lyft”, såsom Matematiklyftet och Läslyftet. Lyften har varit framgångsrika, men har mött kritik i att de är tidsbegränsade och går ut på att lappa och laga. Tanken med ett professionsprogram är att sådana ”lyft” inte ska behövas. I stället ska investeringar i individuella lärares långsiktiga utveckling säkerställa att kompetensbrister som föranleder ett nationellt lyft inte uppstår.

6.7.1 Ett professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer

Utredningens förslag: En struktur för systematisk kompetensutveckling inrättas i ett professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer.

Legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer anställda i skolväsendet ska ges möjlighet att ta del av kompetensutvecklingsinsatser för att stärka yrkesskickligheten.

Skollagens krav vad gäller huvudmannens ansvar för legitimerade lärares kompetensutveckling ska preciseras.

Utredningen föreslår att en struktur för systematisk kompetensutveckling inrättas i ett professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer. Programmet beskrivs huvudsakligen i kapitel 3, 4 och 5.

Kompetensutvecklingens omfattning

Utredningen anser att kompetensutveckling med relevans för lärares yrkesskicklighet bör ske kontinuerligt under lärarkarriären. Svenska lärare ägnar avsevärt färre dagar åt kompetensutveckling än den genomsnittliga TALIS-läraren.⁴⁸ De 3,6 dagar per år som svenska lärare deltar i kompetensutvecklingsinsatser är också väsentligt mindre än de genomsnittliga 104 timmar per år som kommunalt anställda lärares avtal ger rätt till. Med tanke på hur viktig kompetensutveckling är för undervisningens kvalitet anser utredningen att det är av största vikt att denna andel ökar.

Omfattningen på olika lärares kompetensutveckling kommer även i fortsättningen att skilja sig åt, beroende på att behovet ser olika ut. Även för en individuell lärare kan tiden för kompetensutveckling komma att variera över åren. Det beror på att lärares behov och förutsättningar ser olika ut i olika skeden av lärarkarriären. Utredningen vill dock trycka på att det är centralt att kompetensutveckling för varje individ sker kontinuerligt under yrkeslivet, även om mängden varierar mellan individer och över tid. Det vore bra om det är möjligt att ackumulera tid för kompetensutveckling över flera år, för

⁴⁸ Utredningen redogör för resultat från TALIS-undersökningen i avsnitt 6.3 och 6.4.

att möjliggöra utvecklingsinsatser som kräver mer tid och en större insats. Det kan till exempel vara aktuellt vid vidareutbildning.

Det är arbetsmarknadens parter som behöver komma överens om hur tiden för lärares kompetensutveckling ska fördelas. Utredningen anser att det är rimligt om parterna också följer upp mängden och innehållet i den kompetensutveckling som genomförs, bland annat för att möjliggöra systematisk planering.

Kompetensutvecklingens relevans bör öka

Utredningen anser också att relevansen i lärares kompetensutveckling bör öka, liksom den fortbildning som utgår från den individuella lärarens behov. Innehållet i och formen för kompetensutvecklingsinsatserna bör avgöras av läraren och rektorn tillsammans. Läraren måste ha ett avgörande inflytande över sin kompetensutveckling, men skolledningen och huvudmannen bör också kunna påverka utvecklingen till stöd för hela skolans utveckling. Över tid bör utrymme finnas både för insatser som definierats utifrån lärarens eget behov liksom sådana som utgår från skolans behov.⁴⁹

Vissa kompetensutvecklande insatser ska erbjudas nationellt, så som sker med de nationella skolutvecklingsprogrammen och Lärarlyftet II i dag.

När den funktion som 2015 års Skolkommission föreslog finns på plats bör det nationella utbudet utifrån givna ekonomiska ramar beredas och beslutas av en instans där skolans lärare och ledare, huvudmän, skolmyndigheter och högskolor och universitet finns representerade. Systemet bör bygga på långsiktiga analyser av de behov som finns i skolväsendet. De nationella skolutvecklingsprogram som Statens skolverk har tagit fram är en utmärkt bas att bygga vidare på. Utredningen beskriver i kapitel 4 hur innehållet vidare skulle kunna utgöras av tre insatsformat, nämligen kollegiala processer, utvecklingsprojekt och kurser.

⁴⁹ Utredningen redogör för detta i kapitel 5.

6.8 Elever har rätt att undervisas av behöriga lärare och barn av behöriga förskollärare

Huvudregeln är att undervisning i skolväsendet ska bedrivas av legitimerade och behöriga lärare och förskollärare.⁵⁰ Grundstenen i lärar- och förskolläraryrkets legitimation är en lärarexamen eller en förskolläraryxamen. Alla som vill bli lärare eller förskollärare behöver därför utbilda sig och avlägga en lärar- eller förskolläraryxamen. För att göra detta finns dels de sammanhållna lärarprogrammen, dels olika kortare kompletterande utbildningar för studenter som redan har sådan tidigare utbildning som kan räknas in i en lärarexamen. Dit hör kompletterande pedagogisk utbildning (KPU), vidareutbildning av lärare (VAL) och utländska lärares vidareutbildning (ULV). Dessa utbildningar beskrivs mer utförligt i kapitel 11.

Verksamhetslärare kan också vilja eller behöva komplettera sin lärarutbildning med behörighetsgivande fortbildning för att bli behörig i ytterligare ämnen, årskurser eller skolformer. I detta avsnitt beskrivs statliga insatser för behörighetsgivande fortbildning för de som är legitimerade.

I utredningens direktiv står att utredaren ska ta ställning till vilken form som bäst lämpar sig för behörighetsgivande fortbildning, och om den bör bli permanent. Eftersom direktivet talar om behörighetsgivande *fortbildning* anser utredningen att uppdraget begränsas till att lämna förslag som gäller behörighetsgivande fortbildning för lärare som har en lärarexamen. Med hänsyn till den rådande lärarbristen vill utredningen dock understryka att det behövs omfattande satsningar för att underlätta för personer att yrkesväxla till läraryrket, och att de kompletterande lärar- och förskolläraryrkesutbildningarna där har en mycket viktig funktion. Utredningen behandlar dessa utbildningar i kapitel 11.

⁵⁰ 2 kap. 13 § skollagen.

Många legitimerade lärare saknar behörighet för något undervisningsämne

Många lärare som har en lärarlegitimation undervisar i ämnen de saknar behörighet för. Detta innebär att många elever undervisas av lärare som saknar rätt kunskap för den undervisning de bedriver. Enligt Skolverket är andelen verksamma lärare som saknar behörighet för något av sina undervisningsämnen fortfarande hög.⁵¹ Läsåret 2016/17 var den i nivå med tidigare läsår, förutom när det gäller kommunal utbildning i svenska för invandrare (sfi), gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna.

I grundskolan är det i genomsnitt sju av tio lärare som arbetar med ämnen med behörighetskrav eller skolformer med legitimationskrav som har rätt behörighet för minst ett av sina undervisningsämnen. I gymnasieskolan och kommunal vuxenutbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå har åtta av tio lärare rätt behörighet i minst ett av sina undervisningsämnen. Att läraren är behörig i ett ämne innebär dock inte att läraren är behörig i alla ämnen som hen undervisar i.

I sfi har andelen behöriga lärare minskat med 4 procentenheter, till drygt 36 procent behöriga. Detta beror på att andelen lärare har ökat kraftigt i sfi, vilket i sin tur är ett resultat av ett ökat elevantal. Enligt Skolverket har andelen lärare i sfi ökat med 13 procent under det senaste läsåret, vilket är den största ökningen i skolväsendet.

Sammantaget tycks det alltså även fortsättningsvis finnas ett stort behov av behörighetsgivande fortbildning, och av att insatserna ökas.

6.8.1 Behörighetsgivande fortbildning i Lärarlyftet

I Lärarlyftet II kan en verksam och legitimerad lärare studera de kurser som hen behöver för att bli behörig i ett ämne läraren undervisar i men saknar behörighet i. Lärarlyftet II omfattar även fortbildning av fritidspedagoger så att de kan meddelas behörighet för undervisning i

⁵¹ Skolverket (2017 f).

ett eller två praktiska eller estetiska ämnen i årskurserna 1–6.⁵² Förskollärare kan delta i speciallärarutbildningen inom Lärarlyftet.

Det första Lärarlyftet inleddes 2007 och pågick till 2011. Det var inte särskilt inriktat på just behörighetsgivande fortbildning utan var en generell kompetensutvecklingsinsats för lärare. Bakgrunden till satsningen var de försämrade elevresultaten i svensk skola och målgruppen var behöriga lärare.⁵³ Syftet var att höja lärares ämnesteoritiska och ämnesdidaktiska kompetens. Med ett särskilt statsbidrag erbjöds lärare möjligheten att studera med 80 procent av lönen.

Lärarlyftet II introducerades 2012 och har sedan dess förlängts och utökats vid flera tillfällen, senast i budgetpropositionen för 2018 där satsningen förlängdes till 2019.⁵⁴ Lärarlyftet II syftar till att legitimerade lärare ska bli behöriga för den undervisning de bedriver och för fritidspedagoger att den ska ge dem behörighet för undervisning i ett eller två praktiska eller estetiska ämnen i årskurserna 1–6.⁵⁵ Det finns också möjlighet att, under vissa förutsättningar, delta i speciallärarutbildning. Skolverket upphandlar behörighetsgivande kurser från olika högskolor och universitet. Det finns också vissa möjligheter att få sin kompetens validerad. Sedan starten 2012 har omkring 13 500 personer påbörjat en behörighetsgivande ämneskurs inom ramen för Lärarlyftet II.⁵⁶

Skolverket skriver i sin lägesbedömning för 2017 att Lärarlyftet är en viktig fortbildningsinsats, eftersom behovet av behörighetsgivande utbildning är fortsatt stort.⁵⁷ Utifrån Skolverkets årsredovisning för 2016 drar utredningen slutsatsen att Lärarlyftet II sammanfattningsvis fungerar bra i fråga om att Skolverket kan erbjuda i princip samtliga intresserade lärare plats på de utbildningar som erbjuds. Exempelvis har ett särskilt fokus under 2016 legat på att möta den ökade efterfrågan på kurser i ämnet svenska som andraspråk. Men det är inte alla kurser som upphandlas som startar, trots att Skolverket upphandlar kurser i ämnen där många lärare är obehöriga. Under 2016 har

⁵² Utredningen har i delbetänkandet SOU 2017:51 föreslagit att en fritidspedagogexamen ska vara behörighetsgivande, varför utredningen i samma betänkande föreslog att fritidspedagoger inte ska omfattas på samma sätt som de gör enligt nuvarande reglering.

⁵³ Statskontoret (2010).

⁵⁴ Prop. 2017/18:1.

⁵⁵ 1 § förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

⁵⁶ Skolverket (2017g).

⁵⁷ Skolverket (2017d).

132 kurser anskaffats varav 118 har startat. Utredningen har varit i kontakt med Skolverket som menar att en viktig orsak till att kurser inte kommer i gång är att bristen på legitimerade och behöriga lärare medför att det är svårt för huvudmännen att avvara lärare från undervisningen under tiden de studerar. En annan viktig orsak är att de studieekonomiska förutsättningarna är ett hinder för lärare att delta. Detta leder till att för få lärare anmäler sig till kurser, trots att de ges i ämnen där många saknar behörighet. Utredningen redogör för de studieekonomiska villkoren för deltagande i Lärarlyftet i avsnitt 6.8.2 nedan.

Vidare skriver Skolverket i lägesbedömningen för 2017 att regeringen bör permanenta Lärarlyftet eftersom detta skulle ge huvudmännen bättre förutsättningar att långsiktigt planera sin verksamhet och lärarnas fortbildning.⁵⁸

6.8.2 Ekonomiska villkor hindrar deltagande i Lärarlyftet

Huvudmän kan ansöka om ett statsbidrag per studerad högskolepoäng för de lärare som deltar i Lärarlyftet. Medlen ska finansiera till exempel lärarens resor och kurslitteratur. För studier i de flesta ämnen utgår 500 kronor per högskolepoäng. För några ämnen som har prioriterats är summan lite högre (1 000 kronor per högskolepoäng för lärare i matematik och speciallärarutbildning och 1 500 kronor per högskolepoäng för lärare i svenska som andraspråk och sfi).⁵⁹

I vissa fall finns möjligheter för huvudmännen att ta del av andra statsbidrag som är knutna till studier i ett visst ämne, och studie-villkoren kan då vara betydligt bättre för de lärare som har behov av studier i just det ämnet. Detta gäller till exempel de lärare som läser svenska som andraspråk.⁶⁰ Behörighetsgivande fortbildning i några ämnen har nämligen prioriterats ytterligare, beroende på ett stort behov av fler behöriga lärare.⁶¹ Det gäller lärare i yrkesämnena, svenska som andraspråk och sfi samt speciallärare. Med särskilda statsbidrags-satsningar för dessa grupper har det gjorts möjligt för huvudmännen

⁵⁸ Skolverket (2017d).

⁵⁹ 5 § förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

⁶⁰ Förordning (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare.

⁶¹ Prop. 2017/18:1.

att anställa en vikarie så att lärarna kan minska sin anställningsgrad under studierna. Att olika statsbidrag med olika villkor är knutna till de olika kurserna innebär dock också att det är svårt för lärare, rektorer och huvudmän att få en överblick över studievillkoren (se avsnitt 6.6). Detta kan i sin tur innebära att det är svårt för huvudmännen att ta del av de olika satsningarna.⁶² Skolverket förespråkar därför färre och mer sammanhållna statsbidrag.

Flera, däribland Skolverket, har pekat på att de ekonomiska villkoren för deltagande i Lärarlyftet borde förbättras.⁶³ Skolverket bedömer utifrån kontakter med huvudmän att 20–30 procent av huvudmännen har avstått från att ansöka om statsbidraget för Lärarlyftet trots att de har haft deltagande lärare. Kostnaden för administrationen av bidraget har i de fallen bedömts överstiga värdet av statsbidraget, eftersom ersättningen är så knapp. Även Skolinspektionen har noterat att de ekonomiska förutsättningarna kan utgöra ett hinder för huvudmän att låta lärare delta i behörighetsgivande fortbildning.⁶⁴ Det konstaterade myndigheten 2015 i redovisningen av ett regeringsuppdrag som syftade till att kartlägga huvudmäns, rektors och förskolechefers arbete med att säkra tillgången till behöriga lärare och förskollärare för undervisningen. Enligt rapporten menar många ansvariga huvudmän och rektorer att det är svårt att skapa ekonomi och utrymme för kompetensutveckling av redan anställda. Som underlag hade Skolinspektionen genomfört en enkät som besvarades av 500 huvudmän, rektorer och förskolechefer.

Även Lärarförbundet anser att studievillkoren för de som kombinerar en behörighetsgivande utbildning med arbete måste förbättras.⁶⁵ Lärarnas tidning publicerade den 9/11 2017 resultaten från tidningens egen undersökning där lärare som deltog i Lärarlyftet II tillfrågades om deras villkor för att delta i utbildningen.⁶⁶ Enligt tidningen utbildar sig tre av fyra lärare som går kurser inom Lärarlyftet II på fritiden. Många måste också själva bekosta resor och kurslitteratur.

⁶² Skolverket (2017e).

⁶³ Skolverket (2014c), Skolinspektionen (2015b) och Skolverket (2015g).

⁶⁴ Skolinspektionen (2015b).

⁶⁵ Lärarförbundet (2017b).

⁶⁶ Hagström, P. (2017).

6.8.3 Lärare bör ha tillgång till behörighetsgivande fortbildning inom ramen för professionsprogrammet

Utredningens förslag: Tillgång till behörighetsgivande fortbildning för legitimerade lärare bör erbjudas inom ramen för professionsprogrammet när programmet har etablerats.

Läraryftet II förlängs till 2030 eller tills ett professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer har inrättats.

Även legitimerade lärare som vill komplettera sin behörighet i ämnen som de inte ännu undervisar i bör kunna delta i kurser inom Läraryftet II.

Utredningen föreslår ett professionsprogram för lärare och rektorer. Det är rimligt att tänka sig att den behörighetsgivande fortbildningen ska ske inom ramen för programmet.

Behörighetsgivande fortbildning har stor betydelse för att elever ska undervisas av lärare med tillräckliga ämneskunskaper för den undervisning de bedriver. Den pågående lärarbristen förstärker behovet av att lärare har tillgång till behörighetsgivande fortbildning. Skolverket konstaterar i sin prognos över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier att det är en stor utmaning att få lärare som i dag saknar behörighet och antas fortsätta arbeta som lärare att bli behöriga.⁶⁷ I samma rapport skriver Skolverket att Läraryftet II är en viktig fortbildningsinsats för att ge främst lärare som redan arbetar i skolan behörighet till fler ämnen och årskurser.⁶⁸ Myndigheten bedömer att satsningen har en viktig funktion att fylla under hela prognosperioden, det vill säga till och med 2031. Men lärarbristen medför också att det är svårt för huvudmän och rektorer att undvara lärare från undervisningen under tiden de deltar i behörighetsgivande utbildning. Det är därför viktigt att de kan finnas kvar i undervisningen på deltid, samtidigt som de studerar.

⁶⁷ Skolverket (2017e).

⁶⁸ Skolverket (2017e).

Goda planeringsförutsättningar kan ge större deltagande i behörighetsgivande fortbildning

Utredningen anser att det är viktigt att lärare, rektorer och huvudmän får goda planeringsförutsättningar för lärares deltagande i behörighetsgivande fortbildning. I sin lägesbedömning för 2017 föreslår Skolverket att regeringen permanentar Lärarlyftet II, eftersom detta skulle ge huvudmännen bättre förutsättningar att långsiktigt planera sin verksamhet och lärarnas fortbildning.⁶⁹ Skolverket har i kontakter med utredningen närmare beskrivit den ryckighet som uppstår då deras uppdrag för Lärarlyftet förlängs med bara ett år i taget, så som har skett i och med budgetpropositionen för 2018. Skolverket kan då inte planera för längre utbildningar, vilket är nödvändigt för exempelvis ämneslärare som ska läsa in behörighet för ett ämne om 90 högskolepoäng. Myndigheten måste då planera de utbildningar som startar med en så hög studietakt att lärarna inte mår med att studera parallellt med lärarjobbet. Risken är att lärare som skulle behöva studera lärarlyftskurser inte gör det, eller att de tvingas ta tjänstledigt på heltid. Huvudmännen tvingas då ersätta studerande lärare med obehöriga vikarier. Dessa bristande planeringsförutsättningar kan på det sättet bidra till att förvärra konsekvenserna av lärarbristen. Ryckigheten påverkar också universitets och högskolors möjligheter att planera sin verksamhet.

Lärarlyftet II förlängs tills professionsprogrammet är på plats

På sikt bör den behörighetsgivande fortbildningen byggas in i ett professionsprogram. Under tiden det tar att utarbeta professionsprogrammet bör den nuvarande satsningen Lärarlyftet II förlängas. Utredningen instämmer med Skolverket om att det är centralt att myndigheten, huvudmännen och lärarna får långsiktiga förutsättningar och föreslår att satsningen förlängs till 2030. Förlängningen föreslås utifrån Skolverkets bedömning att Lärarlyftet II har en viktig funktion att fylla under hela prognosperioden, det vill säga till och med 2031.⁷⁰

⁶⁹ Skolverket (2017d).

⁷⁰ Skolverket (2017e).

Det finns både för- och nackdelar med att Lärarlyftet II erbjuds i form av kurser som upphandlas från universitet och högskolor, i stället för att lärare deltar i det ordinarie kursutbudet inom högskolan. En fördel med att Skolverket upphandlar kurser är att myndigheten då kan säkerställa att det finns kurser tillgängliga i de ämnen där andelen behöriga lärare behöver öka. Det är inte säkert att alla kurser finns tillgängliga i det öppna utbudet hos universitet och högskolor. Skolverket kan också, för varje lärare, säkerställa att den som påbörjar en kurs får den behörighet som avses. Utredningen anser därför att ordningen att Skolverket ska upphandla behörighetsgivande kurser ska kvarstå just nu.

På sikt anser dock utredningen att utvecklingen bör vara att en mindre andel behörighetskompletterande kurser än i dag erbjuds som uppdragsutbildningar, och att utbildningarna i stället erbjuds inom högskolans ordinarie utbildningsutbud. Detta kräver en ändring av resursfördelningssystemet. I avvaktan på Styr- och resursutredningens (U 2017:5) förslag om justeringar av högskolornas resurstilldelningssystem liksom förslag från 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:37) om organisationen inom vilken det statliga kompetensutvecklingsutbudet huvudsakligen bör avgöras, föreslås därför möjligheten erbjudas i det förlängda Lärarlyftet II.

I Lärarlyftet II erbjuds också möjligheter till validering av ämneskunskaper.

Målgruppen ska fortsatt vara legitimerade lärare och fritidspedagoger

Utredningen föreslår att målgruppen för behörighetsgivande fortbildning, inom Lärarlyftet II men även inom professionsprogrammet, även i fortsättningen ska vara legitimerade lärare och fritidspedagoger.⁷¹ I utredningens direktiv står att förslagen ska gälla behörighetsgivande *fort*bildning, och utredningen tolkar detta som utbildning för färdiga lärare som behöver komplettera sin legitimation med behörighet för undervisning i fler ämnen än deras legitimation i dag specificerar.

⁷¹ Utredningen föreslog dock i delbetänkandet (SOU 2017:51) att en fritidspedagogexamen ska vara behörighetsgivande.

Utredningen föreslår dock att Lärarlyftets målgrupp avseende deltagande i kurser vidgas till att även omfatta legitimerade lärare som vill komplettera sin behörighet i ämnen som de ännu inte undervisar i. I dag krävs det att läraren undervisar som obehörig i ett ämne för att få ta del av kurserna i Lärarlyftet. Med tanke på den pågående lärarbristen finns det dock vinster med att lärare vidgar sin behörighet till fler ämnen. Om enskilda lärare blir behöriga i fler ämnen blir tillgången till behöriga i olika ämnen jämnare över tid. Det kan förenkla för huvudmän och rektorer att planera verksamheten. Utredningen anser dock att möjligheten för lärare som inte undervisar i det aktuella ämnet ska begränsas till deltagande i kurser, men inte omfatta ekonomisk ersättning i form av statsbidrag. På så sätt kan investeringen i Lärarlyftet II bidra till att lindra en framtida kompetensbrist, medan kostnaderna för ekonomisk ersättning begränsas till att lösa dagens akuta brist.

Även om utredningen föreslår att behörighetsgivande fortbildning ska begränsas till lärare med lärarlegitimation, anser utredningen också att det är mycket viktigt att regeringen gör satsningar för att underlätta för verksamma lärare som ännu saknar en lärarexamen att skaffa sig en sådan. Utredningen återkommer till detta behov i kapitel 11.

6.8.4 Bättre ekonomiska studievillkor för behörighetsgivande fortbildning inom Lärarlyftet

Utredningens förslag: Villkoren för deltagande i behörighetsgivande fortbildning inom Lärarlyftet bör förbättras. Statsbidraget för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande bör ändras så att läraren har möjlighet att minska sin tjänst om minst 25 procent av heltid under studierna. Huvudmannen ska maximalt kunna få ersättning för lärarens lönekostnader för en nedsättning om 25 procent av heltid, men det finns inget som hindrar att huvudmannen minskar lärarens tjänst ytterligare.

Alla elever har rätt att undervisas av välutbildade lärare med tillräckliga ämneskunskaper för sin undervisning. Men det är fortfarande många lärare som undervisar i ämnen de saknar behörighet för. Lärarbristen medför också att huvudmän inte kan avvara sina legitimerade lärare för att delta i Lärarlyftet.

Med hänsyn till den pågående lärarbristen är det av stor vikt att det finns goda möjligheter för verksamma, legitimerade lärare att ta del av behörighetsgivande fortbildning samtidigt som de arbetar kvar i sina klassrum. Om de får en reell möjlighet till detta kan vi behålla lärarna i undervisningen samtidigt som andelen lärare som är behöriga för sin undervisning ökar. Utredningen föreslår därför att de ekonomiska studievillkoren för lärare som deltar i Lärarlyftet II förbättras. Med tjänstgöring på deltid kan läraren hinna undervisa och ha en tydlig förankring i skolenhetens verksamhet och på den resterande tiden studera en behörighetsgivande fortbildning.

Man kan ifrågasätta varför staten ska ta på sig ansvar och kostnader för yrkesverksamma lärares fortbildning när skollagen tydligt reglerar huvudmannens skyldigheter. Staten bär dock ett ansvar för skolväsendets kompetensförsörjning via högskolornas lärar- och förskollärarytbildningar. Just nu bidrar bland annat ett ökande elevantal till att de lärare som examineras från utbildningarna inte räcker till, trots att regeringen har gjort omfattande satsningar på att utöka antalet platser. Eftersom behovet av fler lärare är så stort att utbildningarna inte kan bidra med ett tillräckligt antal examinerade lärare och förskollärare för att klara huvudmannens övergripande behov av kompetens, behöver därmed staten på andra sätt medverka till att behovet kan tillgodoses. Huvudmannen har dock också ett ansvar att ge lärarna så goda förutsättningar för sitt arbete så att fler söker sig till, liksom fler stannar i, skolväsendet.

Brist på tid och resurser är i dag hinder för deltagande i Lärarlyftet

Det finns en samstämmighet bland lärare, huvudmän och rektorer om att brist på tid och ekonomiska resurser är två anledningar till att lärare inte deltar i kompetensutveckling i högre grad. Det visar dels TALIS, dels Skolinspektionen.⁷² Även Skolverket har påtalat att det krävs bättre ekonomiska villkor för lärare som deltar i behörighetsgivande utbildning.⁷³

Utredningen föreslår därför att studievillkoren för deltagande i behörighetsgivande fortbildning förbättras. Statsbidraget för fort-

⁷² Skolverket (2014c) och Skolinspektionen (2015b).

⁷³ Skolverket (2015g).

bildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande bör ändras för att ge huvudmannen möjlighet att bereda läraren möjlighet att minska sin tjänst om minst 25 procent under studierna, i stället för den ersättning i dag som ges till huvudmannen. Huvudmannen ska maximalt kunna få ersättning för lärarens lönekostnader för en nedsättning om 25 procent, men det finns inget som hindrar att huvudmannen minskar lärarens tjänst ytterligare. Statsbidraget ska också i fortsättningen gälla lärare som har en lärarexamen och syfta till att de ska få fortbildning som ska ge dem behörighet för den undervisning de bedriver. Statsbidraget ska alltså inte gälla de legitimerade lärare som vill komplettera sin behörighet men som ännu inte undervisar i det aktuella ämnet.

Ett statsbidrag som utredningen har inspirerats av är statsbidraget för *behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena*.⁷⁴ Syftet med det statsbidraget är att ge yrkeslärare en möjlighet att kombinera studier och arbete och kunna avlägga en yrkeslärarexamen. Statsbidraget möjliggör för huvudmannen att ge yrkesläraren nedsättning av arbetstiden under studierna. Yrkeslärare är i regel äldre och mer etablerade än den genomsnittliga universitetsstudenten och regeringen har därför satsat på ett statsbidrag som ska möjliggöra för yrkeslärarna att kombinera arbete och studier. För att kunna få bidrag ska huvudmannen minska lärarens arbetstid med minst 25 procent. Bidraget betalas ut under högst två år per lärare. Enligt Skolverkets årsredovisning för 2016 har statsbidraget gått från undersökt till att vara nästan fullsoekt.⁷⁵ Man kan fundera på om det hänger ihop med att riksdagen i och med budgetpropositionen för 2016 beslutade att öka statens åtagande i statsbidraget: nu får huvudmannen ersättning för hela lärarens nedsättning av tjänst om 25 procent. Tidigare delade staten och huvudmännen på kostnaden. Av de totalt 115 lärare som 2013 beviljades bidrag var det bara 5 som tog examen. År 2014 beviljades 236 lärare bidrag varav 216 lärare fullföljde studierna och 74 lärare tog examen. Mellan 2013 och 2015 har cirka 600 lärare tagit del av bidraget.⁷⁶

⁷⁴ Förordning (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena.

⁷⁵ Skolverket (2017g).

⁷⁶ Skolverket (2017g).

Huvudmannen behöver förutsättningar för att ge lärarna tid för studierna samtidigt som de arbetar kvar som lärare

Utredningen har övervägt att föreslå ett bidrag som riktas till den studerande läraren i stället för ett statsbidrag som riktas till huvudmannen. Man skulle kunna tänka sig en utbildningspremie som belöning till den som studerar på fritiden, eller ett utökat studiemedel för den som tar tjänstledigt för att studera. Utredningen tar dock utgångspunkt i att det är viktigt att legitimerade lärare, som behöver utöka sin behörighet för ett ämne de undervisar i, undervisar på deltid samtidigt som de studerar. Därför anser utredningen att det är tid för studierna som lärare som ska kombinera arbete och studier behöver snarare än ekonomisk stimulans för att öka motivationen. En utbildningspremie bedöms därför inte vara effektiv för denna målgrupp.

När det gäller studiemedel har de som redan har en lärarexamen en lång utbildning bakom sig och har troligen studieskulder från denna utbildning. Sannolikt har de också använt de studiemedel de är berättigade till. Verksamma lärare är också äldre än den genomsnittliga universitetsstudenten, och många har ett etablerat liv med de kostnader som det medför. Sannolikheten att en legitimerad lärare vid dessa förhållanden skulle välja att studera med studiemedel, om det var möjligt, för att utöka sin behörighet att undervisa bedöms utredningen som mindre sannolik. Utredningen bedömer därför att satsningar som rör studiemedel inte kommer att leda till ett ökat studiedeltagande för denna grupp.

Utredningen har också övervägt att föreslå ett statsbidrag med samma villkor som de som rådde i Lärarlyftet I, där läraren studerade med 80 procent av lönen. Detta var mycket uppskattat. Utredningen anser dock att ett nytt statsbidrag behöver anpassas till den situation med lärarbrist som råder i dag. Om legitimerade lärare skulle ta tjänstledigt på heltid för att delta i behörighetsgivande fortbildning skulle de lämna ett mycket stort hål i skolverksamheter som redan i dag tyngs av svårigheten att rekrytera legitimerade lärare. Utredningen anser att statsbidraget måste bygga på en konstruktion där läraren finns kvar i verksamheten samtidigt som läraren ges tid för sina studier.

6.8.5 Det bör bli tydligare vad som krävs för komplettering för att bli behörig att undervisa i ytterligare ämnen

Utredningens bedömning: Det är viktigt att det är tydligt för legitimerade lärare vad som krävs för utökad behörighet i fler ämnen och årskurser. Utredningen anser därför att en eller flera lämpliga myndigheter, exempelvis VAL-lärosätena, bör få i uppdrag att arbeta med att tydliggöra för lärare som redan har ämnesstudier vilka kurser som krävs för att läraren ska kunna utöka sin behörighet att undervisa i ett ämne.

I budgetpropositionen för 2018 konstaterar regeringen att det är viktigt att tydliggöra vägarna in i läraryrkena. Men utredningen anser att det också finns behov av att tydliggöra vägarna till utökad behörighet för en enskild lärare som redan är legitimerad och behörig i sina undervisningsämnen. Det är i dag svårt för många lärare att få information om vilken utbildning som krävs för att bredda sin behörighet.

Av behörighetsförordningens bestämmelser framgår hur många högskolepoäng en lärare behöver komplettera med ämnesstudier i för utökad behörighet att undervisa i ytterligare ämnen eller årskurser.⁷⁷ Men ofta har en lärare redan studier i ett eller flera ämnen som hen eventuellt kan tillgodoräkna sig vid en utökad behörighet. Det kan också vara så att undervisningsämnet inte motsvaras av ett ämne som vanligen erbjuds i högskolan. Problemet för läraren är att det ofta är svårt att få information om *vad* som behöver läsas in och att det är svårt för lärare att få garantier för vilka kurser som kan tillgodoräknas och vilka kurser som saknas för behörighet.

Det kan exempelvis gälla en ämneslärare i gymnasieskolan som är behörig i två samhällsvetenskapliga ämnen och vill bredda sin behörighet till ett tredje. Eftersom samhällsämnen är tvärvetenskapliga bör det finnas kurser i lärarens utbildning för de två första ämnena som hen kan bygga på för behörighet i det tredje ämnet.

Skolverket kan informera individer om hur många högskolepoäng som krävs för behörighet att undervisa i ett ämne beroende på årskurs och/eller skolform. Skolverket kan dock inte avgöra vad som krävs

⁷⁷ 2 kap. Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och forskollärare.

för att en lärares kompetens ska vara relevant för ett så kallat bilaga 4-ämne, med vilket avses de vanligare undervisningsämnena så som matematik, samhällskunskap och svenska.⁷⁸ Högskolor och universitet har däremot, enligt högskoleförordningen, en skyldighet att pröva om tidigare utbildning eller verksamhet kan godtas för tillgodoräknande för viss högskoleutbildning. Denna skyldighet föreligger dock endast för den som är student vid högskolan eller universitetet.⁷⁹ Problemet med denna reglering är att den förutsätter att läraren redan innan antagning måste veta vad hen behöver studera innan hen kan få sina tidigare studier validerade.

Otydligheten kan leda till att den ambitiösa läraren inte anser det vara värt att chansa på att utbilda sig i kurser som eventuellt inte är behörighetsgivande.

I en tid då lärarbristen är stor har vi inte råd med otydlighet i hur man blir lärare eller hur lärare ska bli ännu mer anställningsbara. Pusslet med lärartjänster och lärarbehörighet förenklas om lärare är behöriga i flera undervisningsämnena. Utredningen anser att det behöver bli tydligare hur lärare kan bygga vidare på sina tidigare ämnen, för att kunna bli behöriga i fler undervisningsämnena.

De högskolor och universitet som i dag har i uppdrag att bedriva Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL) ska planera utbildningarna med hänsyn till varje students tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.⁸⁰ De har också sedan 2011 i uppdrag att informera övriga universitet och högskolor med lärarutbildning om sina erfarenheter och erbjuda vägledning i fråga om bedömning av tidigare utbildning och verksamhet och av studieplanering medverka till en likvärdig behandling av personer som har påbörjat eller slutfört en utbildning till lärare eller förskollärare enligt äldre bestämmelser och som önskar få en examen för utbildningen.⁸¹ VAL-lärosäten har därmed lång erfarenhet både vad gäller frågor om validering och enskilda students behov av komplettering men också av att informera om detta arbete varför de skulle kunna vara en resurs i arbetet med att tydliggöra vägarna till ytterligare behörighet.

⁷⁸ 2 kap. 23 § förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare samt bilaga 4 till högskoleförordningen (1993:100).

⁷⁹ 6 kap. 6–8 §§ högskoleförordningen (1993:100).

⁸⁰ 15 § förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärexamen.

⁸¹ Regeringen (2011).

7 Hur kan karriärstegsreformen och lärarlönesatsningen utvecklas?

Under det senaste decenniet har både nuvarande och förra regeringen sett behov av att ta initiativ för att öka läraryrkets attraktionskraft, både för att fler personer ska vilja bli lärare och för att fler lärare ska stanna kvar och utvecklas i yrket. Så infördes till exempel ett legitimationssystem för lärare och förskollärare år 2011. Det främsta syftet med legitimationsreformen var att höja kvaliteten på undervisningen, men ett annat uttalat syfte var att bidra till en högre status för lärar- och förskolläraryrket, vilket i sin tur skulle leda till att fler vill bli lärare eller förskollärare.¹

Även de två statliga satsningarna karriärstegsreformen och lärarlönelyftet har haft som uttalat syfte att genom höjda löner premiera skickliga lärare att stanna kvar i yrket.²

På så sätt tar satsningarna sikte på att både bidra till att stärka yrkets attraktionskraft och leda till att kvaliteten i skolväsendet höjs och att elevernas resultat förbättras. Men båda satsningarna har fått skarp kritik. Bland annat har de inte fått legitimitet bland lärarna, den grupp som satsningarna är tänkta att stärka.

För att satsningarna ska få avsedd verkan är det viktigt att erfarenheter och slutsatser omhändertas. Utredningen har därför i direktivet getts i uppdrag att utreda om det är möjligt att genom eventuella justeringar av bestämmelserna skapa bättre förutsättningar för lärare med karriärtjänster att förbättra undervisningens kvalitet. För att

¹ Prop. 2009/10:20.

² Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare samt förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

satsningarna ska få positiva effekter för såväl den enskilda lärarens yrkesutveckling som för hela skolenhetens och skolväsendets verksamhet är det viktigt att analysera hur de två satsningarna kan samverka för att bidra till bästa möjliga skolutveckling.

Utgångspunkten är även fortsatt att svensk lönebildning ska skötas av de förhandlande parterna på arbetsmarknaden.

Vid förskolor och skolor samt inom vuxenutbildningen har huvudmän och rektorer vidtagit ett flertal olika lokala satsningar för lärare och förskollärare för att därigenom stärka förskole- eller skolenhetens kompetens och utvecklingsarbete. Detta har bland annat skett genom lokala initiativ att inrätta förstelärartjänster eller att utse lektorer som inte är finansierade av statsbidrag. I detta kapitel redogör utredningen inte för sådana initiativ utan enbart för de satsningar som finansieras med statliga bidrag.

7.1 Bättre löner och karriärmöjligheter för skickliga lärare utan att de lämnar undervisningen

Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet har båda viktiga syften, nämligen dels att stimulera skolhuvudmän att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare, dels att genom höjda löner till särskilt kvalificerade lärare och förskollärare bidra till en ökad kvalitet i undervisningen, till förbättrade kunskapsresultat och till verksamhetens utveckling i övrigt. Regeringen har genom satsningarna velat premiera skickliga lärare och förändra lärarnas löner samtidigt som huvudmännen har behållit ansvaret för den lokala lönebildningen och givits frihet att genomföra reformerna på ett sätt som passar varje verksamhet lokalt. Genom satsningarna kan skickliga lärare genom sin undervisning göra karriär och få ökade löner.

Satsningarna ska fungera parallellt och har stora likheter: de ska båda leda till att kvalificerade lärare premieras och får höjda löner genom riktade statsbidrag. De omfattar i huvudsak samma grupp lärare och inte sällan får samma lärare del av båda satsningarna. Betydligt fler lärare har dock fått ta del av lärarlönelyftet än av karriärstegsreformen.

För både karriärstegsreformen och lärarlönelyftet är det huvudmännen lokalt som avgör vilka lärare som ska utses till förstelärare respektive lektor samt vilka lärare som ska ta del av lärarlönelyftet.

Huvudmännen har relativt stor frihet vid implementeringen av satsningarna och har även möjlighet att, inom de av förordningarna fastställda ramarna, i viss mån avgöra hur stor löneökningen ska vara.³

Regeringen har aviserat att satsningarna är långsiktiga och att de kan komma att existera samtidigt under lång tid framöver. Av budgettekniska skäl, och på samma sätt som gäller för alla andra frågor i den statliga budgeten, fattas dock formellt budgetbeslut för ett år i taget. Regeringen har också aviserat att medlen för lärarlönelyftet på sikt, när modellen etablerats och fungerar, ska fördelas till kommunerna via det generella statsbidraget.⁴ Många huvudmän har också valt att anställa förstelärare och lektorer tills vidare och att göra lärarlönelyftet permanent.

Både Statskontoret och Riksrevisionen har granskat hur satsningarna har genomförts och fungerar. Slutsatserna från dessa granskningar redovisas längre fram i detta kapitel. Satsningarna har mött kritik, bland annat har tillsättning av karriärtjänster och tilldelning av lärarlönelyft i viss mån upplevts som godtyckliga, vilket lett till att en majoritet av lärarna är negativt inställda till satsningarna. Utredningen kan konstatera att för att syftena med de båda satsningarna ska kunna uppnås är det viktigt att de erfarenheter och slutsatser som de två granskningarna redovisar omhändertas och åtgärdas.

7.2 Med karriärstegsreformen ska yrkesskickliga lärare premieras så att elevers resultat förbättras

I budgetpropositionen för år 2012 föreslogs en karriärutvecklingsreform inom läraryrket med utvecklingssteg för yrkesskickliga lärare bland annat med syfte att premiera de bästa lärarna.⁵

Syftet med att införa ett statsbidrag för att stimulera huvudmännen att inrätta karriärsteg var att de lärare som i undervisningen uppvisar särskild yrkesskicklighet ska premieras, vilket i förlängningen ska leda till att elevernas resultat förbättras. Det bedömdes som

³ För huvudmän som inrättar karriärsteg har huvudmannen möjlighet att ge lärarna olika lönehöjning, så länge snittet per månad är 5 000 kronor mer för varje förstelärare respektive 10 000 kronor för varje lektor, under förutsättning att huvudmannen utser fler än en förstelärare. Det genomsnittliga lönepåslaget för lärarlönelyftet är minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och lärare, forskollärare eller fritidspedagog.

⁴ Prop. 2015/16:1.

⁵ Prop. 2011/12:1.

viktigt att de särskilt yrkesskickliga lärarnas kompetens och potential skulle tas tillvara och att kunskaper kan sprids till andra lärare på skolenheten, så att kunskaperna kommer så många elever som möjligt till del. Ett av syftena med att införa karriärsteg för lärare var vidare att särskilt yrkesskickliga lärare inte ska lämna undervisningen.⁶

Karriärstegsreformen, som infördes 2013, innebär att skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare har möjlighet att ansöka om statsbidrag från Skolverket.

Statsbidraget omfattar lärare i samtliga skolformer utom förskolan.⁷ Eftersom statsbidraget kräver att läraren är anställd av huvudmannen omfattas inte heller lärare som undervisar i skolväsendet på entreprenad, något som utredningen har i uppdrag att se över.⁸

De två karriärstegen är förstelärare och lektor. För att utses till förstelärare krävs att läraren, förutom att vara legitimerad, ska ha minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning samt ha visat särskilt god förmåga att förbättra elevernas studieresultat, visat ett starkt intresse för att utveckla undervisningen och även i övrigt bedöms som särskilt kvalificerad för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. För att utses till lektor enligt förordningen krävs att läraren, förutom att vara legitimerad, även har avlagt en examen på forskarnivå samt att han eller hon under minst fyra års tjänstgöring som lärare inom skolväsendet har visat pedagogisk skicklighet.⁹

Huvudmannen får statsbidrag för att betala ut minst 5 000 kronor mer i lön per månad till varje förstelärare och 10 000 kronor till varje lektor. Om huvudmannen utser flera förstelärare eller lektorer har denne möjlighet att ge dem olika lönehöjning, så länge snittet per månad är 5 000 kronor mer för varje förstelärare respektive 10 000 kronor för varje lektor.¹⁰

Under 2016 betalade Skolverket ut drygt 1,2 miljarder kronor i statsbidrag för förstelärare och lektorer. Statsbidraget finansierade löneökningar för cirka 15 000 förstelärare och 170 lektorer.

⁶ Regeringen (2012a).

⁷ 2 § förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁸ Se vidare kap. 8.

⁹ 3–4 §§ förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Med legitimerad lärare enligt första stycket 1 jämföras lärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 och andra stycket skollagen (2010:800).

¹⁰ 7–8 a §§ förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

Av förstelärarna arbetade 72 procent i grundskolan, 23 procent i gymnasieskolan och mindre än 5 procent i övriga skolformer.¹¹

Regeringens ambition har varit att var sjätte legitimerad lärare skulle ha en karriärtjänst delvis finansierad med statliga medel hösten 2016. Denna ambition är i princip uppnådd. Hösten 2016 hade var sjunde legitimerad lärare i grundskolan och var femte gymnasielärare en karriärtjänst. Nästan var sjätte lärare hade en karriärtjänst sett över lärarkategorierna totalt (drygt 15 procent av samtliga lärare).¹²

Utifrån de uppgifter som finns tillgängliga undervisar de flesta karriärtjänstlärarna i ämnena svenska och matematik. I gymnasieskolan är såväl förstelärare som lektorer vanligast förekommande på de högskoleförberedande programmen. De flesta lektorerna inom gymnasieskolan undervisar i de naturvetenskapliga ämnena.¹³

7.2.1 Karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden

För att stärka utvecklingen i skolor i utanförskapsområden beslutade regeringen 2014 om ett extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för fler lärare i förskoleklasser och grundskolor i sådana områden.¹⁴ Bidraget kompletterar statsbidraget för karriärsteg genom att det ger huvudmän med skolor i vissa utanförskapsområden möjlighet att anställa extra förstelärare eller/och lektorer i dessa områden. Bidraget kan sökas av huvudmän för förskoleklass och grundskola i särskilt utpekade områden, vilka anges i en bilaga till förordningen.

Höstterminen 2017 rekviderades statsbidraget av sex huvudmän, vilka samtliga var kommunala huvudmän. Totalt beviljades statsbidrag för 91 lärare.¹⁵

Utredningen behandlar statsbidraget mer utförligt i kapitel 10 om hur fler erfarna lärare och rektorer kan stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

¹¹ Prop. 2017/18:1.

¹² Källa: Skolverket.

¹³ Källa: Skolverket.

¹⁴ Förordning om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

¹⁵ Källa: Skolverket.

7.2.2 Samverkan för bästa skola och nyanländas lärande

Ytterligare ett statsbidrag som huvudmän kan ansöka om för att finansiera förstelärartjänster är knutet till de två satsningarna Samverkan för bästa skola och Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska.¹⁶

Skolhuvudmän som genomför insatser i enlighet med särskilda överenskommelser inom ramen för dessa uppdrag kan få ytterligare statsbidrag för att inrätta karriärsteg i form av förstelärare och lektorer. Sådana statsbidrag kan även lämnas till huvudmän för skolor som har särskilt svåra förutsättningar, men som inte omfattas av sådana överenskommelser. Samma krav som ställs för karriärtjänster i övrigt gäller även enligt denna satsning. Enligt regleringen kan även statsbidrag lämnas för insatser som antingen möjliggör anställning av eller ökade lönekostnader för särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning.¹⁷

Regeringen har även gett Skolverket i uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända barn och elever och vid behov för barn och elever med annat modersmål än svenska. Enligt uppdraget ska Skolverket genomföra systematiska insatser i syfte att stärka huvudmännens förmåga att erbjuda nyanlända barn och elever en utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Målet är högre målpuppfyllelse i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet och att förbättra förutsättningarna för goda kunskapsresultat för eleverna i grund- och gymnasieskolan.¹⁸

Dessa insatser behandlas mer utförligt i kapitel 10 om hur fler erfarna lärare och rektorer kan stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

¹⁶ Regeringen (2015a). Uppdrag till Statens skolverk. Se även kap. 10.

¹⁷ Förordning om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

¹⁸ Regeringen (2015c).

7.3 Lärarlönelyftet ska öka läraryrkets attraktionskraft och därigenom förbättra resultaten i skolan

Satsningen lärarlönelyftet aviserades i budgetpropositionen för 2015 och under hösten 2016 kunde huvudmännen rekvidrera statsbidrag för första gången. Kriterierna för satsningen togs fram i dialog med arbetsmarknadens parter inom ramen för Nationell samling för läraryrket. Regeringens avsikt med satsningen var att genom höjda lärarlöner premiera skicklighet och utveckling i yrket och därigenom dels öka läraryrkets attraktionskraft, dels bidra till en ökad kvalitet i undervisningen, till förbättrade kunskapsresultat och till verksamhetens utveckling i övrigt.

Lärarlönelyftet innebär att skolhuvudmän, med hjälp av statsbidrag, ska kunna ge en löneökning till särskilt kvalificerade lärare, förskollärare eller fritidspedagoger.¹⁹ Det ska bidra till en långsiktig löneökning för de lärare som kommer i fråga, utöver den ordinarie lönerevisionen.

En tydlig skillnad mellan karriärstegsreformen och lönesatsningen är att inga befattningar är knutna till lönelyftet.

Satsningen omfattar alla skolformer utom den kommunala vuxenutbildningen.²⁰ Regeringen har valt att prioritera grundskolans och gymnasieskolans lärare, med motiveringen att det är i de skolformerna som kunskapsresultaten behöver stärkas. Detta val har mött kritik, exempelvis från lärarnas fackliga organisationer, som pekar på att lärarbristen är lika stor i vuxenutbildningen och att dessa lärare har samma krav och yrkesansvar som lärare i grund- och gymnasieskolan.

Statsbidrag får lämnas för en legitimerad lärare, förskollärare eller fritidspedagog som är särskilt kvalificerad för den undervisning som huvudmannen bedriver.²¹ Läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen ska därutöver ha visat intresse för och god förmåga till att utveckla undervisningen på egen hand och tillsammans med kollegor och därigenom förbättrat elevernas studieresultat eller måloppfyllelse.

¹⁹ Förordningen om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

²⁰ 5 § Förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

²¹ Med legitimerad lärare jämställs lärare som undervisar i modersmål eller i ett yrkesämne i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan, vissa speciallärare eller specialpedagoger utan legitimation, samt lärare som är undantagna kravet på legitimation enligt 2 kap. 17 § första stycket 1 skollagen.

sen i förskolan. Detta ska ha skett genom att läraren, förskolläraren eller fritidspedagogen har

- tagit särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande i former som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet,
- med stöd av formell utbildning på avancerad nivå utöver lärarexamen eller förskollärarexamen förbättrat undervisningens innehåll, metoder och arbetssätt,
- tagit särskilt ansvar för att stödja lärar- eller förskollärarstudenter och kollegor som är nya i yrket eller tagit särskilt ansvar för att utveckla ämnen eller ämnesövergripande områden, eller
- tagit särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer.²²

För lärarlönelyftet avsätts tre miljarder kronor årligen, vilket räcker till månatliga löneökningar för cirka 60 000 lärare, förskollärare och fritidspedagoger. Minst 90 procent av medlen avsätts till lärare och förskollärare i förskoleklass, grundskola, gymnasieskola och motsvarande skolformer. Maximalt 10 procent får rekvideras till förskollärare i förskolan och fritidspedagoger i fritidshemmet.

Den sammanlagda löneökningen hos varje huvudman ska överstiga den lön som annars skulle ha utgått enligt den ordinarie lönerevisionen med i genomsnitt minst 2 500 kronor och högst 3 500 kronor per månad och person.²³

Hösten 2017 rekviderade 962 av 1 074 möjliga huvudmän 93,8 procent av bidragsramen. Drygt 67 000 lärare, förskollärare och fritidspedagoger har genom satsningen fått en löneökning om i genomsnitt 2 594 kronor i löneökning per månad.²⁴

²² 6–7 §§ förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

²³ 9 § förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

²⁴ Källa: Skolverket.

7.4 Satsningarna har potential att stärka läraryrket – men deras legitimitet måste förbättras

Både Statskontoret och Riksrevisionen har granskat hur karriärstegsreformen och lärarlönelyftet har genomförts och fungerar. Granskningarna visar att satsningarna har fått ett stort genomslag i lärarkårens lönebild, genom att många förstelärare har utsetts och att många lärare har fått ta del av lärarlönelyftet. Satsningarna uppvisar ett brett deltagande vilket är en viktig förutsättning för att nå målen med satsningarna. Men satsningarna har också mött skarp kritik, bland annat från lärarna själva. Sämre arbetsklimat och otydlighet vad gäller både tillsättningsprocesserna och användandet av karriärtjänster lyfts särskilt fram. I ett längre perspektiv bedöms dock satsningarna ha potential att bidra till att stärka läraryrket men för att uppnå detta krävs att satsningarna är förankrade och får legitimitet bland huvudmän, rektorer och lärare.

7.4.1 Statskontorets uppföljning av karriärstegsreformen²⁵

Statskontoret har haft i uppdrag att följa upp och analysera hur reformen om inrättandet av karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare implementerats och fungerar i förhållande till reformens syften.²⁶ Uppdraget har rapporterats i tre delrapporter, en från huvudmännens perspektiv, en från lärarnas och en från rektorernas perspektiv.²⁷

Den huvudsakliga slutsatsen från de tre delrapporterna är att karriärstegsreformen uppvisar ett brett deltagande. Framför allt kommunala huvudmän med en tyngdpunkt på grundskolor och gymnasieskolor deltar. Små, enskilda huvudmän deltar i lägre utsträckning, vilket dock inte är unikt för karriärstegsreformen: små huvudmän tar generellt sett del av statsbidragssatsningar inom skolväsendet i lägre omfattning.

²⁵ Statskontoret (2015) (2016a) samt (2017b).

²⁶ Regeringen (2014).

²⁷ Delrapporterna har redovisats i juni 2015, februari 2016 samt i februari 2017.

Bristande legitimitet för reformen

Statskontoret konstaterar att genomförandet av karriärstegsreformen endast till viss del har skapat förutsättningar för att nå målet om ett attraktivare läraryrke och bättre skolresultat. Även om reformen har fått stor spridning och har gett avtryck på lärarnas löner, har huvudmännen inte lyckats skapa legitimitet för reformen bland lärarna. En majoritet av lärarna anger att de är ganska eller mycket negativt inställda till karriärstegsreformen. De lärare som själva har en karriärtjänst är dock betydligt mer positiva till reformen än andra lärare.

Rektorerna är inte fullt lika positiva till reformen som huvudmännen men mer positiva än lärarna. Lärarna värderar generellt riskerna med reformen högre, så som exempelvis en splittrad lärarkår, men rektorerna värderar risken för splittring bland lärare högst av aktörerna.

Utformningen av tjänsterna har betydelse för hur reformen tagits emot

Statskontoret konstaterar att hur karriärtjänsterna utformas hos olika huvudmän varierar när det gäller både de enskilda uppdragen och villkoren för de lärare som innehar en karriärtjänst. Både lärare och rektorer anser att den största nyttan med karriärtjänsterna är fler och bättre pedagogiska diskussioner och fler utvecklingsprojekt som leds av förstelärare. De tror i högre grad på att reformen bidrar till förbättrad undervisning än att den gör yrket mer attraktivt.

På många håll har det varit otydligt hur karriärtjänster ska tillsättas och hur tjänsterna ska användas i verksamheten. Otydligheten har skapat utrymme för olika tolkningar och förväntningar och därmed också grogrund för misstro och missnöje. För att uppnå de tänkta positiva effekterna krävs att reformen är förankrad och får legitimitet bland huvudmän, rektorer och lärare samt framtida lärare. En tydlig koppling mellan den efterfrågade kompetensen och tjänstens innehåll ökar förutsättningarna för att karriärtjänstlärarnas uppdrag ska gynna utvecklingen inom skolan.

*Olika faktorer avgör var karriärtjänstlärarna är verksamma
– men lektorerna är få*

Den absoluta majoriteten av karriärtjänsterna är förstelärartjänster och förhållandevis få lektorer har utsetts. Detta kan bero på att det finns en brist på lärare som når upp till kvalifikationskraven för att utses till lektor. Eftersom en lektorstjänst i kostnad motsvarar två förstelärartjänster kan det också bero på att många huvudmän för att få en större spridning av tjänsterna har valt förstelärartjänster före lektorer. Ytterligare en anledning som huvudmän uppgett är att lektorer inte bedöms behövas i verksamheten. Det är även så att små huvudmän endast har möjlighet att rekvirera statsbidrag för en förstelärare och inga lektorer då bidragsramarna för dessa huvudmän endast rymmer medel för en förstelärartjänst.

Tre fjärdedelar av karriärtjänsterna innehåller kvinnor, vilket relativt väl motsvarar könsfördelningen bland legitimerade tjänstgörande lärare i samtliga skolformer (förskolan exkluderad). Däremot varierar karriärtjänsttäteten mellan skolformerna, vilket skapar olika karriär- och lönemässiga möjligheter för lärare, något som i sin tur kan göra att vissa skolformer framstår som mer attraktiva än andra ur karriärsynpunkt.

I viss mån används statsbidraget för att stärka skolor med svaga skolresultat. Men sammantaget är det en relativt liten andel som har prioriterat skolor med svaga skolresultat vid fördelningen. Tendensen är att både skolor med lägst och högst skolresultat har fått relativt hög karriärtjänsttätet hos flera huvudmän. Den viktigaste principen vid fördelning av karriärtjänsterna har varit att de skickligaste lärarna ska premieras oavsett var de finns i verksamheten. Eftersom de skickligaste lärarna ofta söker sig till skolor med studiemotiverade elever och goda resultat är risken att fördelningen av karriärtjänster förstärker de skillnader som redan finns mellan skolor med starka respektive svaga resultat.

Lönespridningen har ökat påtagligt

Lönespridningen har ökat påtagligt sedan reformen infördes och har fortsatt öka ytterligare med införandet av lärarlönelyftet. Majoriteten av aktörerna anser att kompetenta lärare ska få högre lön, men anser att reformen riskerar att skapa alltför stora löneskillnader. Rektorer

upplever ett dilemma kring de lönemässiga resultaten av de båda reformerna där många anser det vara självklart att karriärtjänstlärarna är skickligast och därför även bör få del av lärarlönelyftet. Där denna strategi råder kommer lönespridningen troligen att öka ännu mer. Men det finns även rektorer och huvudmän som anser att lärarlönelyftet bör användas till övriga lärare för att kompensera för de löneskillnader som redan uppstått. Detta får som resultat att löneskillnaden mellan karriärtjänstlärarna och övriga lärare minskar.

Statsbidraget för extra karriärtjänster till utanförskapsområden fungerar inte tillräckligt bra

När det gäller den del av reformen som rör statsbidrag för karriärsteg i utanförskapsområden visar Statskontoret på flera problem i statsbidragets konstruktion, bland annat bedöms inte de faktorer som styr urvalet av skolor som träffsäkra, vilket innebär att satsningen bedöms fungera mindre bra. De faktorer som styr vilka områden och därmed vilka skolor som omfattas verkar inte ta hänsyn till vilka skolor som egentligen har störst behov. Därmed finns en risk att det extra statsbidraget inte blir tillräckligt träffsäkert och att skolor med lika stora eller större behov inte får ta del av satsningen. Ett annat problem är att en huvudman måste utnyttja hela det extra statsbidraget för att överhuvudtaget få något statsbidrag, vilket leder till att flertalet skolor i behov av bidraget i slutändan inte kan rekvirera sökta medel. Som kraven nu är formulerade är det tveksamt om det extra statsbidraget bidrar till att uppnå syftet att stärka skolor med stora utmaningar.

7.4.2 Statskontorets utvärdering av lärarlönelyftet²⁸

Statskontoret har även fått i uppdrag att följa upp, analysera och utvärdera hur statsbidraget för höjda lärarlöner har genomförts, fungerat och nyttjats av skolhuvudmännen samt om satsningen har uppfyllt sitt syfte. Statskontoret redovisade den första delen av uppdraget i december 2017. Den andra delrapporten ska redovisas i december 2019 och uppdraget ska slutredovisas i juni 2021.

²⁸ Statskontoret (2017c).

I den första delrapporten har Statskontoret undersökt i vilken utsträckning skolhuvudmännen har deltagit i satsningen, hur de har fördelat statsbidraget och hur huvudmännen prioriterat mellan kriterierna i förordningen som styr satsningen. Statskontoret har också undersökt i vilken utsträckning ersättningen till huvudmännen täcker deras kostnader för att delta i lärarlönelyftet samt analyserat vilka resultat som huvudmän och rektorer uppfattar att satsningen lett till.

Statskontoret konstaterar att omkring 90 procent av huvudmännen har valt att delta i lärarlönelyftet. De allra flesta huvudmännen använder också över 90 procent av det bidrag som de har fått beviljat. Detta innebär att en viktig grundförutsättning för att nå målet med satsningen, att stimulera skolhuvudmännen att ge särskilt kvalificerade lärare högre lön, ska kunna uppnås. Det är främst små och enskilda huvudmän som har valt att inte delta i lärarlönelyftet.

Huvudmännen premierar de skickligaste lärarna

Både huvudmän och rektorer har valt att premiera de skickligaste lärarna när de har fördelat lärarlönelyftet. Drygt en fjärdedel av huvudmännen och knappt hälften av rektorerna uppger att de har prioriterat mellan kriterierna i statsbidragsförordningen som styr lärarlönelyftet. Det kriterium som flest har prioriterat är det som handlar om att läraren ska ha tagit särskilt ansvar för att utveckla undervisningen genom kollegialt lärande baserat på vetenskaplig grund.

Statsbidraget har i något högre grad fördelats till kvinnor jämfört med till män. I övrigt speglar fördelningen av satsningen lärarkåren relativt väl, till exempel när det gäller fördelningen mellan dem som arbetar i grundskolan respektive gymnasieskolan. Lärarlönelyftet ska enligt förordningen fördelas till de mest kvalificerade lärarna, men huvudmännen ska också ta hänsyn till elevers behov och förutsättningar.²⁹ Endast 6 procent av huvudmännen uppger att de har tagit hänsyn till elevers behov och förutsättningar när de fördelat lärarlönelyftet. Rektorerna har till viss del kompenserat för detta i sin fördelning på skolenhetsnivå. Ungefär 10 procent av rektorerna upp-

²⁹ I 2 § andra stycket förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier hänvisas till bestämmelsen i 2 kap. 8 a § skollagen enligt vilken kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.

ger att de har prioriterat lärare som har hand om elever med särskilda behov.

Statskontorets analys visar att statsbidraget på kort sikt täcker största delen av de ökade kostnader som huvudmännen får till följd av lärarlönelyftet. Kostnaderna för huvudmännen ökar efterhand främst till följd av att en större grupp lärare kommer över brytpunkten för tjänstepension. Detta är kostnader som inte täcks av statsbidraget.

Goda förutsättningar att höja lärarnas lönenivå och attraktionskraften i yrket

Hur huvudmännen väljer att genomföra lärarlönelyftet får betydelse för i vilken utsträckning målen med satsningen kan komma att nås. Statskontoret gör bedömningen att det finns goda förutsättningar för att höja lönenivån och attraktionskraften för läraryrket. Det finns däremot sämre förutsättningar att nå målen att fler lärare ska söka sig till skolor med större utmaningar samt att satsningen ska leda till förändrade arbetssätt.

Statskontorets analys visar att lärarlönelyftet har lett till högre genomsnittslöner för lärare, vilket kan leda till att attraktionskraften för läraryrket på sikt kan öka. Huvudmän och rektorer anser att satsningen bidragit till att många lärare har fått högre lön än vad de annars skulle ha fått. Men de ser också att satsningen har bidragit till att lärare väljer att byta arbetsgivare på grund av att de är missnöjda med lönen. Ungefär 40 procent av huvudmännen och mer än hälften av de offentliga huvudmännen har valt att införa satsningen som ett permanent lönepåslag. Det är positivt för att nå regeringens mål om att de utvalda lärarna ska få en långsiktigt högre lön utöver sin ordinarie lönenivå.

Regeringen har pekat ut att ytterligare ett mål med lärarlönelyftet är att skapa karriärmönster som uppmuntrar erfarna lärare att söka sig till skolor med större utmaningar.³⁰ Statskontoret har undersökt i vilken utsträckning huvudmännen har tagit hänsyn till detta vid fördelning av statsbidraget. Granskningen visar att huvudmännen inte har fördelat någon större del av lärarlönelyftet till lärare vid dessa skolor.

³⁰ Regeringen (2015e).

Detta förefaller bero på att syftet inte har stått klart för huvudmännen. Skolverkets informationsmaterial betonar inte heller att huvudmännen även ska ta hänsyn till elevernas behov och förutsättningar när de fördelar satsningen utan fokuserar på de kriterier som lärarna behöver uppnå för att kunna få del av satsningen, vilket huvudmännen påpekat vid Statskontorets granskning.

Statskontoret bedömer att det saknas förutsättningar för att satsningen ska kunna få fler erfarna lärare ska söka sig till skolor med stora utmaningar. Statskontorets utredning visar också att lärarlönelyftet i mycket liten utsträckning har fått betydelse för verksamheten, exempelvis i form av förändringar i organisation eller arbetssätt. Statskontoret gör därför bedömningen att det finns ganska små förutsättningar för att lärarlönelyftet ska kunna bidra till att undervisningskvaliteten, kunskapsresultaten eller verksamheten i övrigt förbättras.

7.4.3 Riksrevisionens rapport om karriärstegsreformen och lärarlönelyftet ³¹

Riksrevisionen har granskat karriärstegsreformen och lärarlönelyftet utifrån frågeställningen huruvida dessa skapat förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft. Granskningen visar att regeringens lönemässiga målsättningar med reformerna till stor del har uppnåtts men att det har skett till priset av ett försämrat arbetsklimat bland lärarna.

Satsningarna har påverkat lärarnas lönenivå

Riksrevisionens konstaterar i sin rapport att en majoritet av huvudmännen och rektorerna är positiva till grundsytet med lärarlönelyftet, som de uppfattat är att höja lärarnas generella lönenivå och de upplever att båda satsningarna har påverkat möjligheten att skapa en lönestruktur som motsvarar lärarnas prestationer och arbetsuppgifter.

Resultaten av Riksrevisionens granskning tyder på att lärarlönelyftet kommer att öka lärarnas generella lönenivå och relativlöner ytterligare. Resultatet för karriärstegsreformen visar på en ökad lönesprid-

³¹ Riksrevisionen (2017b).

ning, vilket ligger i linje med regeringens målsättningar med reformerna. Detta bedöms skapa bra förutsättningar för att läraryrkets attraktionskraft ska öka. Det finns även tecken på att satsningarna verkar ha stimulerat huvudmännen till löneökningar för lärare utöver den summa som statsbidragen medfört.

Har statsbidragen ökat möjligheterna för lärare att utvecklas inom yrket?

En majoritet av huvudmännen och rektorerna som tillfrågades i Riksrevisionens granskning av lärarlönelyftet bedömer att det i viss mån finns en tydlig karriärväg för lärare som vill fortsätta att undervisa. En majoritet bedömer även att karriärstegsreformen har inverkat positivt på möjligheten för lärare att utvecklas inom yrket. Enligt huvudmän och rektorer har reformerna därmed i viss mån bidragit till att lärarnas utvecklingsmöjligheter inom yrket ökar. Lärarnas uppfattning inhämtades dock inte i Riksrevisionens undersökning. Detta gör att en heltäckande bild av lärarnas utvecklings- och karriärmöjligheter inte presenteras i granskningen.

Satsningarna har bidragit till en splittrad lärarkår

Lärarlönelyftet innebär stora förändringar i lärarnas lönestruktur. Därför är det viktigt att de uppkomna löneskillnaderna uppfattas som rättvisa om reformen ska kunna påverka läraryrkets attraktionskraft positivt. Huvudmännens uppgift skulle ha underlättats om de hade haft mer tid att förtydliga kriterierna för urvalet av de lärare som ska tilldelas statsbidraget och förankra dem hos lärarna. Eftersom det arbetet är omfattande för huvudmännen bedömer Riksrevisionen att tidsramen för att genomföra lärarlönelyftet har varit för kort. Riksrevisionen understryker dock att även huvudmännen har ett ansvar och menar att de hade kunnat göra mer för att tydliggöra lärarlönelyftet för lärarna.

Satsningarna upplevs i kombination med varandra ha skapat en uppdelning mellan förste-, ”andre”- och ”tredjelärare”, där ”tredjelärarna” är sådana som varken utsetts till förstelärare respektive lektor eller fått ta del av lärarlönelyftet. Uppdelningen av lärare uppstod i karriärstegsreformen men har förstärkts av lärarlönelyftet. Statsbidragen har genom det sätt de utformats, implementerats, och, som ut-

fallet av dem tolkats, skickat en signal om att vissa lärare är kompetenta och andra inte. En majoritet av huvudmännen och rektorerna upplever att reformerna på grund av detta har försämrat sammanhållningen mellan lärare. Detta är negativt eftersom undervisningen och skolans verksamhet i stor utsträckning utvecklas av lärarna gemensamt. Läraryrket uppfattas som ett yrke där alla gör i princip samma sak och att det därför är svårt att skilja ut en lärare som bättre än en annan. Det försämrar förutsättningarna för att reformerna ska kunna öka läraryrkets attraktionskraft.

Problem med hur de två satsningarna samspelar

Urvalskriterierna för de två statsbidragen träffar i stor utsträckning samma lärare, vilket ställt huvudmännen inför ett dilemma: Om de ger lärarlönelyft till karriärsteglärare riskerar de att skapa löneskillnader mellan lärarna som de upplever är omotiverat stora. Om de däremot inte ger lärarlönelyftet till karriärsteglärare riskerar de att urholka karriärstegsreformen (det vill säga den lärare som får en karriärtjänst tjänar inte lönemässigt på det). Omkring 40 procent av huvudmännen har inte gett lärarlönelyft till förstelärare. En majoritet av huvudmännen och rektorerna uppger att de direkt då lärarlönelyftet lanserades insåg problematiken med att samma lärare omfattades av kriterierna för förstelärare och lärarlönelyftet och att detta skulle leda till problem vid implementeringen.

Större kritik mot lärarlönelyftet än mot karriärtjänsterna

Granskningen visar att lärarlönelyftet i viss mån har mindre legitimitet bland huvudmän och rektorer än karriärstegsreformen. Karriärstegsreformen uppfattas som mindre kontroversiell då den innebär att lärarna ska visa intresse för en tjänst och att det går att ställa krav på lärarna efter tjänsten tillsatts. Detsamma gäller inte i lärarlönelyftet, som snarare ses som en belöning för tidigare utförd prestation. Karriärstegsreformen omfattar även en mindre andel lärare, och de intervjuade framför att lärarna haft lättare att acceptera denna mindre andel som mer kvalificerade.

Statsbidragen räcker inte till alla skickliga lärare

Det fanns förväntningar hos huvudmän, rektorer och lärare att lärarlönelyftet skulle ge ett generellt lönepåslag till alla skickliga lärare. Lärarlönelyftet räcker inte till alla lärare som huvudmän, rektorer och lärarna själva upplever är kvalificerade för statsbidraget. Lärarlönelyftet är dock, precis som karriärstegsreformen, en spegling av regeringens målsättning att skickliga lärare ska premieras. Detta skapar löneskillnader mellan lärarna och statsbidragen kan såsom de är utformade inte ges till alla lärare.

7.5 Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet – föremål för debatt och forskning

Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet är två olika initiativ som förenas i att de har utmanat skolans organisation och lärarkollektivets föreställningar om sig som kollektiv och vad som gynnar verksamhetsutveckling. Att dessa båda initiativ har gett upphov till spänningar och debatt framgår tydligt av hur ofta de förekommit i svensk press sedan de lanserades. I budgetpropositionen hösten 2011 aviserades ambitionerna att inrätta karriärvägar för lärare och under det året finner man i svensk tryckt press endast en enda artikel om förstelärare. Året därefter finner man 129 artiklar som berörde förstelärare och från 2013 och under åren därefter har försteläraren berörts i närmare tusen artiklar per år.³² Lärarlönelyftet dyker på ett liknande vis upp i några tiotal artiklar år 2015 för att under 2016 och 2017 omnämnas över två tusen gånger sammanlagt. Tolkningen av dessa båda reformer varierar stort. Två belysande exempel kan man finna i en av Sveriges största morgontidningar.

I november 2017 beskrev forskarna Johan Alvehus och Gustaf Kastberg, Lunds respektive Göteborgs universitet, i en debattartikel hur förstelärarreformen lett till att "lärarkåren stärkts som profession" och att kritiken som har förts fram mot att lärarkåren ska ha splittrats genom reformen delvis kan förklaras av att reformen i stor

³² Uppgifterna är hämtade ur databasen *Mediearkivet* den 27 december 2017. För åren 2013–2017 fördelar sig de närmare femtusen artiklarna enligt följande: 1 130, 1 296, 652, 1 020 och 735. Alla omnämnanden härstammar inte från reportage om förstelärare i sig utan omnämnanden kan även vara av det slag att det anges att en lärare som figurerar i reportaget är en förstelärare.

utsträckning strider mot den kultur av jämlikhet som präglar svensk lärarkår.³³ De menar att vad som kännetecknar en profession som präglas av ett starkt ansvarstagande är inte enbart kompetenta och hängivna enskilda yrkesutövare, utan framför allt professionens förmåga att ta ett systemansvar. För detta krävs att vissa axlar ett mer övergripande ansvar för kollegiala frågor. En effekt av reformen är att de som utsetts till förstelärare, utöver sin egen undervisning, har kommit att ta på sig arbetsuppgifter som tidigare hanterats av andra eller uppgifter som helt enkelt inte hanns med, till exempel rörande kvalitetsarbete, kollegialt lärande, riktlinjer för betygssättning med mera.

I en artikel i Dagens Nyheter i december 2017 skriver Hans Arbman, journalist vid tidningen, under rubriken *”Förstelärarreform gör skolan mer hierarkisk – så gör lärarna motstånd”* om en fältstudie genomförd av forskarna Peter Erlandson och Mikael Karlsson vid Göteborgs universitet.³⁴ I artikeln lyfts en kritik mot reformen fram som handlar om att förstelärarna utgör skolledningens förlängda arm och att nyordningen splittrar lärarkollegierna.

De båda artiklarna, visserligen av olika karaktär, ger uttryck för olika tolkningar av innebörden av karriärstegsreformen. Stärker karriärstegsreformen lärarkåren eller skapar den endast spänningar i samma yrkeskår? En rad ståndpunkter och perspektiv har framförts i en rad olika sammanhang och utifrån vitt skilda utgångspunkter. Sammanfattningsvis kan man kanske sammanfatta de mer artikulerade diskussionspunkterna så här:

- Var reformens intention att etablera en ny funktion för utveckling i skolan till vilken lärare skulle rekryteras – eller var intentionen att premiera särskilt skickliga lärare? Annorlunda uttryckt, handlade reformen om att bekräfta enskilda lärares yrkeskompetens på en viss nivå (det vill säga huvudsakligen tillbakablickande) eller handlade reformen om att selektera lärare som skulle kunna leda utvecklingen (det vill säga huvudsakligen framåtblickande)?
- Rekryteringsprocessernas legitimitet.
- Reformens varaktighet: Är man förstelärare för resten av yrkeslivet?

³³ Alvehus, & Kastberg, (2017).

³⁴ Arbman (2017).

- Reformens anknytning – är det ett uppdrag knutet till en skola, ungefär som en tjänst, eller är det ett personligt uppdrag, eller kvalitet?
- Den högre lönen, får karriärläraren den permanent? Vad händer om man byter skola? Hur länge kommer statsbidrag att ges?
- Om det är ett uppdrag att vara karriärlärare, vad skulle det då handla om? Om det handlar om lärande, vems lärande? Förstelärarens? Övriga lärare? Elevernas lärande? Arbetslagets lärande etcetera? Hur skulle försteläraren påverka utvecklingen? Genom att representera en förebildlig nivå på undervisningsförmåga? Genom att stötta kollegor som hade besvär med att få undervisningen att fungera väl? Genom att leda lärargrupper i en generell utveckling?
- Som uppdrag – vilken roll ska försteläraren ha till skolförvaltning, skolledning och kollegor? På vilket sätt ska/kan förstelärare påverka organisationen? Är reformen ett uttryck för en ny typ av styrning?
- Reformens framtid – var dörren öppen en gång? Eller kommer en lärare som sökte men inte kom med, och som efter några år av ansträngningar vidareutvecklat sig att få en ny chans?

Den inhemska forskningen om karriärstegsreformen, berör vissa av dessa frågeställningar. De forskningsstudier som redovisas har primärt fokus på försteläraren och inte på lektorn. Det är kanske inte att förvåna att studier har dragits igång eftersom reformen ofta uppfattats som annorlunda än andra reformer och att det därmed är utmanande. En som tidigt lyfte fram ett antal övergripande problem med reformen var forskaren och skoldebattören Per Kornhall. Han menade att reformen mer hade karaktär av att vara en belöningsreform än en skolutvecklingsreform och att det fanns risker i form utav inlåsnings effekter, brist på tid för uppdraget, likvärdighet och att det kollegiala samarbetet skulle försämrast.³⁵

Andreas Bergh och Thomas Englund, Örebro universitet, analyserar reformen utifrån ett annat perspektiv, nämligen huruvida reformens innebörd bör förstås i termer av ökad professionalisering eller moralisk professionalism. Med det förra avser de sådant som exem-

³⁵ Kornhall, (2015), s. 234.

pelvis ökad autonomi och med det senare avser de sådant som att vara pedagogisk kompetent i mötet med elever med skilda bakgrunder. De finner att reformens karaktär inte entydigt kan bestämmas men att den är tydligt kopplad till en accountability-tradition som bottnar i en ekonomisk-juridisk rational och att det är "... slående hur förstelärar-reformen är en del av en bredare policyretorik som byggs upp runt begrepp som kvalitet, måluppfyllelse och likvärdighet, liksom riktningsgivande och förpliktigande uttryck som förbättra, höja, utveckla etcetera."³⁶

Att reformen utmanat skolorganisationerna lyfts fram av exempelvis Daniel Alvunger vid Linnéuniversitet. Alvunger konstaterar att reformen är relativt ny, varför det ännu är för tidigt att se den fulla verkan av den. Han konstaterar att förutsättningarna för förstelärarna skiljer sig mycket åt mellan kommunerna men att de kommuner som har organiserat förstelärarna i nätverk där de kan utbyta erfarenheter med andra förstelärare utgör en framgångsfaktor.

Han och hans medförfattare betraktar förstelärarna ur ett perspektiv av distribuerat ledarskap och de uppfattar försteläraryrket som ett sub-system inom skolan som har att finna sin roll och legitimitet i relation till såväl lärarkollegor och rektorer som skolförvaltningar.³⁷

I intervjuer med rektorer menar dessa att vinsten med förstelärarna är att de introducerar metoder och idéer som kommer från lärarna själva, vilket är en viktig faktor. Dynamiken innebär en förändring "nedifrån" och en sådan förändring är enligt rektorerna i studien betydligt enklare än när rektorer måste peka ut vad som behöver göras. Förstelärarreformen innebär här ett framsteg såvitt avser kollegialt samarbete och utveckling. Förstelärartjänsterna utmanar befintliga strukturer inom skolan och bör innebära att skolan närmar sig nya former av pedagogiskt ledarskap.³⁸

Vanligen uppmärksammar studierna att förstelärarna inte omedelbart har omhulats och bemötts med respekt.³⁹ Maria Hjalmarsson vid Karlstads universitet har i artikeln "Det är inte jag som har tillsatt mig själv på posten" också problematiserat detta utifrån ett genus-

³⁶ Bergh, & Englund, (2016), s. 375.

³⁷ Alvunger, (2015a, 2015b); Adolfsson, & Alvunger, (2017). Jfr. Harris, (2009).

³⁸ Alvunger, (2015a).

³⁹ Detta framkommer även av uppföljningar som gjorts av skolhuvudmän, se exv. Stockholms stad (2015).

perspektiv.⁴⁰ Ett centralt drag i forskningen rör målsättningar och uppdragsförståelse. De flesta studier tar också upp denna problematik och finner otydliga och varierade föreställningar om syftet med reformen liksom förstelärarnas uppdrag.⁴¹ Katina Thelin, vid Uppsala universitet, ger perspektiv på denna fråga på ett förtjänstfullt sätt genom att med utgångspunkt i variationsteori analysera och beskriva olika uppdragsförståelser utifrån fyra olika grundförståelser om försteläraren som en:

- ”Role model (focusing on what has already been accomplished)
- Educator (focusing on the sharing of knowledge to other teachers)
- Developer (focusing on developing instruction)
- Learning leader (focusing on collegial learning for school development)”.⁴²

Hur man ser på de olika rollerna förefaller enligt exempelvis Alvunger också relatera till huruvida skolhuvudmannen verkar med en i huvudsak decentraliserad eller differentierad organisation. I den decentraliserade organisationen avses vanligen försteläraren ha ett huvudsakligen självständigt och skolförlagt uppdrag medan denne i en mer differentierad organisationsmodell förutsätts ha ett mer styrt uppdrag att verka på flera nivåskilda arenor.⁴³ En annan studie fann att implementeringen av reformen också kunde förstås utifrån huruvida arbetet organiserats utifrån en ”individinriktad logik baserad på lärares behov av att utvecklas och att göra karriär” eller en ”organisationsinriktad logik baserad på enskild skolors behov där karriärlärare har utvecklingsinriktade specialuppdrag”.⁴⁴ Ett övergripande intryck är att ju mer medvetet och systematiskt skolhuvudmannens arbete med implementeringen varit, ju mindre legitimitetsproblem har förstelärarna haft.

I Sverige framstår karriärstegsreformen inte sällan som en udda nymodighet men internationellt har man sedan länge liknande ut-

⁴⁰ Hjalmarsson, & Löfdahl Hultman, (2016).

⁴¹ Se exempelvis Bång, Auno, & Boström, (2016).

⁴² Thelin, (2015). Citatet är modifierat och nedkortat.

⁴³ Alvunger, (2015a).

⁴⁴ Öhman Sandberg, et al. (2016).

vecklingslinjer av att införa karriärvägar.⁴⁵ Ett amerikanskt exempel är Rochester's Career in Teaching (CIT) Program som togs fram i slutet av 1980-talet i Rochester, New York. Syftet var att möjliggöra professionell utveckling och karriär utan att lärarna skulle behöva lämna klassrummet och undervisningen.⁴⁶ Modellen man tillämpade innehöll fyra karriärsteg, från vad vi i Sverige i dag benämner introduktionsperioden till en roll som förstelärare, (lead teacher).⁴⁷ Utvecklingen i Rochester är ett exempel bland många. Erfarenheterna har varit positiva, och liknande system finns i länder som Australien och Singapore.⁴⁸ Karriärstegsreformen i Sverige representerar alltså inte någon unik utvecklingslinje utan speglar en längre utveckling vars rötter finns i att olika skolsystem upplevt liknande problem som Sverige. Och, får man ändå tillägga, om man jämför med andra kunskapsintensiva yrkesområden, är det kanske snarare regel än undantag att identifiera olika kompetensnivåer.⁴⁹

Man kan se införandet av karriärstegsreformen och lärarlönelyftet som exempel på när välmotiverade initiativ ändå inte kommer till sin rätt i sin första implementering – helt enkelt för att skolreformer är svåra att genomföra, trots en enkel och begriplig agenda om att göra

⁴⁵ Se t.ex. Natale, et al. (2013) och utblicken i Regeringen (2012a).

⁴⁶ www.rcsdk12.org/CIT. Jfr: "Many professions have institutionalized career ladders and upward trajectories that allow their high performers to count on increased responsibility, salary, and status. In contrast, teaching is a relatively 'flat' profession in which the typical way to move up is to enter school administration—~~the~~ a role that many excellent teachers may not be interested in pursuing. The leadership positions that do exist in schools, such as mentor, coach, or department chair, are generally limited and often not associated with a commensurate increase in salary." (Podolsky, A. Kini, T. Bishop, J. & Darling-Hammond, L. (2016), *Solving the Teacher Shortage - How to Attract and Retain Excellent Educators*, Learning Policy Institute, s.15).

⁴⁷ De fyra stegen var: intern, resident, professional och lead. Modellen är fortfarande i bruk.

⁴⁸ Uppföljning av en modell som använts i Missouri sedan 25 år tillbaka visade "after controlling for district characteristics (e.g., wealth, size, level of urbanization), teachers (especially mid-career teachers) in districts with career ladder programs were less likely to leave their district than those in non-career ladder districts. Teachers in career ladder districts were also less likely to leave the profession overall and reported increased job satisfaction due to their participation in the program." ((Podolsky, et al. (2016), s.15. Redan på 1960-talet gjordes försök med differentierade tjänstestrukturer i Kalifornien som dock inte blev bestående. Se Coggs, et al. (2009), s. 3. Nyligen publicerades en internationell studie av hur framgångsrika skolsystem organiserar för att stödja utveckling av undervisningsskicklighet och hur de arbetar systematiskt med lärares karriärvägar: Darling-Hammond, et al. (2017); Campbell, et al. (2017); Burns, & McIntyre (2017); Goodwin, et al. (2017); Sato, (2017) och Hammerness, et al (2017). Jfr. Håkansson & Sundbergs (2016) kommentar angående Teacher Advancement Programs (TAP) och påpekandet av den strategiska betydelse utvecklings- och implementeringsarbetet har för att realisera den modellens potential. (s. 165ff)

⁴⁹ Initiativ i denna riktning inom skolområdet har också relaterats till den specifika inriktning som internationell utbildningspolicy tog efter OECD:s rapport *Teachers Matter* (2005) och rapporten Barber, & Mourshed, (2007). Se också exv. Alvunger, (2015a).

nytt och göra bättre.⁵⁰ Men som de amerikanska forskarna David Tyack och Larry Cuban en gång noterade vad gäller skolreformers lyckosamma genomförande, "... that has rarely happened. Instead, reforms have tended to layer, one on top of another".⁵¹ I bästa fall får man tillägga, för en reform kan i värsta fall erodera förutsättningarna för den verksamhet som reformen positivt skulle bidra till.

Bilden av hur karriärstegsreformen och lärarlönelöftet påverkat skolan är som visats ovan dubbel. En del ambitioner har infriats, andra inte. Några aspekter av initiativen har väckt lärarkårens kritik, andra inte. Att problem uppstått är inte att förvånas över. Internationella erfarenheter visar sedan tidigare att det i dessa processer inte är ovanligt med problem vad gäller: "... faulty evaluation systems, concerns about bias and discrimination, strategies that singled out individual teachers and undermined collaboration ...".⁵² Det framstår dock som möjligt att överkomma erfarenheter av denna typ med medvetna strategier som utgår från grundläggande insikter om hur skolan fungerar och vad man vanligen värdesätter. De internationella erfarenheterna pekar på vikten av att de stödjer lärares samarbete, att utvärderingar och bedömningar inte bara är återkommande utan även bygger på tydliga "teaching standards" i kombination med relevant och substantiell fortbildning och möjligheter att ta ansvar för olika uppgifter i relation till den specifika kompetens som den enskilde läraren utvecklat.⁵³ Detta ingår i den bild av utmaningar som utredningen avser att svara mot.

7.6 Satsningarna samverkar och överlappar varandra vilket ger otydlighet och stärker de negativa konsekvenserna

I utredningens direktiv påtalas att för att satsningarna ska få positiva effekter för såväl lärares yrkesprofession som för skolans resultat är det viktigt att analysera hur de två satsningarna kan samverka på bästa

⁵⁰ Dessa två betydelser finns i latinets re-formatio. Se Ekbohrn, (1904).; Sahlenius, (1916).; Svenska Akademiens ordbok. (1893) samt Östergren, (1981).

⁵¹ Tyack, & Cuban, (1995), s. 76.

⁵² Darling-Hammond, (2010), s. 318.

⁵³ Jfr. Darling-Hammond, (2010), s. 318 ff.

sätt och därmed ge bättre förutsättningar för att öka läraryrkets attraktionskraft.

Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet fungerar parallellt och har stora likheter. De har båda som mål att premiera kvalificerade lärare genom riktade statsbidrag och har därför i stor utsträckning kommit att överlappa varandra: de premierar båda erfarna och kvalificerade lärare som bedömts visa förmåga att utveckla undervisningen och därigenom förbättrat elevers studieresultat och verksamheten i stort. De båda satsningarna träffar inte sällan samma lärare, vilket blir problematiskt vid tillämpningen. Både Statskontorets och Riksrevisionens respektive granskningar visar att en majoritet av huvudmännen och rektorerna anser att karriärtjänstlärarna också bör få del av lärarlönelyftet. Detta får som konsekvens att lönespridningen ökar kraftigt och i bland skapar omotiverat höga löneskillnader. De huvudmän och rektorer som å andra sidan tilldelat lärarlönelyftet till lärare som inte har utsetts till karriärtjänstlärare kan konstatera att den relativa löneökningen för karriärtjänstlärarna har minskat, vilket riskerar urholka karriärstegsreformen.

Sättet på vilket satsningarna samverkar och överlappar varandra har gjort dem otydliga, vilket i sin tur försvårat genomförandet av lärarlönelyftet för huvudmännen och försämrat deras möjligheter att motivera fördelningen av lärarlönelyftet för lärarna. Sättet på vilket satsningarna samverkar har även skapat en sammanblandning mellan erkännande av prestationer som har skett (bakåt) och vad som ska ske (framåt).

Den kritik som riktats mot lärarlönelyftet har varit mer omfattande än kritiken mot karriärstegsreformen. Detta beror delvis på att lärarlönelyftet har förstärkt de negativa effekterna av karriärstegsreformen. Lärarlönesatsningen har även fått lägre acceptans för att den inte lika tydligt knyter an till en förväntad prestation som karriärstegsreformen, utan mer kommit att betraktas som en retroaktiv belöning för ett redan utfört arbete. Kritiken gällande lärarlönelyftet beror även på att huvudmän och rektorer inte har haft tid att förtydliga kriterierna för urvalet av de lärare som ska tilldelas bidraget, vilket gjort att de uppkomna löneskillnaderna inte uppfattats som rättvisa.

7.7 Förbättrad legitimitet för reformerna genom större transparens och en tydligare koppling mellan kompetens och uppdrag

Både karriärstegsreformen och lärarlönelyften har viktiga syften, nämligen dels att stimulera skolhuvudmän och att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare, dels att genom höjda löner till särskilt kvalificerade lärare och förskollärare bidra till en ökad kvalitet i undervisningen, till förbättrade kunskapsresultat och till verksamhetens utveckling i övrigt.⁵⁴ Satsningarna har också förväntats stärka läraryrkets attraktionskraft. Genom de båda satsningarna har möjligheterna stärkts för skickliga lärare att stanna kvar i undervisningen och samtidigt göra karriär.

Utvärderingar av satsningarna har dock visat att de har påverkat arbetsklimatet hos lärarna negativt där de, genom att ha delat upp lärarkåren och pekat ut vissa lärare som mer skickliga än andra, har skapat en splittring i lärarkåren. Satsningarna har kritiserats för att sakna legitimitet, där man uppfattat att det är oklart på vilka grunder förstelärartjänster har tillsatts och varför vissa lärare har fått ta del av lärarlönesatsningen och andra inte. Det har vidare uppfattats som otydligt hur karriärtjänsterna ska användas i verksamheten. Lärare vittnar om att det är oklart vad försteläraren har för uppdrag och att de lärare som inte har utsetts till förstelärare inte heller har fått ta del av den kunskap som försteläraren har fått genom kurser och utbildningar.⁵⁵ Otydlighet och brist på legitimitet och transparens i processerna har skapat utrymme för olika tolkningar och förväntningar och därmed också grogrund för misstro och missnöje. Uppkomna löneskillnader har upplevts som omotiverat stora och de lärare som inte får en karriärtjänst har ibland tappat motivationen. Denna splittring av lärarkåren skapades av karriärstegsreformen och har förstärkts av lärarlönelyftet.

De båda satsningarna utgår från principen att vissa lärare erkänns som mer kvalificerade än sina kollegor och därför får högre lönepåslag och i viss mån även andra arbetsuppgifter och ansvar (karriärtjänst) än sina kollegor. En del av kritiken får förstås i sammanhanget

⁵⁴ 1 § andra stycket förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare respektive 2 § förordning om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

⁵⁵ Liedman, Marcusson, & Östensson, (2016).

att detta synsätt utmanar de värden som råder inom läraryrket, där alla lärare traditionellt sett förväntas kunna utföra samma arbete oavsett erfarenhet och med små löneskillnader. Sett till detta var kritiken mot de två reformerna i viss mån väntad.

Utredningens förslag om ett professionsprogram för lärare bygger på observationen att lärare, beroende på faktorer så som till exempel erfarenhet, kompetensutvecklingsinsatser liksom graden på deras personliga engagemang för yrket, vanligen uppnår olika grad av undervisningsskicklighet. Det är enligt utredningens synsätt inget kontroversiellt i att påpeka detta. Detta synsätt på lärares yrkesskicklighet innebär inte att lärare ska ställas emot varandra. Det är utredningens uppfattning att det är nödvändigt att justera dagens modell så att samverkan lärare emellan kan utvecklas i stället för att hämmas så att mer erfarna lärare kan bistå mindre erfarna lärare i deras gemensamma strävan att utvecklas vidare i sin yrkesroll.

Framför allt karriärstegsreformen har en stor potential att stärka lärarkåren genom att lärare i större omfattning och mer tydligt får inflytande över den pedagogiska utvecklingen på skolenheterna. En sådan utveckling kräver att vissa lärare tar ett större ansvar än andra och innebär därmed att vissa lärare erkänns som mer skickliga än andra. Genom utredningens förslag om ett professionsprogram kommer enskilda lärare att utveckla specialistkunskaper utifrån lärares, rektorns och huvudmannens val av inriktning på kompetensutveckling. Lärares individuella utveckling av kunskaper och kompetens ska kunna synliggöras i nationella kompetenserkännanden, vilka kan öppna dörrarna för ansvarsfulla uppdrag vid skolenheten eller i huvudmannens skolorganisation. Den individuella lärares ökade kunskaper och kompetens kan därmed komma större lärargrupper till del om läraren i sitt uppdrag leder sina kollegor i kompetensutveckling och utvecklingsarbete, eller på annat sätt bidrar till utveckling. Ett större ansvar för hela skolenhetens eller skolorganisationens utveckling bör förstås också löna sig. Med större ansvar bör det följa en högre lön.

Det är viktigt att satsningar som syftar till att stärka läraryrket inte bidrar till att lärarkollektivet slås isär. Satsningar vars tillämpning uppfattas som godtyckliga gynnar inte läraryrkets attraktionskraft. Kritiken och missnöjet som satsningarna har mött framför allt inom lärarkåren riskerar att underminera möjligheterna att uppnå satsningarnas syften. Det är samtidigt inte ovanligt att större refor-

mer initialt väcker misstro och kritik och det är därför viktigt att reformer ges tid att etableras. Båda satsningarna är relativt nya och de har båda implementerats relativt snabbt. Lärarlönelyftet infördes 2016 och att det är först under 2017 som hela det avsatta statsbidraget har betalats ut. Det kan därför vara för tidigt att dra definitiva slutsatser om utfallet av satsningen och en större acceptans kan uppträda över tid, vilket Riksrevisionen påpekar i sin rapport. Utredningen delar denna ståndpunkt. Snabba ändringar i relativt nya regleringar riskerar att få oönskade effekter varför ändringar ska vidtas först efter noggrant övervägande.

För att satsningarna ska kunna ge de avsedda effekterna på läraryrkets attraktionskraft på längre sikt är det dock viktigt att ta tillvara på och åtgärda de uppmärksammade bristerna.

Mycket av kritiken mot satsningarna bygger på att processerna inte har varit tillräckligt transparenta. Det är viktigt att tillsättningar av karriärtjänster och tilldelning av lärarlönelyft uppfattas som rättvisa. Att en majoritet av lärarna är negativt inställda till reformerna måste tas på allvar. Detta gäller särskilt eftersom läraryrket kräver en stor grad av kollegialt lärande och samarbete. Läraryrket kritiserar ofta för att vara ett ensamyrke och att lärare arbetar med stängda dörrar. Samtidigt vet vi att undervisningens kvalitet blir bättre om lärare samarbetar med planering och besöker varandras klassrum. Här kan karriärstegsreformen bidra till utvecklingen då den inte enbart innebär en karriärmöjlighet för den enskilde läraren utan också en möjlighet till utveckling för hela skolan om uppdraget används rätt.

Både Statskontoret och Riksrevisionen betonar i sina respektive granskningar vikten av att förankra och skapa legitimitet åt satsningarna. Statskontoret påpekar att en tydlig koppling mellan den efterfrågade kompetensen och karriärtjänstens innehåll ökar förutsättningarna för att karriärtjänstlärarnas uppdrag ska gynna utvecklingen inom skolan.

Utredningen delar denna synpunkt. För att uppnå de tänkta effekterna av de båda satsningarna krävs att de får legitimitet bland huvudmän, rektorer och lärare. Detta kräver att huvudmannen, i samråd med lärare och rektorer, identifierar och analyserar skolenhetens behov och vilka åtgärder som krävs för att förbättra och utveckla skolans verksamhet. Sedan ska dessa behov och åtgärder kopplas till karriärtjänsten. Det kräver ambitiösa och transparenta rekryteringsprocesser med tydliga uppdrag. En tydlig koppling mellan den efter-

frågade kompetensen och tjänstens innehåll ökar förutsättningarna för att karriärtjänstlärarnas uppdrag ska gynna utvecklingen inom skolenheten. Detta i sin tur innebär att nyttan av tjänsterna synliggörs för andra vilket i sin tur ökar förutsättningarna för att karriärtjänstlärarnas uppdrag ska gynna utvecklingen inom skolväsendet. Utöver detta är det viktigt att karriärtjänstlärarens plats i verksamheten tydliggörs samt att karriärtjänstläraren ges tid att utföra sitt uppdrag.

I kommande avsnitt lämnar utredningen förslag på justeringar av gällande regelverk som utredningen bedömer kunna leda till att karriärstegsreformen ges bättre legitimitet, vilket i sin tur bedöms ge bättre förutsättningar för reformen att uppnå sitt syfte. Utredningen föreslår därutöver ändringar i karriärstegsreformen i andra delar av detta betänkande: i kapitlet om hur fler erfarna lärare och rektorer kan stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar lämnar utredningen förslag som bedöms leda till att det extra statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för fler lärare i förskoleklasser och grundskolor ska kunna fungera mer träffsäkert. I kapitlet om lärare som bedriver undervisning på entreprenad lämnar utredningen ett förslag om att även dessa lärare bör omfattas av karriärstegsreformen.

7.8 Karriärstegsreformen kopplas till professionsprogrammets kompetensnivåer

Utredningens förslag: Statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska kopplas till utredningens förslag om ett professionsprogram.

Med förstelärare eller lektor enligt förordningen (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska avses en lärare som, utöver de krav som gäller i dag, har uppnått en viss kompetensnivå.

Utredningens bedömning: Vilken kompetensnivå som ska krävas för att utses till förestelärare enligt förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare bestäms med utgångspunkt i kommande beslut om kompetensbeskrivningar för de olika nivåerna. Utredningen bedömer att det kan komma att

krävas att läraren minst har nått nivån erfaren lärare för att kunna utses till förstelärare och nivån särskilt meriterad lärare för att utses till lektor enligt förordningen.

På sikt bör satsningen statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare även omfatta förskollärare och kunna lämnas till den som enligt skollagen (2010:800) är huvudman för förskolan.

För att stimulera till utveckling av högre yrkesskicklighet i allmänhet och till högre undervisningsskicklighet i synnerhet behövs såväl förutsättningar som tydliga målbilder vad gäller kompetens och utvecklingslinjer. Det professionsprogram som utredningen föreslår ger den struktur som är nödvändig för att kunna svara på flera av de uppdrag som utredningen har i uppgift att lösa, detta gäller inte minst frågan som rör karriärstegsreformen. Genomgående för professionsprogrammet är att det ska svara mot såväl behovet av nationell likvärdighet, förutsägbarhet och transparens som förmåga till lokal anpassning.

Professionsprogrammet bygger på principen att det behövs tydliga beskrivningar av lärarkompetenser från grundläggande nivå upp till mycket avancerad nivå samt att det måste finnas robusta och tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika nivåer av kompetens. I professionsprogrammets struktur för kompetenserkännanden på fyra olika nivåer ska anges vilka kriterier som krävs för att en lärare ska betraktas som ”erfaren lärare” ”meriterad lärare” respektive ”särskilt meriterad lärare”. En nationell funktion ska tillsammans med professionerna, huvudmännen och andra intressenter avgöra vilka kriterier som ska gälla för respektive nivå samt, efter ansökan om erkännande från lärare och förskollärare, besluta om erkännande.⁵⁶

Utredningen föreslår att satsningen statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska kopplas till utredningens förslag om ett professionsprogram. Utredningen ser att ett fastställt professionsprogram med tydliga nationella kompetensnivåer kan råda bot på den kritik som framförts angående bristen i transparens och legitimitet vid tillsättning av förstelärartjänster. Genom den förbättrade möjligheten att använda lärares kompetens strategiskt som professionsprogrammet erbjuder, med nationella kriterier och förutsägbara,

⁵⁶ Se kap. 5.

transparenta processer, blir det tydligare vad som krävs för att en lärare ska kunna erhålla en karriärtjänst.

För att kunna komma i fråga för en förstelärary- eller lektorstjänst enligt förordningen om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska läraren, utöver de krav som gäller i dag, ha uppnått en viss kompetensnivå. Vilken nivå som ska krävas kan dock avgöras först när kompetensbeskrivningarna för varje nivå har beslutats. Utredningen bedömer dock att det är rimligt att tänka att läraren minst har nått nivån erfaren lärare för att kunna utses till förstelärare och nivån särskilt meriterad lärare för att kunna utses till lektor. Det är dock viktigt att påpeka att enbart det faktum att läraren har uppnått en viss kompetensnivå inte per automatik innebär att läraren erhåller en karriärtjänst eller ett särskilt lönepåslag, utan dessa tjänster måste utlysas, sökas och tillsättas på samma sätt som i dag.

Genom att förstärka utvecklingsmöjligheterna och skapa rutiner och transparenta former för erkännande av kompetens så svarar professionsprogrammet som sådant på ett övergripande sätt också mot den kritik som funnits mot karriärstegsreformen utifrån det förhållandet att den haft något av en engångskaraktär över sig. Med professionsprogrammet på plats kommer fler lärare att kunna få sin kompetens erkänd och därmed kvalificera sig för uppdrag som kräver högre kompetens.

Det är viktigt att redan verksamma lärares, forskollärares och rektors kompetens, erfarenheter och ansvarsuppgifter säkras och omhändertas i den nya strukturen. Detta gäller även de lärare som i dag har en karriärtjänst. Den lärare som vid ikraftträdandet av de föreslagna bestämmelserna redan innehar en karriärtjänst ska inte riskera att bli av med denna på grund av att han eller hon inte uppfyller kraven för en viss kompetensnivå. Dessa lärare ska därför fortsatt ha rätt till den karriärtjänst de har, oavsett vilken kompetensnivå de bedöms tillhöra. Redan fattade beslut att utse förstelärare eller lektorer ska alltså inte behöva omprövas med anledning av de föreslagna bestämmelserna. Detta innebär att kravet på att få ta del av statsbidraget för karriärtjänster vid en viss kompetensnivå endast gäller för de förstelärare och rektorer som utses efter att bestämmelserna träder i kraft.

Förskolan har ett viktigt uppdrag: den ska lägga grunden för det lärande som fortsätter resten av livet och den ska stimulera barns utveckling och lärande. För att förskolan ska fylla detta viktiga uppdrag är det viktigt att kunna stärka lärarprofessionen även där så att

skickliga förskollärare utvecklas och uppmuntras till karriär utan att lämna undervisningen, på samma sätt som gäller för lärare i övriga skolväsendet. För att undervisa i förskolan krävs legitimation och behörighet. Förskollärare har ett yrkesansvar och är professionsbärare i samma utsträckning som andra lärare inom skolväsendet. Utredningen har därför gjort bedömningen att även förskollärarna ska ingå i professionsprogrammet och ges möjlighet till kompetens-erkännande. Utredningen anser att även de förskollärare som verkar i förskolan på sikt bör kunna omfattas av satsningen statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

7.9 Lärarlönelyftet bibehålls i dess nuvarande utformning

Utredningens bedömning Genom den struktur som professionsprogrammet ger kommer de två satsningarna lärarlönelyftet och karriärstegsreformen att kunna samverka på bättre sätt. Några ändringar i satsningen statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier föreslås inte.

På sikt bör även lärare som undervisar i kommunal vuxenutbildning få ta del av lärarlönelyftet.

Genom införandet av ett professionsprogram kommer lärarprofessionens kompetensnivåer att förtydligas. Utredningen bedömer att detta har potential att åtgärda många av de brister som identifierats vid tillämpningen av satsningen lärarlönelyftet. Utredningen väljer dock att inte närmare ändra regleringen kring lärarlönelyftet, eller att exempelvis knyta satsningen till en särskild kompetensnivå i professionsprogrammet.

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att regeringens styrning i de båda satsningarna i vissa avseenden framstår som otydlig men konstaterar samtidigt att en mer detaljerad styrning kan leda till problem som inte går att förutse. Riksrevisionen rekommenderar ändå att styrningen av de två reformerna karriärstegsreformen och lärarlönelyftet bör samordnas och tydliggöras för att de på ett bättre sätt ska kunna bidra till att öka läraryrkets attraktionskraft. Riksrevisionen anser att regeringen bör överväga att skapa en gemensam uppsättning kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer som om-

fattar både karriärstegsreformen och lärarlönelyftet, exempelvis vilka kvalifikationer som ska uppnås för att kunna ta del av lärarlönelyftet och vad som utöver detta krävs för att få en karriärstegstjänst.

Regeringen har med anledning av Riksrevisionens granskning överlämnat en skrivelse till riksdagen i januari 2018. I skrivelsen anger Regeringen bland annat att man inte instämmer i Riksrevisionens rekommendation om en gemensam uppsättning kriterier för att bedöma lärares kvalifikationer. Regeringen konstaterar att lärarlönelyftet är en ny reform som endast funnits i drygt ett år och nu bör få viss tid på sig för att de önskvärda resultaten ska uppnås. Genom att lärarlönelyftet får tid att etableras och att skolhuvudmän och rektorer får tid att hitta ändamålsenliga sätt att använda reformen på, kan reformens legitimitet öka bland lärarna. Regeringen aviserar samtidigt att avsikten är att göra en mer omfattande utvärdering av lärarlönelyftets effekter när reformen har funnits i tre år.⁵⁷

När det gäller satsningen lärarlönelyftet gör utredningen bedömningen att denna satsning varken ska införlivas med karriärstegsreformen eller kopplas till någon av professionsprogrammets kompetensnivåer. Lärarlönelyftet är en ren lönemässig satsning som ska bidra till en långsiktig löneförhöjning, utöver vad som följer av den ordinarie lönerevisionen, till de lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som kommer i fråga. En given utgångspunkt är att lönesättningen för lärare är en fråga för arbetsmarknadens parter. Lönerna ska bestämmas i förhandlingar mellan parterna och bör därför inte införlivas med professionsprogrammet. Beroende på vilka kriterier som kommer att utformas för de olika kompetensnivåerna kan det däremot bli så att kriterierna för en viss nivå kan komma att motsvara de kriterier som ställs för att en lärare ska få ta del av lärarlönelyftet. Det bör självfallet även förhålla sig så att den lärare som avancerar i professionsprogrammet bör kunna använda den nya kompetensnivån som ett argument för att få ta del av lärarlönelyftet eller få en högre lön och därigenom premieras lönemässigt.

På längre sikt bör dock medlen för lärarlönelyftet, när modellen etablerats och fungerar, fördelas till kommunerna via det generella statsbidraget.

Det professionsprogram som utredningen föreslår ska omfatta alla legitimerade lärare och förskollärare oavsett var i skolväsendet läraren

⁵⁷ Regeringen (2018).

eller förskolläraren befinner sig.⁵⁸ För lärare som undervisar inom kommunal vuxenutbildning gäller samma krav på legitimation och behörighet som för lärare i övriga skolväsendet. Legitimerade lärare som undervisar inom kommunal vuxenutbildning är professionsbärare i samma utsträckning som lärare som undervisar i grundskolan och gymnasieskolan och i övriga skolformer. Det saknas därför principiella skäl till att dessa lärare inte skulle omfattas av lärarlönelyftet.

⁵⁸ Med legitimerad lärare eller förskollärare jämföras lärare eller förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 och andra stycket skollagen.

8 Statliga insatser för lärare som bedriver undervisning i verksamhet som bedrivs på entreprenad

Flera statliga insatser har gjorts för att förbättra läraryrkets attraktionskraft, och i förlängningen kvaliteten i undervisningen. I ljuset av den pågående lärarbristen är det av stor vikt att se till att det finns incitament för att arbeta som lärare. För lärare som arbetar hos utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad finns inte samma möjligheter som för de lärare som arbetar hos kommunala och enskilda huvudmän att ta del av statliga insatser. Den här utredningen har fått i uppdrag att se över vilka möjligheter som bör finnas för att ge lärare som är anställda hos utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad tillgång till statliga insatser för lärare.

8.1 Utbildning på entreprenad är särskilt vanligt i kommunal vuxenutbildning

Inom skolväsendet finns det möjlighet att överlämna vissa uppgifter på entreprenad, vilket innebär att de uppgifter som huvudmannen har ansvar för läggs ut hos och sköts av privata anordnare. Vilka uppgifter inom skolväsendet som får läggas ut på entreprenad regleras i 23 kap. skollagen (2010:800). Reglerna är olika generösa beroende på skolform och vilka uppgifter som avses. Inom skolväsendet för vuxna är det tillåtet att lägga ut undervisning på entreprenad. Detta är särskilt vanligt inom den kommunala vuxenutbildningen där andelen elever som studerar hos en privat anordnare nära nog dubblerats under de senaste tio åren. Därför har utredningen valt att särskilt granska stat-

liga insatser för lärare som bedriver undervisning i verksamhet som bedrivs på entreprenad inom den kommunala vuxenutbildningen.

Skolväsendet för vuxna har en viktig uppgift i att tillhandahålla utbildning för bland annat nyanlända, både när det gäller utbildning i svenska språket inom utbildning i svenska för invandrare och svenska som andraspråk, men även när det gäller till exempel yrkesutbildning. För att Sverige ska kunna ge nyanlända vuxna en utbildning som ger förutsättningar för etablering i det svenska samhället är en vuxenutbildning av god kvalitet helt avgörande. Detta förutsätter i sin tur att det finns kunniga lärare som utvecklar undervisningen.

Hos de lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad är andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen lägre än hos de lärare som är anställda direkt av huvudmannen. De lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad tar samtidigt inte del av statliga satsningar för lärare i samma utsträckning som de lärare som är anställda direkt av en huvudman. För den undervisning som läggs ut på entreprenad gäller samma krav på legitimation och behörighet som för lärare som är anställda direkt av huvudmannen. Lärarna arbetar också efter samma styrdokument som lärare som är anställda direkt av huvudmannen. Utifrån rätten till lika tillgång till utbildning i skolväsendet bör även elever i utbildning som bedrivs på entreprenad få möta lärare som tar del av kompetensutveckling. För att vuxenutbildningen ska kunna rekrytera skickliga lärare som kan utveckla kvaliteten i undervisningen är det viktigt att lärare betraktar det som attraktivt att arbeta i den skolformen. Det finns därför ett behov av att se över hur dessa lärares behov av behörighetsgivande fortbildning och annan kompetensutveckling bör tillgodoses.

Det bör enligt utredningens direktiv övervägas om inte alla lärare inom skolväsendet för vuxna ska kunna ta del av statliga insatser oberoende av om de är anställda direkt av en huvudman eller hos en enskild anordnare som bedriver utbildning på entreprenad. Utredningen ska därför, enligt direktivet, överväga om lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad i högre utsträckning bör kunna ta del av statliga satsningar för lärare, och i så fall vilka, eller om det i stället ska betraktas som anordnarnas ansvar att tillhandahålla motsvarande insatser.

Att möjliggöra vuxnas lärande skapar förutsättningar för ett livslångt lärande och omställning under hela livet. Den kommunala

vuxenutbildningen är en av de skol- och utbildningsformer som fyller denna funktion i Sverige. Idéhistorikern Sven-Eric Liedman kommenterar i boken *Hets – en bok om skolan*, att vuxen- och folkbildningen är ”Nordens enda originella bidrag till skolhistorien.”¹ Historiskt har den bidragit till att utjämna möjligheterna till utbildning och i dag är den bland annat en viktig del i nyanländas etablering i samhället. Under senare år har den kommunala vuxenutbildningen kommit att mer och mer frångå det rena bildningsuppdraget och i stället kommit att i större omfattning verka i riktning mot arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft, något som utredningen beskriver i avsnitt 8.3.2.

Den kommunala vuxenutbildningen ställer stora krav på flexibilitet, dels då utbildningen har en kontinuerlig antagning av elever, dels då elevantalet och vilken utbildning de efterfrågar varierar över tid. Att genom offentlig upphandling lägga ut hela eller delar av verksamheten på entreprenad har då kommit att bli en lösning på dessa krav på flexibilitet och snabba omställningar. I de andra skolformerna finns inte lika generösa möjligheter att lägga ut undervisning på entreprenad, men där finns, till skillnad från vad som gäller inom den kommunala vuxenutbildningen, en möjlighet för enskilda att starta fristående skolor och förskolor med en enskild huvudman.

Principen som utredningen utgår från är att elever i alla skolformer har rätt till undervisning med hög och likvärdig kvalitet och lärare med hög kompetens. Lärare i alla skolformer måste därför omfattas av samma möjligheter till kompetensutveckling och skolutvecklingsinsatser, och av samma incitament för att utvecklas i sin lärarroll. Om dessa möjligheter saknas inom hela eller delar av den kommunala vuxenutbildningen finns det risk för att ambitiösa lärare som vill utvecklas väljer bort den kommunala vuxenutbildningen som arbetsplats. Detta kommer att drabba kvaliteten i utbildningen och därmed leda till att elever inom den kommunala vuxenutbildningen inte ges undervisning av samma kvalitet som i övriga skolformer.

I detta inledande avsnitt redogör utredningen för vad entreprenad innebär. Därefter kommer utredningen att mer ingående redovisa förekomsten av entreprenad inom den kommunala vuxenutbildningen och varför det är så vanligt. För att kunna dra slutsatser utifrån de uppdrag som utredningens direktiv ger beskriver utredningen i de följande avsnitten villkoren för den kommunala vuxenutbildningen,

¹ Liedman, S-E. (2011).

för lärarna som arbetar där och vilka möjligheter och utmaningar entreprenad innebär för just denna del av skolväsendet. Därefter går utredningen igenom vilka statliga satsningar det finns för lärare, vilken tillgång lärare som undervisar på entreprenad har till dessa samt vad orsakerna kan vara till det låga deltagandet som finns gällande vissa satsningar. I de avslutande avsnitten lämnar utredningen sina förslag i denna del.

8.1.1 Entreprenad – vad avses?

Med entreprenad avses att en kommun, ett landsting eller en enskild huvudman med bibehållet huvudmannaskap sluter avtal med någon annan än kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen om att utföra uppgifter inom utbildning eller annan verksamhet enligt skollagen.² Möjligheterna att lägga ut undervisning på entreprenad är relativt restriktiva, men inom kommuner och landsting är det inte ovanligt när det gäller andra uppgifter, exempelvis drift av idrottsanläggningar, renhållning och sophämtning eller personlig assistans.

Bibehållet huvudmannaskap innebär att huvudmannaskapet fortfarande ligger kvar hos den egentlige huvudmannen, till exempel kommunen, vilket betyder att huvudmannen ansvarar för verksamhetens innehåll men låter någon annan sköta själva utförandet. Trots att verksamheten har överlämnats på entreprenad är det fortfarande huvudmannen som beslutar om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet samt ansvarar för uppföljning och utvärdering av verksamheten. Bibehållet huvudmannaskap innebär också att huvudmannen ska försäkra sig om att undervisningen håller den kvalitet som krävs och genomförs i enlighet med skollagen och andra författningar på skolområdet, till exempel läroplaner och kursplaner.

De bestämmelser som gäller för en utbildning eller en annan verksamhet enligt skollagen ska gälla även för uppgifter som utförs på entreprenad, med de undantag som anges i skollagens kapitel om entreprenad.³ Det innebär bland annat samma krav på legitimation och behörighet för lärare, rätt till trygghet och studiero för elever och samma krav på arbete mot kränkande behandling.

² 23 kap. 1 § skollagen (2010:800).

³ 23 kap. 1 § tredje stycket skollagen.

Bibehållet huvudmannaskap betyder även att om en entreprenör ges i uppdrag av en kommun att utföra uppgifter inom utbildning som kommunen är huvudman för, så är det fortfarande fråga om en kommunal verksamhet i förhållande till barn, elever och vårdnadshavare. Det är även huvudmannen som står under direkt tillsyn av Skolinspektionen och därför måste försäkra sig om att regelverket följs inom verksamheten som lagts ut på entreprenad.

8.1.2 Vad får läggas ut på entreprenad?

Inom förskolan, förskoleklassen, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna får även undervisning läggas ut på entreprenad.⁴

Inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan är regelverket däremot striktare. Inom dessa skolformer får i princip endast uppgifter som inte hör till undervisningen, till exempel skolskjuts och skolmåltider, överlämnas på entreprenad. Uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet får däremot överlämnas på entreprenad till en annan huvudman. Dessutom får enskilda huvudmän överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person. Uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet får endast överlämnas på entreprenad om huvudmannen har gjort vad som rimligen kan krävas för att anordna utbildningen inom den egna organisationen.⁵ Vilka åtgärder som rimligen kan krävas av en huvudman får bedömas med ledning av omständigheterna i det enskilda fallet då förutsättningarna för att anordna utbildningen kan variera. I områden där det finns många som talar ett visst språk borde en huvudmans förutsättningar att anordna undervisningen inom den egna organisationen vara bättre än i områden där få talar det aktuella språket.⁶

Även uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil i gymnasieskolan får överlämnas på entreprenad till en enskild fysisk eller juridisk person.⁷

⁴ 23 kap. 2 § skollagen.

⁵ 23 kap. 2–3 a §§ skollagen.

⁶ Prop. 2015/16:173.

⁷ 23 kap. 3 b § skollagen.

Det är endast kommuner (och därmed även kommunalförbund), landsting samt enskilda huvudmän som får överlämna uppgifter på entreprenad.⁸ Detta innebär att staten, som huvudman för vissa skolformer, inte får överlämna uppgifter på entreprenad. Entreprenad är alltså inte möjlig vare sig inom specialskolan eller sameskolan.⁹

En kommun kan också sluta avtal med en annan kommun om att denna ska ta över ansvaret för kommunens uppgifter inom förskolan, fritidshemmet, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (annan pedagogisk verksamhet).¹⁰ Skillnaden mellan entreprenad och samverkan är att huvudmannaskapet för verksamheten övergår vid samverkan.

8.1.3 Vad överlämnas när en uppgift överlämnas på entreprenad?

Om undervisningen får lämnas över på entreprenad får även den myndighetsutövning som hör till en lärares undervisning, till exempel betygssättning, överlämnas.¹¹ Om kommunal vuxenutbildning läggs ut på entreprenad är det alltså utbildningsanordnarens lärare som ansvarar för undervisningen och får sätta betyg.

När det gäller kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna finns även möjligheten att överlämna vissa av rektors uppgifter till en enskild utbildningsanordnare.¹² Detta gäller bara om utbildningsanordnaren har fått så kallad betygsrätt.¹³ Med betygsrätt avses att den enskilda utbildningsanordnaren ges möjlighet att sätta betyg, anordna provning samt att utfärda betyg och intyg enligt de bestämmelser som gäller för skolväsendet. Syftet med införandet av betygsrätten var att skapa närhet mellan rektorsfunktionen och utbildningsverksamheten samt att tydliggöra ansvarsförhållandet för den enskilde utbildningsanordnaren genom att ansvaret för betygs-

⁸ Jfr 23 kap. 1 § skollagen.

⁹ Utredningen *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad* (U 2015:09) föreslår dock i betänkandet SOU 2016:12 att staten, som huvudman för sameskolan och specialskolan, bör få överlämna uppgifter på entreprenad.

¹⁰ 23 kap. 8 § skollagen.

¹¹ 23 kap. 6 § första stycket skollagen.

¹² 23 kap. 6 § andra stycket skollagen.

¹³ 1 kap. 4 § samt 6 kap. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning (*vuxenutbildningsförordningen*).

sättningen och utfärdandet av betyg hålls samman.¹⁴ Skolinspektionen är den myndighet som prövar ansökningar och lämnar tillstånd. Hittills har drygt 180 tillstånd meddelats.¹⁵ Myndigheten har tillsynsansvaret för att utbildningen hos anordnarna lever upp till de krav som ställs på dem.

Även om en utbildningsanordnare har fått betygsrätt är det fortfarande huvudmannen som har ansvar för att verksamheten följer skollagens bestämmelser.

8.2 Kommunal vuxenutbildning och entreprenad

Entreprenad är särskilt vanligt inom den kommunala vuxenutbildningen varför utredningen har valt att koncentrera den följande genomgången i detta kapitel på förutsättningarna för denna skolform. Inom särskild utbildning för vuxna är regelverket för entreprenad lika generöst, men det förefaller inte nyttjas i någon större omfattning.

Kommunal vuxenutbildning erbjuds på grundläggande och gymnasial nivå, vilket kan sägas motsvara den utbildning som ges i grundskolan och gymnasieskolan. Kommunal vuxenutbildning erbjuds även genom utbildning i sfi. Sfi var tidigare en egen skolform men är sedan den 1 juli 2016 en del av den kommunala vuxenutbildningen. Eftersom den statistik som utredningen redogör för till merparten härrör sig från år 2016, då sfi fortfarande var en egen skolform, kommer statistik för sfi att redovisas för sig.

Den kommunala vuxenutbildningen är en viktig del av det svenska utbildningssystemet. Målet enligt skollagen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. För kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå gäller också att de som har fått minst utbildning ska prioriteras.¹⁶ Den kommunala vuxenutbildningen har alltså flera syften, bland annat att främja den enskildes personliga utveckling och chans till sysselsättning, men även att tillgodose arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft.

¹⁴ Prop. 2009/10:68.

¹⁵ Källa: Skolinspektionen

¹⁶ 20 kap, 2 § skollagen.

Elevantalet i kommunal vuxenutbildning har under de senaste åren vuxit kraftigt och drygt 221 000 elever läste i kommunal vuxenutbildning (både på grundläggande och gymnasial nivå) år 2016.¹⁷ Antalet kursdeltagare var drygt 754 000. Merparten (ca 80 procent) studerade på gymnasial nivå. Jämfört med år 2015 läste 6 500 fler elever i kommunal vuxenutbildning under 2016. Även i sfi har antalet elever ökat kraftigt under de senaste åren. 2016 läste 150 100 elever i sfi, vilket är det största antalet elever någonsin. Antalet kursdeltagare i sfi under 2016 var cirka 199 000.¹⁸

En tydlig utveckling inom den kommunala vuxenutbildningen som helhet de senaste åren är att allt fler av eleverna är utlandsfödda, vilket inte minst är ett resultat av att Sverige år 2015 tog emot ett stort antal nyanlända. Inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå var 94 procent av eleverna utlandsfödda medan motsvarande andel på gymnasial nivå var 35 procent 2016. För den kommunala vuxenutbildningen totalt sett (både grundläggande och gymnasial nivå) var närmare varannan elev (46 procent) född utomlands. De utlandsföddas andel har ökat med 10 procentenheter under den senaste tioårsperioden.¹⁹

8.2.1 Entreprenad, inget nytt inom den kommunala vuxenutbildningen

Den kommunala vuxenutbildningen kom till 1968 som ett resultat av flera års reformer. Den kommunala vuxenutbildningen som då växte fram ersatte så kallade kvällsgymnasier som i sin tur ersatte studiecirklar för vuxna och korrespondensinstitut med distansutbildning.²⁰

Reformen ur vilken den kommunala vuxenutbildningen skapades hade sin grund i ett jämlikhetssträvande. De första åren var många deltagare sådana som ansågs tillhöra den så kallade ”begåvningsreserven”, det vill säga särskilt studiemotiverade och studiebegåvade vuxna

¹⁷ Den nationella statistiken skiljer mellan elever och kursdeltagare. En elev räknas som kursdeltagare på varje kurs där han eller hon har deltagit, varför antalet kursdeltagare överstiger antalet elever. Flertalet elever inom den kommunala vuxenutbildningen studerar inte på heltid, vilket försvårar en jämförelse när det gäller utvecklingen över tid. Statistiken redovisas därför dels i antalet elever, dels antalet kursdeltagare, där en och samma elev kan läsa flera kurser under ett år.

¹⁸ Prop. 2017/18:1.

¹⁹ Källa Skolverket.

²⁰ Salin, Sven (2010).

som inte tidigare hade haft tillgång till formell utbildning. Genom att fler fick tillgång till formell utbildning uppnåddes en del av jämlikhetssträvan, men att det huvudsakligen var de studiebegåvade som studerade inom den kommunala vuxenutbildningen ledde till kritik mot utfallet av reformen, framför allt från LO och ABF. Man menade att den kommunala vuxenutbildningen inte nådde de verkligt lågutbildade utan framför allt rekryterade vuxna med realexamen eller flickskola som utbildningsbakgrund.²¹ Som ett resultat av kritiken kom vuxenutbildningens mål att från början av 1970-talet allt tydligare riktas in mot att utjämna utbildningsklyftor i samhället och att verka för ökad jämlikhet. Särskilt skulle vuxenutbildningen rikta in sig på kortutbildade och de som stod längst ifrån arbetsmarknaden.²² Den kommunala vuxenutbildningen kom sedan under 1980-talet att bli en egen skolform med en egen läroplan.

Som ett svar på den tidens höga arbetslöshet genomförde den dåvarande socialdemokratiska regeringen under perioden 1997–2002 det så kallade kunskapslyftet. Kunskapslyftet innebar att 100 000 nya studieplatser skapades inom vuxenutbildningen för personer med avsaknad av högskoleförberedande gymnasiebehörighet.²³ Ett av de främsta syftena med kunskapslyftet var att lösa den då höga arbetslösheten, vilket medförde att vuxenutbildningen i stor utsträckning kom att integreras med arbetsmarknads-, näringslivs- och tillväxtpolitiken.²⁴ Kunskapslyftet innebar alltså att vuxenutbildningen kom att få ett tydligare arbetsmarknadsorienterat fokus. För att anpassa utbildningen till individernas behov förnyades organisationen och gjordes mer flexibel. Med större krav på en flexibel utbildning kom även själva undervisningsformen med traditionell klassrumsundervisning i hög grad att ersättas av olika former av flexibla undervisningsformer, där distansundervisning kom att bli allt vanligare. För att klara av uppdraget att erbjuda utbildning till allt fler vuxna under mer flexibla former gavs möjligheten för kommuner att lägga ut utbildningsuppdrag till privata aktörer. Det var alltså med kunskapslyftet som delar av den kommunala vuxenutbildningen kom att börja läggas ut på privata utbildningsanordnare.

²¹ Ibid.

²² Fejes, A. & Holmqvist, D. (2018).

²³ Prop. 1995/96:222.

²⁴ Lumsden Wass, K. (2006).

8.2.2 Hur vanligt är det med undervisning på entreprenad?

Entreprenad i kommunal vuxenutbildning

Det är inom den kommunala vuxenutbildningen som entreprenadförhållanden är vanligast. Andelen kursdeltagare som läser hos en extern utbildningsanordnare i kommunal vuxenutbildning har nära nog fördubblats under den senaste tioårsperioden.

När kunskapslyftet startade år 1997 deltog 14,4 procent av alla kursdeltagare i kurser utförda av icke-kommunala anordnare. 2016 läste 47,7 procent av kursdeltagare, drygt 315 600, inom den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå hos en annan anordnare än kommunen. Inom sfi var samma siffra 37 procent, vilket motsvarar drygt 73 300 kursdeltagare. Motsvarande antal för kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå var 29,8 procent, vilket innebär drygt 27 600 kursdeltagare.²⁵

Men det finns stora skillnader mellan olika kommuner i andel upphandlad utbildning där vissa kommuner har all utbildning i egen regi medan andra har lagt ut all utbildning på entreprenad. Framför allt är det inom storstadsregionerna som många kommuner väljer att upphandla en stor del av sin vuxenutbildning.²⁶ Detta kan bero på att små kommuner har relativt få studerande i sin verksamhet och oftare samverkar med grannkommuner i stället för att upphandla utbildningen. I praktiken innebär detta att lärare inom den kommunala vuxenutbildningen i vissa kommuner står helt utanför vissa skolutvecklingsinsatser.

Entreprenad i andra skolformer

Det finns ingen statistik som visar hur vanligt det är med entreprenadförhållanden inom grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.²⁷

Den 1 augusti 2016 trädde bestämmelserna i kraft som tillåter att modersmålsundervisning, studiehandledning och undervisning i gymnasieskolan i karaktärsämnen som har en yrkesinriktad eller estetisk profil på modersmålet överlämnas på entreprenad till en

²⁵ Källa Skolverkets officiella statistik.

²⁶ Skolverket (2017d).

²⁷ SOU 2017:44.

annan huvudman.²⁸ Utredningen har i skrivande stund inte kunnat ta del av någon statistik om i vilken omfattning detta sker.

För förskolan är det möjligt att överlämna samtliga uppgifter på entreprenad. Det förekommer i några kommuner att en eller fler avdelningar på en förskola drivs på entreprenad. Inom gymnasieskolan förekommer att uppgifter som avser undervisning i karaktärsämnen med yrkesinriktad eller estetisk profil överlämnas på entreprenad, till exempel på pilot- och flygmekanikerutbildningar i Västerås, Arvidsjaur och Linköping.²⁹

Huvudmän kan också ansöka om regeringens medgivande för att med bibehållet huvudmannaskap lägga ut annan undervisning i gymnasieskolan på entreprenad. Det finns exempel på huvudmän som har fått regeringens medgivande för att göra detta under en begränsad tid. Det gäller till exempel några kommuner i Östergötland som 2016 fick regeringens medgivande att under tre år, med bibehållet huvudmannaskap, få överlämna uppgiften att bedriva undervisning inom gymnasieskolans introduktionsprogram språkinträdning till några folkhögskolor i regionen. Sammanfattningsvis är det relativt ovanligt att utbildning läggs ut på entreprenad i förskolan, förskoleklassen, de obligatoriska skolformerna samt i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

8.2.3 Varför är det så vanligt med utbildning på entreprenad inom vuxenutbildningen?

Till skillnad från andra skolformer inom skolväsendet är det i den kommunala vuxenutbildningen och särskilda utbildningen för vuxna inte möjligt med andra huvudmän än kommuner, och i vissa fall landsting.³⁰ I stället finns en betydligt generösare möjlighet att lägga ut verksamheten på entreprenad. Detta är två anledningar till att entreprenad är så vanlig inom kommunal vuxenutbildning.

En ytterligare anledning till att utbildning läggs ut på entreprenad inom den kommunala vuxenutbildningen är att antalet kursdeltagare och vilken utbildning de efterfrågar tenderar att variera över tid.

²⁸ SFS 2016:761.

²⁹ SOU 2017:44.

³⁰ Landsting kan i vissa fall vara huvudman för vuxenutbildningen se 2 kap. 3 § skollagen. Detta är dock ovanligt, år 2016 studerade 423 elever med ett landsting som huvudman.

Detta beror på yttre faktorer så som exempelvis invandring, ökad eller minskad arbetslöshet men också som en följd av olika statliga satsningar, exempelvis satsningen på regionalt yrkesvux och en utbyggd rätt till komvux. Möjligheten att lägga ut utbildning på entreprenad i en verksamhet där relevantalet förändras snabbt innebär då att kommunen kan erbjuda ett större och mer flexibelt kursutbud som snabbt går att ställa om i förhållande till efterfrågan vilket i sin tur innebär en möjlighet för kommunerna att hålla nere sina kostnader för utbildningen.

8.2.4 Personalen i kommunal vuxenutbildning

Läsåret 2016/17 var antalet tjänstgörande lärare i kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå knappt 5 200 personer. I utbildning i kommunens egen regi tjänstgjorde drygt 3 800 lärare och i utbildning anordnad av externa anordnare drygt 1 400 lärare. Inom utbildning i sfi tjänstgjorde samma läsår cirka 4 100 lärare. Av sfi-lärarna tjänstgjorde cirka 3 000 lärare i kommunens egen regi och knappt 1 200 lärare i utbildning anordnad av externa anordnare.³¹

Skolverkets statistik över andel legitimerade och behöriga lärare omfattar inte lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad. Detta beror på att det saknas uppgifter om behörighet i undervisningsämnen för dessa lärare. Statistik över andelen behöriga lärare är ett viktigt verktyg för att säkra utbildningens kvalitet i olika delar av skolväsendet. Det utgör även ett viktigt verktyg för att avgöra var i skolväsendet statliga satsningar för lärare ska prioriteras. Därför är det anmärkningsvärt att tillförlitlig statistik saknas för en stor del av den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 8.10. Det finns däremot uppgifter om andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, med vilket avses andel lärare med en lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen som fått examensbevis utfärdad. Att en person har en pedagogisk högskoleexamen betyder inte med säkerhet att personen också är legitimerad och det säger inget

³¹ Summering på utbildningsanordnare ger en högre siffra än totalsiffran, eftersom samma person kan vara anställd av flera utbildningsanordnare. Källa: Skolverket.

om huruvida läraren är behörig att undervisa i sitt ämne eller inte. Det ger dock en indikation på hur många utbildade lärare det finns hos respektive anordnare.

De senaste åren har andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen inom den kommunala vuxenutbildningen varit stabil, till skillnad från majoriteten av de andra skolformerna där andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen har minskat.

Andelen tjänstgörande lärare med pedagogisk högskoleexamen inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå är knappt 79 procent. Skillnaderna i andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen mellan lärare som är anställda av kommunal huvudman respektive externa utbildningsanordnare är stor, 83 jämfört med 67 procent.³²

Inom utbildning i svenska för invandrare har knappt 70 procent av lärarna en pedagogisk högskoleexamen, vilket är en minskning med knappt 2 procentenheter jämfört med föregående läsår och den lägsta noteringen sedan läsåret 2008/09. Sett till att antalet kursdeltagare i sfi har ökat kraftigt under de senaste åren är denna siffra dock inte så alarmerande som den kan framstå. Andelen lärare som har en pedagogisk högskoleexamen är högre i kommunens egna utbildningar än i de utbildningar som upphandlats, 73 jämfört med 63 procent.³³

Andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är betydligt lägre hos de utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad, vilket är oroväckande sett till att vuxna ska ha möjlighet att möta välutbildade lärare oavsett om den utbildning man läser bedrivs av den kommunala huvudmannen eller i upphandlad verksamhet. I utredningens samtal med olika intressenter, däribland utredningens experter, har ett antal möjliga faktorer identifierats som kan förklara varför andelen behöriga lärare inom den upphandlade verksamheten är så pass mycket lägre. En möjlig faktor kan vara att den verksamhet som läggs ut på entreprenad i hög grad består av undervisning i ämnen där behörigheten hos lärarna generellt är låg. Det är exempelvis vanligt att kommuner lägger ut undervisning i sfi och i yrkesämnena på entreprenad eftersom efterfrågan på utbildning inom dessa områden har kommit att öka på senare år beroende på mängden nyanlända respektive statliga satsningar för kompetensförsörjning.

³² Källa Skolverket.

³³ Källa Skolverket.

Det kan också finnas svårigheter för utbildningsanordnare som verkar på entreprenad att rekrytera behöriga lärare. Anställningstryggheten kan upplevas som lägre hos en privat utbildningsanordnare, i och med att upphandlingar gör verksamheten mer ryckig och kortsiktig, då man tvingas verka under korta avtalstider med risk för att verksamheten inte ska fortsätta. Lärarförbundet konstaterar att otrygga villkor gör att lärare riskerar att söka sig bort från vuxenutbildningen i en tid av lärarbrist.³⁴

Lärare kan också tycka att det är mer attraktivt med en så kallad ferietjänst där lärarna har avtal som innebär att de arbetar in skollovens ledighet under terminerna, vilket är ovanligare hos privata anordnare. Dessutom kan kommunala huvudmän, tack vare karriärstegsreformen, erbjuda bättre tjänster vilket de privata utbildningsanordnarna inte kan matcha. Det är även så att kommunernas upphandling av utbildning ofta sker på en prispressad marknad, vilket innebär att anordnarna inte alltid har ekonomin att erbjuda samma andel utbildade lärare.

Drygt 45 procent av kursdeltagarna inom den kommunala vuxenutbildningen läser hos en extern utbildningsanordnare. Samtidigt är knappt 27 procent av lärarna verksamma inom kommunal vuxenutbildning anställda av en extern utbildningsanordnare. Inom sfi läser cirka 37 procent av kursdeltagarna hos en extern utbildningsanordnare. Drygt 29 procent av lärarna verksamma inom undervisning i sfi var anställda av en extern utbildningsanordnare.

Lärartätheten är alltså högre hos kommunala anordnare än hos externa utbildningsanordnare. En trolig anledning till detta är att en stor del av den utbildning som kommunerna upphandlar är distansundervisning. Kritiker kan samtidigt peka på att det är ett resultat av den prispressade marknad som upphandlingen leder till. Representanter från företag som bedriver undervisning på entreprenad menar också att det handlar om att deras lärare undervisar fler timmar per vecka än de lärare som är anställda av den kommunala huvudmannen.³⁵

³⁴ Lärarförbundet (2017a).

³⁵ Samtal med Academedia.

8.3 Kommunal vuxenutbildning – en utbildning med särskilda utmaningar för lärarna

Den kommunala vuxenutbildningen är central för vuxnas möjlighet till utbildning och arbete, och för nyanländas möjlighet att integreras i det svenska samhället, något som också bekräftas av den kraftiga utbyggnaden av den kommunala vuxenutbildningen under senare år. Därför är det viktigt att kvalificerade och kompetenta lärare även arbetar där.

För att undervisningen i den kommunala vuxenutbildningen ska kunna bedrivas med hög kvalitet behöver lärarna i verksamheten, precis som för lärare i övriga skolväsendet, ha goda förutsättningar för att utföra sitt arbete. Den kommunala vuxenutbildningen står i dag inför ett flertal utmaningar. Enkelt uttryckt kan dessa utmaningar sorteras i två kategorier: utmaningar som är en konsekvens av villkoren för vuxenutbildningen och dess syften och utmaningar som snarare är konsekvenser av hur verksamheten är utformad. Till den första kategorin utmaningar hör vuxenutbildningens krav på en individanpassad utbildning för en heterogen elevgrupp samt hur den kommunala vuxenutbildningen måste anpassa sig dels efter vilken elevgrupp som efterfrågar vilken utbildning, dels hur politiken väljer att satsa resurser på vuxenutbildningen beroende på bland annat konjunktur eller ökad invandring. Till den senare kategorin hör utmaningar som hänger samman med att en stor del av verksamheten upphandlas och utförs av privata aktörer.

8.3.1 Den kommunala vuxenutbildningen – en individanpassad utbildning för en heterogen elevgrupp

Vuxenutbildningen ska, med utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningar, sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer. I skollagen kommer detta till uttryck genom att utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar.³⁶ Det kan handla om platsen för utbildningens genomförande, tiden, studietakten, studieformen och sättet att lära. Flexibla lösningar innebär i realiteten bland annat att

³⁶ 20 kap. 2 § andra stycket skollagen.

studerande ges möjlighet att läsa på distans eller på kvällstid, att vuxenutbildningen bedrivs med kontinuerlig antagning under hela året, och att det ska vara möjligt för eleven att kombinera olika delar inom vuxenutbildningen.³⁷

Ett sätt att lösa kravet på flexibilitet är att de studerande läser på distans. Andelen studerande som läser på distans eller under andra flexibla former har under den senaste tioårsperioden ökat från några enstaka procent till drygt 20 procent.³⁸ Men hur många vuxna som läser på distans skiljer sig i mycket hög grad mellan kommunerna, där en kommun uppger att cirka 2 procent av eleverna läser på distans, medan en annan kommun uppger att 100 procent av eleverna gör det.³⁹ Eleverna ges genom distansundervisningen möjlighet att själva påverka när och var de skall ta del av sin undervisning. Distansundervisningen innebär ofta att eleverna får ett färdigt standardiserat material via digitaliserade kursplaner och studiehandledningar. Den här typen av undervisning anses inte bara ge en större grupp vuxna möjligheter att studera, utan också vara en konkretiserad idé om kvalitetssäkring, genom att samtliga elever är tänkta att få samma undervisning och kunskapsinnehåll.⁴⁰

Även om distansundervisning innebär en möjlighet för många studerande att kombinera studier med arbete finns det också problem med hur den har kommit att utformas. Skolinspektionen konstaterade i en riktad granskning av distansutbildning bland annat att utformningen i allt för låg grad kommit att anpassas efter individens behov och förutsättningar och att den i allt för hög omfattning består av självstudier. Skolinspektionen påpekar att kommunerna har ett ansvar att erbjuda en vuxenutbildning som är anpassad utifrån individens behov och förutsättningar, och arbetssätten behöver utvecklas och lärarens ledning av distansundervisningen behöver stärkas för att motverka en för hög grad av självstudier och för att öka det gemensamma lärandet.⁴¹ Distansundervisningen ställer således särskilda krav på läraren för att det gemensamma lärandet liksom det individuella stödet till varje elev ska vara av tillräcklig omfattning

³⁷ 2 kap. 25 § vuxenutbildningsförordningen.

³⁸ Skolverket (2017d).

³⁹ Skolinspektionen (2015a).

⁴⁰ Lagercrantz All, K. (2017).

⁴¹ Skolinspektionen: *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning*, 2015:2.

och att distansstudierna inte i alltför hög grad ska bestå av självstudier.

En annan utmaning för lärare inom den kommunala vuxenutbildningen är att de möter en heterogen elevgrupp bestående av vuxna individer med olika utbildnings-, yrkes- och språkbakgrund som läraren behöver förhålla sig till. De vuxna eleverna har dessutom en social situation som kan innefatta familj och kanske ett arbete vilket innebär att vuxenutbildningen måste anpassas till individens praktiska förutsättningar på ett tydligare sätt än grund- och gymnasieskolan. Den kommunala vuxenutbildningen fyller även olika funktioner för olika elever. För vissa är vuxenutbildningen en andra chans att ta igen förlorad studietid och komma in på en högskoleutbildning. För andra är vuxenutbildningen en möjlighet att etablera sig i Sverige som nyanländ dels genom utbildning till exempelvis ett yrke, dels genom undervisning i svenska. Vuxenutbildningen spelar därför en viktig roll både för att möjliggöra fortsatta studier och öppna dörrar till arbetsmarknaden.

Forskaren Katarina Lagercrantz All påtalar att med de riktlinjer som ligger till grund för vuxenutbildning, med dess starka betoning på flexibilitet och den enskildes ansvar har vuxenutbildningen i sin utformning närmat sig studier vid högskolor och universitet, vilket kan innebära att främst studieintresserade och förändringsbenägna deltagare med hög studiedisciplin och stor förmåga att organisera sina egna studier lyckas i dagens vuxenstudier. Det är därmed en utveckling som har kritiserats för att inte stämma överens med tanken om det livslånga lärandet för alla. Den flexibla och självständigt utformade utbildningen anses kunna leda till att utestänga i stället för att möjliggöra utbildning, lärande och delaktighet i samhällslivet. Det som anses vara målen med vuxenutbildningen.⁴²

För lärare innebär det stora kravet på flexibilitet i kombination med den heterogena elevgruppen och deras olika behov och syften med utbildningen särskilda utmaningar. Lärarförbundet har påpekat att en flödeslogik där elever flera gånger i månaden, och med mycket kort varsel, placeras i en undervisningsgrupp ger elever mycket dåliga villkor för en god undervisning.⁴³ Samtidigt innebär långa väntetider för att komma igång med utbildning en risk att motivationen för de

⁴² Lagercrantz All, K. (2017).

⁴³ Lärarförbundet (2017c).

studerande kan minska. Kravet på flexibilitet ställer dock stora krav på lärarna, som behöver både kunskap och redskap för att undervisningen ska kunna utformas för att möta individernas olika behov i flexibla undervisningssituationer.

Risken är att det sätt som vuxenutbildningens krav på flexibilitet verkställs innebär att studerande uteslås från utbildning. Detta står i sin tur i strid med själva ursprungsmålen med den kommunala vuxenutbildningen, nämligen att utjämna utbildningsklyftor i samhället och att verka för ökad jämlikhet. Det står även i strid med syftet bakom kraven på flexibilitet, nämligen att med utgångspunkt i den enskildes behov och förutsättningar sträva efter flexibla lösningar när det gäller organisation, arbetssätt och arbetsformer för att därigenom ge alla en möjlighet till utbildning.

8.3.2 Den kommunala vuxenutbildningen – ett uppdrag med skiftande förutsättningar

Antalet elever som söker sig till vuxenutbildningen och vilket behov av utbildning de har varierar över tid och styrs av en mängd faktorer, så som bland annat konjunktur, statliga satsningar och ökad eller minskad invandring. Detta innebär en utmaning för kommunerna att snabbt kunna ställa om utbildningen och dess innehåll och det är svårt att förutse framtida behov av utbildningar och resurser i längre tidsperspektiv.

All utbildning inom skolväsendet ska syfta till att barn och elever ska inhämta och utveckla kunskaper och värden. Den ska främja alla barns och elevers utveckling och lärande samt en livslång lust att lära.⁴⁴ Idén om ett livslångt lärande uttrycks även i läroplanen för vuxenutbildningen som inleds med att ”Vuxenutbildningen ska förmedla kunskaper och stödja eleverna så att de kan arbeta och verka i samhället. Den syftar också till att möjliggöra fortsatta studier. Vuxenutbildningen ska förmedla sådana kunskaper som utgör den gemensamma referensramen i samhället och som utgår från de grundläggande demokratiska värderingarna och de mänskliga rättigheterna.”⁴⁵

⁴⁴ 1 kap. 4 § skollagen.

⁴⁵ Läroplan för vuxenutbildningen.

I litteratur och forskning om vuxenutbildning refereras ofta till vuxenutbildningens tre funktioner: den kompensatoriska; att ge elever en andra chans, en medborgerlig och demokratisk funktion; att förbereda eleverna på ett liv som medborgare och en arbetsmarknadsförberedande funktion som bland annat syftar till anställningsbarhet. Professorn i vuxnas lärande Andreas Fejes, påtalar att relationerna mellan dessa tre funktioner har skiftat över tid, men i dag dominerar arbetsmarknadsfunktionen, och den medborgerliga och demokratiska funktionen står i skymundan. I dag tar sig detta fokus på arbetsmarknadsfunktionen specifika uttryck, vilket framträder i relation till tydliga utvecklingstendenser inom vuxenutbildningen, bland annat det Fejes kallar för en ökad ”marknadisering”; och skiftet från utbudsstyrd till efterfrågestyrd utbildning.⁴⁶

Enligt Fejes har den kommunala vuxenutbildningen kommit att utvecklas till vad som kan uppfattas vara en utbildningsmarknad för utbildningsanordnare. Den utveckling som har skett har också inneburit att vuxenutbildningen i en allt högre utsträckning har kommit att ingå i nätverk bestående av utbildningsanordnare och arbetsförmedling, i vilka även arbetsmarknadens parter är medverkande. 1990-talets vuxenutbildningspolitik har på det sättet i stor utsträckning integrerats med arbetsmarknads- och tillväxtpolitiken. Ett nytt vuxenutbildningslandskap har växt fram och utvecklingen för den kommunala vuxenutbildningen har gått i en riktning där privata aktörer har kommit att ta över en allt större del av utbildningen.⁴⁷

Även Lärarförbundet påpekar att sedan kunskapslyftet genomfördes har det breda bildningsuppdraget inom vuxenutbildningen alltmer hamnat i skuggan av andra mål som är kopplade till förändringar på arbetsmarknaden och integrationen och den funktion som utbildningen huvudsakligen koncentrerats till har kommit att bli den arbetsmarknadsförberedande funktionen. Värden som flexibilitet och individualisering har alltmer kommit att stå i förgrunden. Omställning, matchning, marknadsperspektiv och ett slags ”flödeslogik” vad gäller synen på hur elever kontinuerligt antas till utbildningen präglar vuxenutbildningen av i dag. Undervisningen ska snabbt individanpassas och nya elever tillkommer kontinuerligt, i bland flera gånger i månaden. Det finns goda intentioner bakom dessa förändringar, men

⁴⁶ Fejes, A. (2016).

⁴⁷ Fejes, A. (2015).

när värden som flexibilitet alltför starkt dominerar verksamheten blir det betydligt svårare att eftersträva och nå skollagens och läroplanens högt ställda mål vad gäller medborgerlig bildning och ett livslångt lärande.⁴⁸

Tendensen de senaste åren är att vuxenutbildningen har kommit att växa. Detta beror dels på den ökade invandringen, dels på statliga satsningar. Till största del har staten mött ökad invandring eller ökad arbetslöshet med olika statliga satsningar för att öka antalet utbildningsplatser inom den kommunala vuxenutbildningen. Ett tydligt exempel är satsningen på Kunskapslyftet under 1997–2002 (se avsnitt 8.2.1 ovan). Andra exempel är hur kommuner under senare år finansierat stora delar av sin yrkesutbildning på kommunal vuxenutbildning genom statsbidrag för yrkes- och lärlingsvux. I många fall är statsbidragen helt avgörande för hur mycket vuxenutbildning en kommun kan erbjuda och vilka som får möjlighet att studera. På så sätt har statliga satsningar i form av statsbidrag visat sig vara ett mycket kraftfullt styrmedel inom vuxenutbildningsområdet. Skolverkets uppföljningar visar att kommunerna hanterar satsningarna olika. Vissa drar ner på egen verksamhet medan andra i stället skjuter till mer resurser.

Under de senaste åren har regeringen genomfört ett antal större förändringar inom vuxenutbildningsområdet. Flera av förändringarna är en del av regeringens satsning på ett nytt kunskapslyft för vuxna, som syftar till fler utbildningsplatser för vuxna och högre kvalitet på utbildningen. Genom budgetpropositionen för 2015 sjösatte regeringen ett nytt stadigvarande kunskapslyft med permanenta utbildningsplatser i syfte att ge människor chans att utbilda sig för att kunna få ett jobb, omskola sig till ett nytt yrke, få behörighet till högre utbildning, vidareutbilda sig för bättre karriärmöjligheter och bilda sig för ett ökat deltagande i samhällslivet eller för personlig utveckling. Till stor del består kunskapslyftet av statligt finansierade utbildningar inom yrkesinriktad vuxenutbildning på gymnasial nivå och lärlingsutbildning för vuxna.⁴⁹

Den 1 januari 2017 ersatte regeringen yrkesvux och lärlingsvux med en modell för statsbidrag för en regionaliserad yrkesutbildning

⁴⁸ Lärarförbundet (2017c).

⁴⁹ Prop. 2014/15:1.

för vuxna, en satsning kallad regionalt yrkesvux.⁵⁰ Den nya modellen ska i högre grad möta arbetsmarknadens behov av kompetens och nyanländas behov av yrkesutbildning på gymnasial nivå. Regionalt yrkesvux är tänkt att kunna erbjuda ett brett utbud av utbildningar som motsvarar de behov som finns i olika regioner. Därför ska utbildningarna både planeras och genomföras på regional nivå av flera kommuner i samverkan. Regionalt yrkesvux ska erbjuda enstaka kurser utifrån den enskildes behov, men också sammanhållna yrkesutbildningar.⁵¹

Den fortsatta utbyggnaden av vuxenutbildningen enligt regeringens satsning på kunskapslyftet och det stora antalet nyanlända innebär att elevantalet i vuxenutbildningen växer. Regeringen har i 2018 års budgetproposition lagt fram ett jobbpaket om 4,3 miljarder kronor. Den största delen av satsningen handlar om utbyggd yrkesutbildning för vuxna, både yrkesvux och yrkeshögskola men även till förenklade anställningsstöd och sänkt skatt för företag som anställer. Satsningen innebär drygt 18 000 nya platser på vuxenutbildningar nästa år. Eftersom den arbetsmarknadspolitiska insatsen traineejobb, med 3 000 traineeplatser, samtidigt föreslås avskaffas innebär satsningen totalt 15 000 nya platser.

Den kommunala vuxenutbildningen är alltså central för vuxnas möjlighet till utbildning och arbete, och det satsas stora resurser på den. För att möta behovet av utbildningsplatser krävs en kraftig och snabb utbyggnad av komvux. Privata utbildningsanordnares utbud är en förutsättning för att säkerställa att utbudet av vuxenutbildning är tillräckligt omfattande och tillräckligt flexibelt för att kunna möta snabbt skiftande behov i den utsträckning som krävs. Ännu en förutsättning är att fler lärare finner det attraktivt att arbeta i den kommunala vuxenutbildningen.

⁵⁰ Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.

⁵¹ Prop. 2017/18:1.

8.3.3 Utbildning på entreprenad medför särskilda utmaningar

Till de utmaningar som snarare är konsekvenser av hur verksamheten är utformad hör de utmaningar som kan identifieras bland annat kring den omfattande upphandlingen inom den kommunala vuxenutbildningen.

Inom förskolan, grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan finansieras fristående skolor genom att elevens hemkommun betalar ersättning i form av ett grundbelopp och i vissa fall ett tilläggsbelopp till huvudmannen för skolan. Dessa belopp ska bestämmas utifrån samma grunder som hemkommunen tillämpar vid fördelning av resurser till den utbildning som bedrivs i respektive skolform i kommunal regi.⁵² Den regleringen innebär att skolorna konkurrerar om eleverna på en mer eller mindre öppen marknad där ersättningarna lämnas med samma belopp oavsett om huvudmannen är kommunal eller enskild. När det däremot gäller den kommunala vuxenutbildningen finns det inte möjligheter för friskolor att etablera sig, utan det är kommunerna, och i vissa fall landstingen, som har ansvar för utbildningen. Kommunerna kan välja att bedriva utbildningen i egen regi, helt eller delvis, eller att upphandla utbildningar av enskilda utbildningsanordnare. Här är det alltså kommunerna själva som avgör hur den kommunala vuxenutbildningen ska finansieras och om privata utbildningsanordnare ska få etablera sig och anordna utbildning.

Möjligheten att upphandla utbildning av enskilda utbildningsanordnare ger kommunerna större möjligheter att snabbt ställa om både utbildningsutbud och utbildningsinnehåll när elevgruppen ändrar karaktär och efterfrågan skiftar utan att därigenom själva behöva ta en stor ekonomisk risk, men det innebär också risker i form av försvagad styrning och kontroll av den undervisning som bedrivs, trots ett bibehållet huvudmannaskap.

Varje kommun bestämmer själv vad som ska upphandlas och i vilken omfattning samt vilka krav som i övrigt ställs på den verksamhet som ska bedrivas. Detta gör också att det är svårt att få en överblick över vad utbildning inom den kommunala vuxenutbildningen kostar. Vissa kommuner upphandlar all verksamhet medan vissa kommuner

⁵² 10 kap. 37–39 §§ och 11 kap. 36–38 §§ samt 16 kap. 55 § och 19 kap. 48 § skollagen.

väljer att driva all kommunal vuxenutbildning i egen regi. I normalfallet har en kommun både egen verksamhet i kombination med verksamhet som läggs ut på entreprenad. Eftersom det ser olika ut i alla kommuner är det också svårt att göra kvalitetsuppföljningar från statligt håll.

Vissa kommuner, som exempelvis Nacka, har i stället för upphandling valt att ha ett så kallat auktorisationssystem, vilket innebär att kommunen ställer upp ett antal krav på anordnarna som villkor för att de ska få etablera sig i kommunen. De leverantörer som uppfyller kraven ansluter sig därefter till ett utbudssystem där elevernas val av utförare blir det som avgör vilka aktörer som kan stanna på marknaden. På så sätt skapar dessa kommuner ett utbud med valmöjligheter på utbildning som liknar den som finns i grund- och gymnasieskolan med friskolor. Det här innebär att en större långsiktighet kan skapas i utbildningsanordnarnas verksamhet, men att de samtidigt inte är garanterade att kunna bedriva verksamheten under en bestämd period. Det är också ett system som kan sägas gynna de större aktörerna, vilket innebär att mindre aktörer med få lärare har svårt att etablera sig. Med ett sådant system ges de vuxna eleverna en stor valfrihet på anordnare och utbildning, vilket samtidigt kan göra det svårt för huvudmännen att göra kvalitetsuppföljningar på den utbildning som bedrivs.

Skolverket påpekar att det finns begränsat med underlag om vad den ökande upphandlingen av utbildning får för konsekvenser. Skolverket och Skolinspektionen är i sitt arbete framför allt inriktade på huvudmannanivån, det vill säga kommunerna och landstingen. Skolverkets bild är dock att upphandlingsavtalen kan påverka vilken utbildning som erbjuds och hur utbildningen genomförs. Korta avtalstider kan bidra till att utbildningsanordnare inte vågar satsa långsiktigt. Samtidigt kan långa avtalstider begränsa möjligheterna för kommunerna att snabbt ställa om när nya behov uppkommer.⁵³

För kommunernas del innebär möjligheterna att upphandla utbildning en ökad flexibilitet avseende det utbildningsutbud de kan erbjuda och även ett sätt att hålla nere kostnader. Men själva upphandlingsförfarandet medför en del problem och har kommit att kritiseras. I utredningens samtal med olika intressenter, däribland utredningens experter, råder en samstämmighet om att nuvarande system med

⁵³ Skolverket (2017d).

upphandling inte skapar optimala förutsättningar för att kunna erbjuda en god utbildning med hög kvalitet. Avtal mellan kommun och utbildningsanordnare skrivs ofta för ett par, upp till fyra, år åt gången, och därmed kan förlorad anbudsgivning till exempel innebära att lärare blir av med sin anställning eller behöver börja arbeta i en annan ort där utbildningsanordnaren har vunnit en upphandling. Själva upphandlingsförfarandet efterföljs ofta av domstolsprocesser, där tilldelningsbeslutet överprövas. Detta innebär att kommuner, utbildningsföretag, lärare och elever i perioder svävar i ovisshet om framtiden. Konkurrenssystemet med anbudsförfarande påverkar därmed direkt lärares arbetssituation. Upphandling har en stark påverkan på lärarnas arbetsvillkor där de korta avtalen riskerar att påverka anordnarnas vilja att investera i kompetensutveckling på lång sikt eftersom lärarna behövs i verksamhet under tiden avtalet löper. Korta avtal och risk för att verksamheten upphör efter avtalets slut innebär också att en anställning som lärare hos en utbildningsanordnare kan upplevas som mindre attraktiv.

Vid upphandling av utbildning är det viktigt att förfrågningsunderlag utarbetas noggrant så att kommunerna och landstingen har möjlighet att välja den eller de utbildningsanordnare som kan erbjuda utbildning av hög kvalitet. Debatt- och nyhetsartiklar vittnar om en verklighet där kommuner i slutändan ofta låter billigaste anbud vinna en upphandling, i stället för att låta kvalitet vara det avgörande urvalskriteriet, med lägre kvalitet i undervisningen för de vuxna eleverna och sämre arbetsvillkor för lärarna som följd.⁵⁴

En undersökning utförd av Lärarnas Riksförbund bland lärare och studie- och yrkesvägledare inom vuxenutbildningen vittnar om högre krav på lärarna och sänkt kvalitet på utbildningen. Lärarna uppger att de i stor utsträckning saknar möjligheter att förverkliga en undervisning som anpassas utifrån varje individs förutsättningar och behov samtidigt som det finns höga krav på individanpassning och flexibilitet. Enligt undersökningen riskerar upphandlingsförfarandet – med konkurrens mellan utbildningsanordnare där kommunerna ofta viktar pris högre än kvalitet – att leda till ännu sämre arbetsvillkor för lärare och att det ställs orimliga krav på verksamheten.⁵⁵

⁵⁴ Se exempelvis Svensson, S. & Suhonen, D. (2016), Jakbo, R. och Höglund, C-M (2016) och Höglund, C-M. (2016).

⁵⁵ Lärarnas Riksförbund (2017a).

Vid upphandling förekommer avtal som innehåller klausuler som med fog kan ifrågasätta vilken kvalitet som kan förväntas av utbildningen. Utredningen har tagit del av exempel där kommuner i avtalen anger ett pris per poäng eller avklarad kurs samt avtal som stipulerar att en viss del av kursdeltagarna ska få godkänt vid äventyr av vite.⁵⁶ Liknande avtalsvillkor ger anledning att ifrågasätta kvaliteten på den undervisning som kommer att bedrivas, samt göder farhågor om betygsinflation eller risken att lärare i sin undervisning fokuserar snarare på att alla elever ska bli godkända, i stället för att elever ska kunna nå så långt som möjligt i sin utbildning.

En medlemsenkät från Lärarförbundet bland medlemmar som arbetar inom vuxenutbildningen visar att endast sex procent av lärarna uppger att de är positiva till utbildning i entreprenadform. Nära hälften är negativt inställda. Bland de som är negativa menar nästan 8 av 10 att utbildningen på entreprenad skapar en osäkerhet i verksamhetens förutsättningar och planering. Det kan till exempel handla om osäkra anställningar för lärare, kortsiktiga lösningar kring lokaler och kursupplägg samt uteblivna satsningar på löner och kompetensutveckling. Det har också funnits problem med oseriösa aktörer. Lärarförbundet framhåller att villkoren för lärare är sämre hos privata aktörer och lärare som undervisar i de privata utbildningsföretagen beskriver att arbetsvillkoren är tuffare, lokaler och arbetsmiljö är sämre, läromedlen är sämre och lönerna är förhållandevis lägre. Man beskriver en stor ryckighet i verksamheten och brist på kontinuitet och trygghet. Enligt Lärarförbundet har alla dessa faktorer en direkt inverkan på lärarnas möjligheter att göra ett bra jobb och bedriva en undervisning av god kvalitet.⁵⁷

Skolinspektionen har i sin granskning av distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning konstaterat att kommunerna måste ställa betydligt högre och tydligare krav utifrån elevernas behov och distansutbildningens specifika förutsättningar. Inspektionen konstaterar även att huvudmännens uppföljning av distansutbildningen behöver utvecklas.⁵⁸

I Skolinspektionens granskning av utbildningsanordnare med betygsrätt konstaterar inspektionen att avtalen är alltför styrande för

⁵⁶ Se bland annat Jakbo, R. och Höglund, C-M (2016), samtal med Academedia.

⁵⁷ Lärarförbundet (2017b).

⁵⁸ Skolinspektionen (2015a).

utbildningarnas innehåll och att dessa styr innehållet mer än de författningar som gäller för utbildningarna. Till exempel styr avtalen studietakten och inte elevernas förutsättningar. Detta kan få som konsekvens att utbildningen håller för hög studietakt och att många elever därför nöjer sig med att uppnå lägre betyg än de skulle ha möjlighet till med mer tid. Detta kan medföra att eleverna inte får den utbildning de har rätt till. Skolinspektionen konstaterar i samma granskning att det finns utrymme för förbättring och utveckling inom bland annat utbildningsanordnarnas kunskap om utbildningsformen. Skolinspektionen bedömer att det är bekymmersamt att betygssättningen, som är myndighetsutövning, kan utföras utan krav på en intern kvalitetskontroll.⁵⁹

8.3.4 Utredningens analys: den kommunala vuxenutbildningen – stora utmaningar och en stor förbättringspotential

Den kommunala vuxenutbildningen spelar en central roll för vuxnas möjlighet till utbildning och arbete samt för nyanländas möjlighet att integreras i det svenska samhället. Men den kan bara fylla denna roll om verksamheten verkligen håller kvalitet. Mot bakgrund av vad som framkommit finns en befogad oro om att en sådan kvalitet är svåruppnåelig under nuvarande förutsättningar och villkor. Genom nyheter och debattartiklar har utredningen tagit del av berättelser om mindre seriösa utbildningsanordnare, med låg andel behöriga lärare – eller inga behöriga lärare alls – undermålig kurslitteratur och generellt dåliga förutsättningar för undervisningen som i dag har ansvar för att utbilda vuxna elever inom delar av den kommunala vuxenutbildningen. De uppenbara risker som hänger samman med en sådan undervisning är dels att de vuxna eleverna inte får den undervisning med hög och likvärdig kvalitet som de har rätt till, dels att de lärare som är verksamma i den upphandlade verksamheten inte ges möjlighet att utföra sitt yrke på ett tillfredställande sätt. Konsekvenserna av en sådan situation är förödande: De vuxna eleverna utvecklar inte de kunskaper och kompetenser som de eftersträvar för att realisera

⁵⁹ Skolinspektionen (2016c).

sina ambitioner och samhället berövas de bidrag som de vuxna eleverna skulle kunna gett om utbildningen hållit hög kvalitet.

Den sammantagna bilden är att dagens system med upphandling av utbildning inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Samtidigt påtalar många av de parter som utredningen samtalat med att möjligheten att lägga ut delar av den kommunala vuxenutbildningen på entreprenad är en förutsättning för att kunna svara mot de högt ställda kraven på flexibilitet och snabba omställningar.

Det finns här all anledning att understryka vikten av att huvudmän genomför upphandlingar med stor noggrannhet så att inte priset blir det som avgör vem som vinner ett anbudsförfarande. Det finns även anledning att betona vikten av att huvudmän inte enbart nöjer sig efter avslutad upphandling utan löpande under hela avtalstiden följer upp och kontrollerar kvaliteten på verksamheten som bedrivs på entreprenad för att säkerställa att verksamheten uppfyller de krav som skolförfattningarna ställer.

Trots att Sverige i ett internationellt perspektiv har ett väl utbyggt system för vuxnas lärande som ligger väl i linje med rekommendationer från EU och OECD finns det klara indikationer på att den verksamhet som bedrivs i alltför många fall varken styrs, drivs eller utförs professionellt i alla hänseenden.⁶⁰ Det finns sammanfattningsvis stora utmaningar för den kommunala vuxenutbildningen och en stor förbättringspotential. Där borde insatser vidtas för att utreda vilka förutsättningar som behövs för att den kommunala vuxenutbildningen ska kunna verka optimalt. På sikt borde det även utredas om möjligheterna att lägga ut undervisning på entreprenad i den omfattning och på det sätt som sker i dag överhuvudtaget borde tillåtas. Den här utredningen har dock inte i uppdrag att se över möjligheten att överlämna uppgifter inom kommunal vuxenutbildning på entreprenad, men väl att se över hur läraryrkets attraktionskraft kan höjas. Att skickliga lärare lockas att arbeta inom den kommunala vuxenutbildningen är ett sätt att höja kvaliteten på verksamheten.

⁶⁰ Uppgift om den kommunala vuxenutbildningen sett i ett internationellt perspektiv är hämtat från Skolverket (2017d).

8.4 Två statliga utredningar med relevans för området

Ett flertal statliga utredningar har haft i uppgift att lämna förslag som i olika avseenden berör den kommunala vuxenutbildningen. Två utredningar som har arbetat parallellt med denna utredning och vars uppdrag tangerat och i viss mån överlappat denna utrednings uppdrag är utredningen *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad* (U 2015:09) och utredningen *En väl anpassad vuxenutbildning* (U 2017:01).

8.4.1 Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09)

Utredningen *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad* lämnade i februari 2016 delbetänkandet *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål* (SOU 2016:12). Delbetänkandet innehåller ett antal förslag, vilka nu även har beslutats av riksdagen. De förslag som har genomförts i skollagen innebär bland annat en utökad möjlighet för skolhuvudmän att överlämna uppgifter som avser modersmålsundervisning eller studiehandledning på modersmålet på entreprenad till en annan huvudman.

Genom de förslag som lades fram i utredningens slutbetänkande *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning* (SOU 2017:44) har ett antal förslag lämnats vilka innebär att möjligheterna att bedriva och lägga ut undervisning på entreprenad utökas i ytterligare skolformer, ämnen och för ytterligare huvudmän. Utgångspunkten för förslagen har varit att bestämmelserna om entreprenad så långt det är möjligt ska utformas på ett sätt som är gemensamt för alla huvudmän inom skolväsendet. Staten, som huvudman för sameskolan och specialskolan, föreslås därför få överlämna uppgifter på entreprenad.

Utredningen gavs i ett tilläggsdirektiv även uppgiften att analysera hur entreprenad inom skolväsendet förhåller sig till den nya lagen om offentlig upphandling.⁶¹ Utredningen har i sitt slutbetänkande *Entre-*

⁶¹ Dir 2016:107.

prenad, fjärrundervisning och distansundervisning (SOU 2017:44) gjort bedömningen att den utbildning och verksamhet som bedrivs inom skolväsendet, inklusive den kommunala vuxenutbildningen, utgör icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse och därmed inte omfattas av bestämmelserna för offentlig upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, LOU. Med en sådan tolkning skulle många av de problem som är relaterade till upphandlad utbildning kunna avhjälpas och utbildningen skulle kunna ske under mer stabila former.

Förslagen har vid tidpunkten för den här utredningens slutbetänkande remitterats och någon proposition har inte beslutats, varför det är oklart om utredningens förslag kommer att bli verklighet. Ett flertal remissinstanser är positiva till utredningens tolkning av LOU, men ett flertal remissinstanser, bl.a. Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten påtalar att rättsläget är komplicerat och att relevant praxis är mycket begränsad varför myndigheterna inte ställer sig bakom utredningens bedömningar av upphandlingsskyldigheten enligt LOU.

8.4.2 En väl anpassad vuxenutbildning (U 2017:01)

Utredningen *En väl anpassad vuxenutbildning* ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 31 augusti 2018.

Utredningen, som tillsattes i februari 2017, ska undersöka behovet av förändringar i regleringen av vuxenutbildningen inom ett antal särskilt utpekade områden. Såvitt avser möjligheten att lägga ut utbildning på entreprenad respektive lärares möjligheter till kompetensutveckling, två områden som tangerar denna utredning, har utredaren fått följande uppdrag.

Utredningen ska bland annat undersöka om regleringen av betygsrätt för utbildning motsvarande komvux och särvox i tillräcklig grad säkerställer att utbildningsanordnare som får betygsrätt har förutsättningar att bedriva en verksamhet av hög kvalitet och, om så inte bedöms vara fallet, föreslå en reglering som säkerställer detta. Utredningen ska även utreda om det ska vara ett villkor för överlämnande av uppgifter inom vuxenutbildningen på entreprenad till en enskild utbildningsanordnare, att anordnaren har betygsrätt för motsvarande utbildning.

Utredningen ska även utreda hur kompetensutvecklingen för lärare inom vuxenutbildningen kan förbättras. I detta arbete ska utredningen kartlägga de behov av kompetens, utöver den som ges i lärarutbildningen, som lärare kan ha för att kunna undervisa i vuxenutbildningen och i vilken utsträckning detta behov tillgodoses, och om lärarna bedöms ha ytterligare behov av kompetens, föreslå insatser.

8.5 Statliga satsningar för lärare

Av skollagen följer att huvudmannen har en skyldighet att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling.⁶² Detta innebär att huvudmannen ska ge förutsättningar, bland annat ekonomiskt och tidsmässigt, för sådan kompetensutveckling.⁶³ Vid entreprenad har kommunen, landstinget eller den enskilde huvudmannen bibehållet huvudmannaskap, vilket innebär att huvudmannen ansvarar för verksamhetens innehåll. I princip gäller att skollagens bestämmelser som finns för en utbildning eller en annan verksamhet även gäller vid entreprenad.⁶⁴ Ett bibehållet huvudmannaskap innebär alltså bland annat ett ansvar för att den personal som utför undervisningen är legitimerad och behörig, men även att denna personal ges möjlighet till kompetensutveckling. Detta kan antingen ske genom att huvudmannen avtalar med utbildningsanordnaren om att kompetensutveckling ska erbjudas personalen i viss omfattning och av viss kvalitet, eller att de lärare som är anställda av utbildningsanordnaren får delta i den kompetensutveckling som kommunen anordnar.

Utöver sådana kompetensutvecklingsinsatser som huvudmannen eller utbildningsanordnaren själv anordnar, finns även ett flertal statliga satsningar av vilka ett antal helt eller delvis finansieras genom olika statsbidrag. Exempel är de så kallade Matematik- och Läslyften, och olika satsningar på utbildningar som leder till utökad behörighet. Satsningar kan också omfatta möjligheter till lönetillägg.⁶⁵

⁶² 2 kap. 34 § skollagen.

⁶³ Prop. 2009/10:165.

⁶⁴ 23 kap. 1 § tredje stycket skollagen.

⁶⁵ Se även kap. 7.

Lärare som undervisar på entreprenad har tillgång till ett flertal statliga satsningar för lärare. Men vissa satsningar kan endast lärare som är anställda direkt av huvudmannen ta del av, eftersom statsbidragsförordningarna förutsätter att det är huvudmannen som är arbetsgivare för lärarna. Huruvida dessa statliga satsningar även ska göras tillgängliga för lärare som undervisar på entreprenad är denna utrednings uppgift att besvara.

Utifrån rätten till likvärdig utbildning inom varje skolform oavsett var i landet utbildningen anordnas ska även elever i utbildning som bedrivs på entreprenad möta lärare som har lika möjlighet till kompetensutveckling.⁶⁶ Det finns därmed anledning att se över hur behovet av behörighetsgivande fortbildning och annan kompetensutveckling kan tillgodoses för de lärare som är anställda av dessa enskilda utbildningsanordnare, vilket utredningen har getts i uppdrag att göra.

I direktivet exemplifieras statliga satsningar med bland annat satsningar som rör fortbildning, kompetensutveckling och karriärtjänster. Men kompetensutvecklingssatsningar kan ha olika karaktär. Vissa riktar sig visserligen till lärare, men har skolutveckling i fokus med syftet att skolverksamheten ska uppnå bättre kunskapsresultat genom att utveckla lärares kompetens. Ofta genomförs dessa satsningar med ett kollegialt lärande, det vill säga genom att lärare utvecklar sin egen individuella och verksamhetens kollektiva kompetens genom att tillföra ny kunskap samtidigt som de utvecklar undervisningen. Exempel på sådana satsningar är Matematiklyftet, Läslyftet och specialpedagogik för lärande.⁶⁷ Andra satsningar inriktar sig på att göra läraryrket mer attraktivt. Utredningen har i uppdrag att skapa en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner. Utredningen har därför valt att granska de satsningar vars syfte i första hand är att öka läraryrkets attraktionskraft.

Nedan följer först en genomgång av vilka sådana statsbidragssatsningar som lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad kan ta del av. Därefter redovisas vilka satsningar sådana lärare inte kan ta del av.

⁶⁶ 1 kap. 9 § skollagen.

⁶⁷ Förordning (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare, förordning (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling samt förordning (2015:938) om statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik.

8.5.1 Statsbidrag som lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad kan ta del av

Ett flertal statsbidrag kan även lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad ta del av. Utredningen bedömer att det rör sig om följande satsningar.

- Statsbidrag om fortbildning för lärare i svenska som andraspråk och sfi.⁶⁸ Statsbidraget ska gå till utbildning inom Lärarlyftets kurser i syfte att lärare ska få behörighet att undervisa i ämnena svenska som andraspråk eller sfi. Bidraget kan även gå till utbildning som ger lärare kunskaper inom ämnet svenska som andraspråk. Bidraget ska användas som ersättning för lärares lön under den tid de deltar i utbildningen. Utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad kan själv ansöka om och rekvidrera statsbidrag för deltagande lärare.
- Lärarlyftet II.⁶⁹ Statsbidraget syftar till att lärare ska ges möjlighet att genom studier bli behöriga för den undervisning de bedriver. Statsbidraget ansöks av, och lämnas till huvudmannen, men kan även lämnas för kostnader för de lärare som är anställda hos någon annan som enligt avtal med huvudmannen utför uppgifter inom skolväsendet, det vill säga en entreprenör.
- Statsbidrag för behörighetsgivande utbildning av yrkeslärare.⁷⁰ Statsbidraget syftar till att ge lärare i yrkesämnena möjligheten att avlägga yrkeslärarexamen. Statsbidrag lämnas till huvudmannen för kostnader för nedsättning av arbetstiden för lärare i yrkesämnena. Huvudmannen kan även ansöka om bidraget för lärare som är anställda hos någon annan som enligt avtal med huvudmannen utför uppgifter inom någon av de nämnda skolformerna (bland annat kommunal vuxenutbildning).

⁶⁸ Förordning (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och sfi.

⁶⁹ Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

⁷⁰ Förordning (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena.

8.5.2 Statsbidrag som lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad *inte* kan ta del av

Så som påtalas i direktivet finns det även ett antal statliga satsningar som lärare som undervisar i utbildning som bedrivs på entreprenad inte kan ta del av. Utredningen gör bedömningen att det rör sig om följande satsningar.

- Karriärtjänster för lärare.⁷¹ Karriärtjänsterna förstelärare och lektor ska göra läraryrket mer attraktivt och säkra god undervisning för elever. Ett statsbidrag ansöks och rekvideras av skolhuvudmän som i undervisningen använder särskilt yrkesskickliga lärare. Reformen gäller alla skolformer utom förskolan. Lärare i kommunal vuxenutbildning omfattas, men bara den som är anställd av huvudmannen.
- Extra statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden.⁷² Syftet med det extra statsbidraget för karriärtjänster är att huvudmännen ska kunna anställa fler förstelärare i grundskolor i utanförskapsområden. Avsikten är att stärka skolor med stora utmaningar genom att ha fler skickliga lärare i dessa skolor.
- Lärarlönelyftet.⁷³ Lärarlönelyftet gör det möjligt för skolhuvudmän att ge särskilt kvalificerade lärare, förskollärare och fritidspedagoger en månatlig löneökning. Statsbidrag utgår till skolhuvudmän som höjer lönen för lärare, förskollärare eller fritidspedagoger utöver vad som följer av den ordinarie lönerevisionen. Lärarlönelyftet omfattar inga lärare verksamma i den kommunala vuxenutbildningen eller särskild undervisning för vuxna oavsett om utbildningen bedrivs på entreprenad eller inte.

⁷¹ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁷² Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁷³ Förordning (2016:199) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

8.5.3 Tar lärare som undervisar på entreprenad del av de satsningar de har rätt till?

För undervisningens kvalitet är det viktigt att lärare deltar i kompetensutvecklande insatser. Utifrån rätten till likvärdig utbildning inom varje skolform gäller detta oavsett var läraren är verksam och vem som har i uppdrag att utföra undervisningen.

I utredningens samtal med olika parter, däribland representanter för utredningens experter, har en bild vuxit fram av att lärare som undervisar på entreprenad generellt sett deltar i låg omfattning i de statliga satsningar de har rätt att ta del av. Detta kan bero på ett flertal orsaker. Några påtalar att förutsättningarna under vilka dessa lärare verkar, med korta avtalstider och krav på omfattande undervisningstimmar, ger låga incitament för anordnarna att låta lärarna delta i utbildning. Andra påtalar att huvudmännen kanske inte anmäler lärare som inte är anställda inom den egna verksamheten till fortbildning, trots att huvudmannaansvaret även gäller kvaliteten på den utbildning som utbildningsanordnarna utför. Representanter från utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad påtalar att man har ett eget omfattande kompetensutvecklingsprogram för sina egna lärare. Det förefaller även finnas en okunskap om vilka statliga satsningar för lärare som lärare anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad omfattas av. Skolverket bekräftar till viss del denna bild då man i samtal med utredningen påpekat att man inte genomför några riktade informationssatsningar mot utbildningsföretag, eftersom man inte har kännedom om vilka anordnare som har uppdrag inom den kommunala vuxenutbildningen.

Lärarförbundet påtalar att eftersom vuxenutbildning på entreprenad tenderar att skapa osäkerhet och ryckighet i verksamhetens förutsättningar och planering kan detta, förutom osäkra anställningar för lärare och kortsiktiga lösningar kring lokaler och kursupplägg, även innebära uteblivna satsningar på löner och kompetensutveckling.⁷⁴ Detta kan dock även sägas vara ett generellt problem inom vuxenutbildningen. Enligt en rapport från Lärarnas Riksförbund uppger nästintill 70 procent av lärarna anställda inom vuxenutbildningen att de

⁷⁴ Lärarförbundet (2017c).

inte fått adekvat fortbildning utifrån sina behov under de senaste tre åren.⁷⁵

När det gäller de statliga satsningarna Lärarlyftet II och statsbidrag för behörighetsgivande utbildning av yrkeslärare ansöks och rekvideras dessa av huvudmannen oavsett om deltagande lärare är anställda av kommunen eller av en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad. Skolverkets statistik anger endast för hur många lärare statsbidrag rekviderats, inte av vem de är anställda. Det går därför inte att få statistik kring i vilken omfattning lärare som undervisar på entreprenad tar del av satsningarna.

När det gäller statsbidraget för fortbildning för lärare i svenska som andraspråk och sfi, ett statsbidrag som utbildningsanordnaren ansöker och rekviderar, var 3 av totalt 227 lärare som tog del av satsningen anställda av utbildningsanordnare med entreprenadavtal med skolhuvudman år 2017.⁷⁶ Statsbidraget är dock relativt nytt, det har varit möjligt att ansöka bidraget sedan hösten 2016, vilket kan förklara det låga antalet deltagande lärare.

8.6 Utredningens avgränsning

Som utredningen påtalat ovan (avsnitt 8.3.4.) finns det all anledning att bekymra sig över den bild som framkommer angående verksamheten i delar av den kommunala vuxenutbildningen. Det är dock inte utredningens uppdrag att se över den kommunala vuxenutbildningen och ge förslag på ändringar av befintlig reglering. I stället har utredningen i direktivet fått uppdraget att överväga vilka möjligheter som bör finnas att ge lärare som är anställda hos utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad tillgång till statliga insatser för lärare, eller om det i stället ska betraktas som anordnarnas ansvar att tillhandahålla motsvarande insatser.

Inom skolväsendet är det tillåtet att överlämna uppgifter som avser utbildning på entreprenad i ett flertal skolformer, dock under olika förutsättningar. Den mest generösa möjligheten finns inom den kommunala vuxenutbildningen.

⁷⁵ Lärarnas riksförbund (2017a).

⁷⁶ Siffran avser både vårtermin och hösttermin. Källa: Skolverket.

Utredarens konkreta uppdrag enligt direktivet är skolformsneutralt och även neutralt i förhållande till vilka satsningar som avses. Däremot pekar direktivet ut skolväsendet för vuxna som ett område där en allt större andel av utbildningen på entreprenad bedrivs och där följaktligen en hög andel lärare arbetar. Det påpekas att de lärare som är anställda hos privata utbildningsanordnare som bedriver utbildning inom skolväsendet för vuxna på uppdrag av en kommun i dag ofta inte kan ta del statliga insatser för lärare.

Det är inom den kommunala vuxenutbildningen, inklusive sfi, som det är vanligast att utbildning läggs ut på entreprenad.⁷⁷ Det är också här elev- och kursdeltagarantalet i de delar som bedrivs på entreprenad är ojämförligt högst. Utredningen har därför valt att särskilt uppmärksamma situationen och även föreslå åtgärder för den kommunala vuxenutbildningen. Skolverket har ingen statistik över hur stor andel av undervisningen inom särskild utbildning för vuxna som läggs ut på entreprenad. Efter samtal med olika parter har utredningen erfarit att det är ovanligt att så sker. Möjligheten är dock lika omfattande som för kommunal vuxenutbildning, varför de ändringar som föreslås gällande kommunal vuxenutbildningen även kommer att omfatta särskild utbildning för vuxna.

När det gäller statliga satsningar för lärare i syfte att höja yrkets attraktivitet har utredningen identifierat tre satsningar som inte är tillgängliga för lärare som undervisar i verksamhet som bedrivs på entreprenad.

Satsningen med extra statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden är en satsning för landets förskoleklasser och grundskolor och omfattar därför inte lärare som undervisar inom kommunal vuxenutbildning, oavsett om utbildningen bedrivs på entreprenad eller inte. Denna satsning har utredningen därför valt att inte föreslå någon ändring i.⁷⁸

Lärarlönelyftet i dess nuvarande utformning omfattar inte heller lärare som undervisar inom den kommunala vuxenutbildningen. Det professionsprogram som utredningen föreslår ska omfatta alla legitimerade lärare och förskollärare oavsett var i skolväsendet läraren eller förskolläraren befinner sig. På sikt anser utredningen dock

⁷⁷ Se avsnitt 8.2.2.

⁷⁸ Förordning om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

att även lärare som undervisar inom den kommunala vuxenutbildningen bör kunna ta del av satsningen. Utredningen har behandlat denna fråga i kapitel 7.

Karriärtjänsterna förstelärare och lektor syftar till att möjliggöra för skickliga lärare att göra karriär utan att behöva lämna undervisningen och därigenom bidra till yrkets attraktivitet och till en förbättrad undervisning och förbättrade studieresultat. Sedan 2013 har skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare möjlighet att ansöka om statsbidrag från Skolverket.⁷⁹

Endast två procent av lärarna som har en karriärtjänst återfinns i den kommunala vuxenutbildningen. Motsvarande siffra för sfi är under en procent.⁸⁰ Siffrorna är dock inte så alarmerande som de ger sken av. I förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan, gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan (de skolformer som omfattas av satsningen) går drygt 1,5 miljoner elever. Motsvarande siffra för den kommunala vuxenutbildningen är drygt 371 000 elever, där flertalet elever inte läser på heltid.⁸¹ Andelen lärare som har en karriärtjänst sett till det totala antalet lärare är dock något lägre inom den kommunala vuxenutbildningen än inom grundskola och gymnasieskola.

En trolig anledning till den lägre andelen lärare som har en karriärtjänst inom den kommunala vuxenutbildningen är det faktum att många lärare i den kommunala vuxenutbildningen är anställda av enskilda anordnare som bedriver utbildning på entreprenad åt kommuner. Eftersom regelverket för karriärtjänster förutsätter att huvudmannen också är arbetsgivaren är det i praktiken inte möjligt för lärare som är anställda av en enskild anordnare att få en karriärtjänst.⁸² En konsekvens av detta är att stora delar av vuxenutbildningen går miste om den utveckling som förstelärare och lektorer bidrar till. Det är även så att antalet karriärtjänster per huvudman beräknas utifrån elevunderlag i andra skolformer än vuxenutbildningen. Detta kan innebära att tillsättning av karriärtjänster prioriteras för de skolformer som elevunderlaget beräknats utifrån.

⁷⁹ Se även kap. 7.

⁸⁰ Källa: Skolverket.

⁸¹ Källa: Skolverket.

⁸² 7–8 a §§ förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

8.7 Lärare anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning ska få ta del av satsningen karriärstegsreformen

Utredningens förslag: Statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska kunna lämnas också för lärare anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning och inom särskild utbildning för vuxna.

Utredningen föreslår att ett eget statsbidrag för karriärsteg inrättas för lärare som undervisar inom den kommunala vuxenutbildningen och inom särskild utbildning för vuxna. Statsbidraget ska kunna sökas av både skolhuvudmän och utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad.

Syftet med att införa ett statsbidrag för att stimulera att huvudmän inrättar karriärsteg var att möjliggöra för skickliga lärare att göra karriär utan att behöva lämna undervisningen och därigenom bidra både till yrkets attraktivitet och till en förbättrad undervisning och därmed förbättrade resultat för elever. Att detta syfte uppnås är lika viktigt för den kommunala vuxenutbildningen som för övriga skolformer. Den kommunala vuxenutbildningen har en viktig roll i samhället: den ska stärka möjligheten till livslångt lärande och öka jämlikheten i utbildningssystemet. Den ska ge en möjlighet för vuxna att kunna förändra sin tillvaro genom att omskola sig, lära sig svenska och komma i arbete.

Så som regelverket för karriärtjänster är utformat är det bara huvudmän som kan ansöka om statsbidraget. Vidare förutsätter regelverket att huvudmannen också är arbetsgivare för läraren som tilldelas karriärtjänsten. Detta innebär att det inte är möjligt för lärare som är anställda av en privat utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad att ta del av satsningen. Eftersom den kommunala vuxenutbildningen är den skolform där flest lärare undervisar på entreprenad påverkas vuxenutbildningen särskilt negativt av hur regleringen är utformad.

Högt ställda förväntningar på kommunal vuxenutbildning

Under de senaste åren har den kommunala vuxenutbildningen byggts ut kraftigt och de statliga satsningarna har varit flera. Det finns höga förväntningar på vad vuxenutbildningen ska kunna åstadkomma. För att arbetslösa ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och för att nyanlända ska kunna etablera sig i Sverige, men också för att bidra till kompetensförsörjningen inom såväl den offentliga sektorn som näringslivet, är insatser för utbildning en effektiv åtgärd.

Samtidigt står den kommunala vuxenutbildningen inför ett antal utmaningar: den ska erbjuda en heterogen grupp vuxna med olika utbildningsbehov en flexibel utbildning under kontinuerlig antagning. Detta ställer stora krav på lärarnas kompetens.

För att vuxenutbildningen ska kunna hantera utmaningarna och motsvara de högt ställda förväntningar som finns på verksamheten behöver den kunna rekrytera skickliga lärare som kan utveckla kvaliteten i undervisningen. Detta gäller såväl den verksamhet som kommuner och landsting driver i egen regi som den verksamhet som läggs ut på entreprenad. Om skickliga lärare kan lockas till vuxenutbildningen genom statliga satsningar för lärare borde utbildningen och eleverna gynnas av detta. Utredningens slutsats är därför att vuxenutbildningen måste bli en mer attraktiv arbetsplats för lärare. Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vara likvärdig inom varje skolform oavsett var i landet den anordnas. För att uppnå denna likvärdighet bör principen vara att alla elever möter skickliga lärare oavsett i vilken skolform de studerar eller vem som bedriver utbildningen. Det är därför viktigt att statliga satsningar inte är utformade så att de riskerar att motverka denna likvärdighet. Lärarna ska uppleva att de har en konkurrenskraftig lön och goda karriärvägar, men också att de har tillgång till bra och relevant kompetensutveckling.

Uteblivna satsningar på lärare inom den kommunala vuxenutbildningen kan drabba vuxenutbildningens attraktionskraft

Uteblivna satsningar på lärare som undervisar på entreprenad riskerar att resultera i att lärare i en tid av lärarbrist söker sig bort från dessa verksamheter. Eftersom en så stor andel av kommunal vuxenutbildning bedrivs av andra anordnare än kommunen eller landstinget innebär det en risk att lärare söker sig bort från vuxenutbildningen till

andra skolformer. I slutändan riskerar detta att bidra till att den kommunala vuxenutbildningen håller en lägre kvalitet och att målet om likvärdighet inte uppnås. Inbyggt i systemet finns alltså faktorer som försvårar för vuxenutbildningen att vara en attraktiv arbetsplats för skickliga lärare. I dag är andelen lärare med behörighetsgivande examen betydligt lägre hos utbildningsanordnarna än i den verksamhet som bedrivs i kommunens egen regi.⁸³ Bristen på kvalificerade lärare riskerar i sin tur att försvåra möjligheterna för till exempel integration och omställning på arbetsmarknaden. Lärarförbundet sammanfattar det träffande ”En vuxenutbildning med svag status och låg kvalitet ger dåliga förutsättningar för ett upplyst och aktivt medborgarskap med bildningen som bas”.⁸⁴ Nära hälften av kursdeltagarna inom den kommunala vuxenutbildningen undervisas i dag av lärare anställda i verksamheter som inte har tillgång till karriärstegsreformen.

Lärare som undervisar inom vuxenutbildningen, även de som är anställda av en anordnare som bedriver undervisning på entreprenad, har samma krav och ansvar som de lärare som verkar i grundskolan och gymnasieskolan. För att vara behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning, sfi inkluderat, krävs legitimation och behörighet för motsvarande årskurser i grundskolan eller gymnasieskolan alternativt svenska som andraspråk. Det krävs alltså en lärarexamen med behörighet för rätt ämnen och årskurser.

I utredningens direktiv står det att utredningen ska överväga om lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad i högre utsträckning bör kunna ta del av statliga satsningar för lärare, och i så fall vilka, eller om det i stället ska betraktas som anordnarnas ansvar att tillhandahålla motsvarande insatser. Utredningens ställningstagande är att statliga satsningar på att stärka utbildningens kvalitet och läraryrkets attraktionskraft bör, så långt som möjligt, omfatta alla skolformer. En nyckel till detta är att statens insatser för lärare kommer alla lärare till del, oavsett i vilken skolform man undervisar och oavsett om man är anställd av kommunal huvudman eller en anordnare som bedriver utbildning på uppdrag av en kommun eller landsting. Utifrån denna likvärdighetsprincip bör lärare inom vuxenutbildningen ha samma tillgång till statliga satsningar oavsett vem som är arbetsgivare. När det gäller utbild-

⁸³ Se avsnitt 8.2.4.

⁸⁴ Lärarförbundet (2017c).

ningsanordnarnas ansvar anser utredningen att de har ett mycket stort ansvar att säkerställa att utbildningen håller den kvalitet som de har avtalat med huvudmannen om att den ska göra. Det kan krävas kompetensutvecklings- och skolutvecklingsinsatser som initieras av såväl anordnaren som huvudmannen för att utbildningen ska hålla den kvaliteten. Men utredningen anser att de statliga insatserna för att stärka läraryrkets attraktionskraft har långsiktiga och nationella syften som går utöver arbetsgivarens ansvar att tillhandahålla insatser. Utredningen anser därför att även lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad ska ha tillgång till statliga insatser för lärare.

Om skickliga lärare söker sig till vuxenutbildningen bedöms kvaliteten i dessa skolformer öka. Utredningen föreslår därför att statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska kunna lämnas också för lärare anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad.

Hur ska statsbidraget konstrueras?

Underlaget för bidragsramen till statsbidraget för karriärtjänster, det vill säga antalet karriärtjänster som en huvudman kan ansöka och rekquirera medel för, beräknas på elevunderlaget i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola, sameskola, gymnasieskola och gymnasiesärskola. För en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad skulle denna beräkningsmodell innebära att de inte får några karriärtjänster, då de saknar elever i dessa skolformer.

Utredningen har övervägt en lösning som innebär att huvudmannen kan utse förstelärare även bland de lärare som är anställda hos en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad. En sådan lösning riskerar dock att leda till att få lärare som inte är anställda av huvudmannen utses. Dessa lärare undervisar endast i huvudmannens regi så länge avtalet löper och kan efter avtalstidens slut påbörja en tjänst i en annan kommun, vilket skulle leda till kortsiktiga satsningar, om några sådana satsningar ens skulle komma till stånd. Det finns även en risk att incitamenten för att huvudmannen skulle utse lärare som inte är anställda direkt av huvudmannen är låga i en tid där konkurrensen om lärare är stor. För att vara en attraktiv

arbetsgivare är möjligheten att kunna erbjuda en karriärtjänst och höjd lön ett bra incitament.

Utredningen har även övervägt att föreslå en separat statsbidragsförordning för utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad. En sådan förordning riskerar dock gynna dessa utbildningsanordnare på ett ofördelaktigt sätt då antalet elever/kursdeltagare inom den kommunala vuxenutbildningen som bedrivs i huvudmannens regi inte ingår i beräkningsunderlaget för nuvarande statsbidragsförordning. Detta skulle skapa öronmärkta karriärtjänster hos privata utbildningsanordnare men inte motsvarande tjänster hos den kommunala huvudmannen.

Utredningen har därför kommit till slutsatsen att den lämpligaste lösningen är att föreslå en separat statsbidragsförordning för karriärsteg i kommunal vuxenutbildning som ska gälla för hela den kommunala vuxenutbildningen samt särskild utbildning för vuxna, oavsett vem som är arbetsgivare. Utredningen är väl medveten om att ytterligare riktade statsbidrag inte är att föredra, men konstaterar att denna lösning ger det bästa resultatet, sett till förslagets syfte.

Utredningen har i förslaget till en ny statsbidragsförordning valt att inte införa några övergångsbestämmelser. Enligt nuvarande förordning om statsbidrag ansöker huvudmännen om bidrag till karriärtjänster för lärare en gång per år. När väl den nya statsbidragsförordningen har trätt i kraft ansöker huvudmän istället om bidrag från den nya förordningen för de lärare som omfattas av den, det vill säga de lärare som undervisar inom kommunal vuxenutbildning eller särskild utbildning för vuxna. Skolverket kan härvid med fördel samordna ansökningsförfarandet till det föreslagna statsbidraget med det nuvarande statsbidraget för karriärtjänster för att underlätta det administrativa arbetet för huvudmännen. Detta kan exempelvis ske genom att ansökan görs på samma blankett och vid samma tidpunkt för de båda statsbidragen.

I den kritik som har framförts mot verksamheten inom kommunal vuxenutbildning i allmänhet och den utbildning som utförs på entreprenad i synnerhet, är en återkommande faktor att det är låg lärartäthet i verksamheten med en låg andel behöriga lärare och få lärarledda undervisningstimmar per elev.⁸⁵ I den föreslagna statsbidragsförordningen ska antalet legitimerade lärare utgöra beräkningsunder-

⁸⁵ Se bland annat Lärarförbundet (2017a).

laget i stället för antal elever eller kursdeltagare. Med detta förslag på beräkningsunderlag premieras de verksamheter som har en hög lärartäthet och en hög andel behöriga lärare, vilket i längden innebär en undervisning av högre kvalitet för de vuxna eleverna.

Den statistik som finns kring lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad är i vissa hänseenden bristfällig. Detta beror på att den statistik Skolverket samlar in angående dessa lärare är andrahandsuppgifter, där huvudmännen rapporterar in statistik de i sin tur fått av utbildningsanordnare. Bland annat innebär detta att Skolverket i sin officiella statistik endast uppger antal lärare med pedagogisk högskoleexamen som undervisar hos en annan utbildningsanordnare (se avsnitt 8.2.4.). Det saknas även uppgifter om hur många utbildningsanordnare som är verksamma med entreprenadavtal inom kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna, en uppgift som Skolverket visserligen inte är skyldig att samla in.

På grund av dessa brister i statistiken kommer det statsbidrag som utredningen föreslår inte kunna ha några på förhand fastställda bidragsramar, vilket finns för både nuvarande förordning om karriärsteg för lärare och i förordningen om statsbidrag för lärarlönelyftet. Detta innebär att bidraget inledningsvis kommer att orsaka en viss ökad administration hos de utbildningsanordnare som ansöker om bidraget. En positiv effekt av detta är emellertid att Skolverkets hantering av ansökningar av statsbidraget kommer att leda till en förbättrad insamling av statistik kring utbildningsanordnarna och deras lärare. Möjligheten finns även att efter några år utvärdera genomförandet av reformen och justera dess urvalskriterier med det förbättrade statistikunderlaget som grund.

Regeringens ambition har varit att var sjätte legitimerad lärare ska ha en karriärtjänst delvis finansierad med statliga medel. Denna ambition är i princip uppnådd.⁸⁶ Utredningen anser att ambitionen bör vara att var sjätte legitimerad lärare ska ha en karriärtjänst även inom den kommunala vuxenutbildningen och den särskilda utbildningen för vuxna. Detta innebär att en huvudman eller en utbildningsanordnare bör kunna rekquirera medel för en förstelärartjänst per sex legitimerade lärare omräknat i heltidstjänster hos huvudmannen eller anordnaren.

⁸⁶ Se kapitel 7.

Den föreslagna statsbidragssatsningen är därmed förutsägbar och transparent i så mån att det i förväg går att räkna ut om man som huvudman respektive anordnare kommer få bidrag för en eller flera tjänster eller inte. Grundprincipen, att man ska få lika stor andel av medlen som man har andel av bidragsgrundande individer (i detta fallet lärare, i det ordinarie statsbidraget för karriärsteg elever), är således densamma som i det nuvarande statsbidraget för karriärtjänster.

En i förväg fastställd bidragsram innebär att både huvudmän eller utbildningsanordnare och Skolverket med viss säkerhet i förväg kan veta hur många karriärlärare som huvudmannen eller utbildningsanordnaren kan räkna med att få bidrag för, förutsatt att huvudmannen eller utbildningsanordnaren har tillräckligt antal lärare som sedan kvalificerar för en sådan tjänst. En bidragsram tillgodoser även att mindre huvudmän, som har ett lägre elevantal, kan räkna med resurser för en förstelärartjänst även om deras verksamhet är mindre. Det hade självfallet varit önskvärt att ha dessa mekanismer även för det statsbidrag som utredningen föreslår. Eftersom statistiken inte finns är alternativet emellertid att i stället inte föreslå någon statsbidragssatsning alls. Här har utredningen gjort ställningstagandet att det är bättre med en statsbidragssatsning som kommer att omfatta den allra största andelen lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad, än att inte föreslå någon satsning alls.

Hur ska det säkerställas att medlen går till det ändamål de är avsedda för?

Det är viktigt att medel som satsas på lärare verkligen går till lärare. Vid ekonomiskt stöd till utbildning som bedrivs på entreprenad finns en viss risk att statliga medel finansierar sådant som egentligen ankommer på entreprenören att bekosta, och som redan innefattas i den ersättning som kommunen betalar för tjänsten. Regelverket behöver därför enligt direktivet utformas så att det säkerställs att medlen går till det ändamål de är avsedda för, och inte ersätter annan finansiering.

Av den nuvarande statsbidragsförordningen för karriärsteg samt Skolverkets föreskrifter om statsbidraget finns en rad skyddsmekanismer reglerade. En förutsättning för att statsbidraget ska betalas ut är att läraren, när denne utsågs till förstelärare, fick en lön som över-

steg medianlönen för samma kategori lärare hos huvudmannen med minst 5 000 kronor per månad (10 000 kronor per månad för en lektor).⁸⁷ Det är alltså inte möjligt att utesluta en lärare ur den ordinarie lönerevisionen för att i stället använda statsbidraget som lönepåslag.

Vid ansökan om statsbidraget ska huvudmannen lämna vissa uppgifter om de lärare som är aktuella för en karriärtjänst hos huvudmannen. Utöver uppgifter om legitimation och behörighet samt personnummer för aktuell lärare, ska huvudmannen även lämna uppgifter om medianlönen hos huvudmannen för den kategori lärare som läraren tillhör.⁸⁸

Skolverket ska följa upp hur statsbidraget har använts. Huvudmän som har tagit emot statsbidrag är skyldiga att medverka i den uppföljning och utvärdering av verksamheten som bestäms av Skolverket. Huvudmannen är också skyldig att lämna de uppgifter som Skolverket begär.⁸⁹ Statsbidraget kan krävas åter bland annat om huvudmannen har använt statsbidraget på annat sätt än som följer av förordningen, eller om huvudmannen genom att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att statsbidrag har lämnats felaktigt eller med för högt belopp. Statsbidraget kan även krävas åter om huvudmannen inte deltar i Skolverkets uppföljning och utvärdering av verksamheten.⁹⁰

Med den kritik som från en del håll förs angående hur vissa privata anordnare sköter sin verksamhet inom den kommunala vuxenutbildningen finns en farhåga att statliga medel inte går dit de ska. Utredningen vill dock understryka att statsbidragen endast kommer att gå till legitimerade och behöriga lärare. Mindre seriösa aktörer som inte har legitimerade lärare anställda kommer alltså inte att kunna rekvirera statsbidraget.

Vid alla former av statsbidragssatsningar finns det en risk att ökade offentliga utgifter i stället för att bidra till en förbättrad verksamhet minskar eller tränger undan de investeringar som i detta fall huvudmannen annars skulle ha stått för. Denna risk gäller även vid höjda löner för lärare. Utredningen konstaterar dock att denna risk även finns hos kommunala och enskilda huvudmän och att risken för

⁸⁷ 7–8 a §§ förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁸⁸ Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:147) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁸⁹ 27 § förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

⁹⁰ 25 § förordning om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

denna undanträngningseffekt varken är större eller mindre hos de utbildningsanordnare som föreslås ta del av satsningen karriärtjänster för lärare.

De skyddsmekanismer som finns inbyggda i den befintliga regleringen kring statsbidrag för karriärtjänster garanterar att bidraget går till en legitimerad och behörig lärare som ägnar sig åt undervisning. Det garanterar vidare att statsbidraget går till utbetald lön och att det inte är möjligt för huvudmannen eller utbildningsanordnaren att välja att ersätta det lönepåslag som annars hade utgått med statsbidraget. Skolverket har en möjlighet att följa upp att bidraget används rätt och att, om det inte gör så, kräva bidraget åter.

Utredningen gör bedömningen att nuvarande statsbidragsförordning för karriärtjänster ger en god garanti för att medel går till det ändamål de är avsedda för och föreslår därför att motsvarande reglering ska gälla för den föreslagna statsbidragsförordningen som ska omfatta karriärtjänster inom den kommunala vuxenutbildningen.

8.8 Huvudmannens ansvar för att lärare tar del av kompetensutveckling ska förtydligas i skollagen

Utredningens förslag: Skollagen ska förtydligas så att det framgår att huvudmannen ska se till att personalen vid den verksamhet som huvudmannen är ansvarig för ges möjligheter till kompetensutveckling. Huvudmannen ska även se till att denna personal har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Huvudmannen har enligt skollagen en skyldighet att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling.⁹¹ Förutom de särskilda bestämmelser som finns kring entreprenad och samverkan i skollagens 23 kapitel gäller de bestämmelser som gäller för en utbildning eller annan verksamhet i skollagen även vid entreprenad.⁹²

Utredningen vill här understryka att det är huvudmannen som, genom ett bibehållet huvudmannaskap, ansvarar för hela den verksamhet som bedrivs på entreprenad. Detta inbegriper även ett ansvar

⁹¹ 2 kap. 34 § skollagen.

⁹² 23 kap. 1 § tredje stycket skollagen.

för huvudmannen att ge förutsättningar för kompetensutveckling även för den personal som är anställd av en utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad. Detta ansvar omfattar inte enbart att utbildningen kommer till stånd utan också att den håller en hög kvalitet och att lärarna som utför undervisningen är behöriga och att de ges möjlighet till kompetensutveckling, antingen genom huvudmannens försorg, eller att detta tydligt regleras i avtal. Huvudmannens ansvar för dessa lärares fortbildning gäller enligt utredningens bedömning särskilt för sådana statliga satsningar där enbart huvudmannen kan ansöka om och rekvirera bidraget.

Utredningen erfar att denna skyldighet som huvudmannen har inte är helt tydlig ute i verksamheten. Utredningen föreslår därför att skollagen förtydligas så att det framgår att huvudmannens ansvar för möjlighet till kompetensutveckling gäller inom hela den verksamhet som huvudmannen är ansvarig för. Huvudmannen kan välja att bjuda in lärare som undervisar på entreprenad till sina egna kompetensutvecklingsinsatser, eller att i avtal med utbildningsanordnaren se till att sådan kompetensutveckling garanteras. Det är dock viktigt att skollagen är tydlig med att det i huvudmannens bibehållna huvudmannaskap inte enbart ingår ett ansvar för den verksamhet som bedrivs på entreprenad utan även att lärarna som undervisar där ges en viss kompetensutveckling.

8.9 Skolverket bör verka för ökat deltagande i statliga satsningar för lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad

Utredningens bedömning: Statens skolverk bör arbeta för att se till att lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad tar del av statliga satsningar för lärare i större utsträckning.

I utredningens samtal med olika intressenter, däribland utredningens experter, har en bild vuxit fram av att lärare som undervisar på entreprenad generellt sett deltar i låg omfattning i de statliga satsningar de har rätt att ta del av. En av orsakerna som har identi-

fierats är att det förefaller finnas en okunskap hos utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad om vilka statliga satsningar deras lärare kan ta del av.⁹³

Undervisningen är nyckeln till att varje elev ska kunna lära sig mer och alla elever och barn i skola och förskola ska undervisas av väl kvalificerade lärare och förskollärare. För undervisningens kvalitet är det också viktigt att lärare deltar i kompetensutveckling så som fort- och vidareutbildning. Utifrån rätten till likvärdig utbildning inom varje skolform gäller detta oavsett var läraren är verksam och vem som har till uppgift att utföra undervisningen.

För undervisningens kvalitet är det viktigt att lärare har rätt behörighet för den undervisning han eller hon bedriver och det är därför viktigt att öka andelen behöriga lärare inom alla skolformer. De statliga satsningarna Lärarlyftet II samt fortbildning för lärare i svenska som andraspråk och sfi syftar båda till att ge lärare behörighet i de ämnen de undervisar. Genom satsningen för behörighetsgivande utbildning av yrkeslärare erhåller verksamma yrkeslärare legitimation och behörighet.

Mycket av den undervisning som läggs ut på entreprenad är undervisning i sfi och yrkesämnena, ämnena där behörigheten hos lärare generellt sett är låg. Vi vet att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen är lägre bland lärare som bedriver undervisning på entreprenad inom den kommunala vuxenutbildningen än bland de lärare som är anställda av huvudmannen.⁹⁴ Därför är det särskilt olyckligt om dessa lärare inte tar del av de statliga satsningarna vars syften och mål är att uppnå behörighet för undervisande lärare.

Det är även viktigt att Skolverket når ut med information om de statliga satsningar som finns för lärare även till de som inte är direkt anställda av huvudmannen. Utredningen anser därför att Skolverket bör arbeta för att se till att lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad tar del av statliga satsningar för lärare i större utsträckning. Detta kan ske exempelvis genom riktade informationsinsatser mot de utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad. Skolverket har uppgett att det är svårt att rikta information mot dessa utbildningsanordnare då det saknas uppgifter om vilka dessa är. Utredningen

⁹³ Se avsnitt 8.5.3.

⁹⁴ Se avsnitt 8.2.4.

bedömer dock att en insats mot exempelvis de utbildningsanordnare som har betygsrätt, vilka det alltså finns uppgifter om, borde kunna träffa många verksamma aktörer och i sin tur lärare.

8.10 Det behöver finnas statistik över legitimerad och behörig personal inom undervisning som bedrivs entreprenad

Utredningens bedömning: Statens skolverks statistik bör även omfatta uppgifter om legitimerade och behöriga lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad inom skolväsendet.

Skolverket ansvarar för officiell statistik om förskola, skola, fritidshem, vuxenutbildning, annan pedagogisk verksamhet och svensk utbildning i utlandet. Genom statistiken kan Skolverket fördjupa kunskapen om skolväsendet. Med bland annat statistik som grund gör Skolverket regelbundna bedömningar av utvecklingen inom förskola, fritidshem, skola och vuxenutbildning. En viktig statistik och utvärdering som Skolverket publicerar gäller prognosen över behovet av förskollärare och lärare. Prognosen visar rekryteringsbehovet av olika lärarkategorier i förskola, skola, fritidshem och vuxenutbildning.

I sin statistik har Skolverket uppgifter om antalet legitimerade och behöriga lärare i alla skolformer. Dessa uppgifter är viktiga för att kunna bedöma behörighetsläget och ligger till grund för bland annat bedömningen av vilka fortbildningsinsatser staten bör föreslå. Skolverkets statistik över andel legitimerade och behöriga lärare omfattar däremot inte lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad, detta trots att Skolverket är statistikansvarig för skolväsendet. För denna grupp lärare finns enbart uppgifter om andel lärare med pedagogisk högskoleexamen, vilket inte ger ett underlag med tillräcklig träffsäkerhet för att kunna dra några slutsatser kring behörighetsläget i den verksamhet som bedrivs på entreprenad (se vidare avsnitt 8.2.4.). Utredningen anser att det är av yttersta vikt att Skolverket har tillgång även till uppgifter om legitimerade lärare och vilka behörigheter de har även för denna verk-

samhet varför utredningen föreslår att Skolverket även ser till att dessa uppgifter samlas in.

9 Hur kan lärares, rektorers och förskolechefers administrativa arbete minska?

9.1 Lärares, rektorers och förskolechefers arbetstid är en viktig resurs för skolväsendet

Att genomföra undervisning är lärares huvuduppgift, och rektorer och förskolechefer ska vara pedagogiska ledare. För att skolan, förskolan och vuxenutbildningen ska kunna genomföra en verksamhet med god kvalitet, och för att alla elever ska ha möjlighet att nå målen, krävs att lärarna, rektorerna och förskolecheferna har rätt förutsättningar för sina pedagogiska uppdrag.¹ Hur tiden används skapar förutsättningar för såväl kvalitet som likvärdighet i skolan.² Lärarnas, rektorernas och förskolechefernas tid är därför en värdefull och begränsad resurs. Om denna resurs används på ett ineffektivt sätt riskerar kvaliteten i undervisningen att bli sämre. Att använda tiden till annat än kärnuppgifterna är också problematiskt med tanke på den stora lärarbristen i Sverige. Det är ett ineffektivt sätt att använda samhällets begränsade resurser och bidrar dessutom till att läraryrkets attraktionskraft minskar.

2015 års skolkommision gjorde i sitt slutbetänkande bedömningen att det är av stor betydelse att lärare och rektorer kan fokusera på sina kärnuppgifter, det vill säga undervisningen och det pedagogiska ledarskapet.³ Under de senaste åren har flera åtgärder vidtagits för att värna den tid lärare ägnar sig åt arbetet med under-

¹ Utredningen har i delbetänkandet SOU 2017:51 föreslagit att den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska benämnas rektor. I detta betänkande används likväl benämningen förskolechef, eftersom det ännu är den som används i skollagen.

² Skolverket (2015).

³ SOU 2017:35.

visningen. Enligt direktivet till denna utredning ser dock regeringen ett behov av ytterligare åtgärder för att förbättra arbetsituationen för rektorer, förskolechefer och lärare i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan. Regeringen anser att konkreta åtgärder kan behöva vidtas för att ytterligare minska den administrativa arbetsbördan för lärare, rektorer och förskolechefer. Utredningen ska därför

- utifrån en analys av arbetssituationen och organisatoriska faktorer föreslå åtgärder för att minska lärares, rektors och förskolechefer administrativa arbete,
- identifiera och lyfta fram goda exempel på hur lärares administrativa börda kan minska samtidigt som exempelvis kontakten med barns och elevers vårdnadshavare och föräldrar kan genomföras på ett effektivt och förtroendefullt sätt,
- undersöka vilka administrativa uppgifter utöver de som följer av de nationella målen som läggs på lärare och skälen till detta samt se över vilka möjligheter det finns att minska mängden sådana uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningens inriktning

I betänkandet analyserar utredningen hur tiden används för lärare, rektorer och förskolechefer. Denna analys är inte bara en bakgrund, utan en viktig del av utredningens resultat, och en analys som utredningen uppmanar huvudmännen att använda sig av. I anslutning till analysen presenterar utredningen exempel på huvudmän och skolor som har agerat för att underlätta för lärare, rektorer och förskolechefer att ägna mer tid åt sina kärnuppgifter vilket främjar förutsättningarna för en god undervisning och förtroendefulla kontakter med elever och vårdnadshavare.

Utredningen har också undersökt vilka administrativa uppgifter utöver de som följer av de nationella målen som läggs på lärare, och analyserat orsakerna till detta. När det gäller vilka möjligheter det finns att minska mängden administrativa uppgifter avgränsas uppdragets omfattning till uppgifter *utöver* de som följer av de nationella målen. Utredningen ska alltså inte se över de nationella målen i sig. Vi

har angripit utredningsfrågorna utifrån utredningens huvudsakliga uppdrag: att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag. Utredningens analys och förslag sätter därför de administrativa uppgifter lärare i dag utför i relation till lärares kärnuppdrag, och lämnar förslag och bedömningar om hur lärares tid bättre kan användas till just kärnuppdraget. Utredningen ger också en rad exempel på uppgifter som andra än lärare, rektorer och förskolechefer kan göra, både i texterna och i de exempel som är hämtade från skolverksamheter. Dessutom belyser utredningen överdokumentationen i skolväsendet, och lämnar förslag om hur olika aktörer kan arbeta för att den ska minska.

Kapitlets disposition

Kapitlet disponeras enligt följande. Först redogör utredningen för olika aspekter av lärares, rektorers och förskolechefers arbetsbelastning, och vilka risker dessa innebär. Därefter ges en beskrivning av roller och arbetsuppgifter i skolväsendet, och av vilka krav författningarna ställer på dokumentation. Därefter följer en del med fokus på administrationen i skolväsendet, där utredningen diskuterar och analyserar lärares, rektorers och förskolechefers administrativa arbetsuppgifter, samt beskriver vilka åtgärder som har initierats för att minska andelen administration. Slutligen presenterar utredningen sina slutsatser om lärares, rektorers och förskolechefers arbetssituation och presenterar utredningens förslag och bedömningar.

Även förskollärare, fritidspedagoger och andra yrkesgrupper i skolväsendet kan ha omfattande administrativa arbetsuppgifter som påverkar undervisningen. Dessa frågor ligger dock utanför denna utrednings uppdrag varför de inte behandlas här. Att de inte behandlas ska därmed inte tolkas som att det inte skulle behövas åtgärder även för dessa grupper eller att dessa gruppers undervisning skulle vara mindre viktig.

9.2 Lärare, rektorer och förskolechefer har en hög arbetsbelastning

Under de senaste åren har flera rapporter varnat för att lärare, rektorer och förskolechefer har en hög arbetsbelastning, och för att administrativa arbetsuppgifter tar för mycket av deras arbetstid. Se till exempel Arbetsmiljöverkets projektrapport om skolan och en rad rapporter från bland annat myndigheter och fackförbund som har kartlagt och diskuterat arbetstid och arbetsbelastning för olika grupper i skolväsendet.⁴ Skolverket bedömer att lärarnas och förskollärarnas arbetsmiljö behöver förbättras för att fler ska vilja bli, stanna kvar i och återvända till yrket.⁵ De bedömer också att skolledarnas förutsättningar att ägna sig åt sitt pedagogiska ledarskap bör öka.

De olika rapporterna ger en samstämmig bild av att svenska lärare förväntas utföra allt fler arbetsuppgifter inom sin arbetstid, utöver de som innebär att genomföra undervisning och de arbetsuppgifter som följer med undervisningen. Skolverket drar slutsatsen att lärarna har ålagts nya arbetsuppgifter utan att tidigare arbetsuppgifter har tagits bort. Bland annat "förväntas lärarna lägga mer arbetstid på administration och dokumentation, elevers hälsa och psykosociala situation samt föräldrakontakter."⁶ En tidsstudie från Skolverket visar att grundskollärarna undervisar ungefär lika mycket, eller mer, än de förväntades göra innan undervisningsskyldigheten togs bort.⁷ Samtidigt har fler arbetsuppgifter tillkommit. Enligt Skolverket betyder detta att fler arbetsuppgifter måste göras på lika mycket eller mindre tid, och att lärarna löser detta antingen genom att arbeta fler timmar eller genom att ägna mindre tid till vissa arbetsuppgifter. Även lärare i de frivilliga skolformerna upplever att arbetsbelastningen har ökat över

⁴ Arbetsmiljöverket (2017) pekar ut en ohälsosam arbetsbelastning bland lärare och rektorer som en av de vanligaste bristerna bland de skolor som granskats. Arbetsmiljöverket har ställt krav på att åtgärder ska genomföras för att förbättra arbetsmiljön. Andra rapporter består till exempel av två rapporter som bygger på en lärartidsstudie från Statens skolverk, flera rapporter utifrån medlemsundersökningar från Lärarnas Riksförbund och Lärarförbundet, två rapporter från Skolverket som stödjer sig på OECD:s TALIS-undersökning (*The Teaching and Learning International Survey*), en statlig utredning om rektors arbetssituation, och två departementspromemorior om lärares tid för undervisning. Samtliga rapporter refereras senare i kapitlet.

⁵ Skolverket (2017c).

⁶ Skolverket (2013b, sid 12).

⁷ Skolverket (2013b).

tid, och att orsaken är att fler arbetsuppgifter har tillkommit. Huvudsakligen utgörs dessa av administration och dokumentation.⁸

I Skolverkets lärartidsstudie framkommer att en genomsnittlig svensk grundskollärare med heltidstjänst arbetar 9 timmar och 40 minuter om dagen, vilket innebär en arbetsvecka om 48 timmar och 30 minuter.⁹ Många svenska lärare är ferieanställda i enlighet med det svenska arbetstidsavtalet mellan fack och arbetsgivare. En ferieanställd lärare ska enligt avtalet i genomsnitt ha en arbetsvecka om 45 timmar, där 35 timmar är arbetsplatsförlagda och 10 timmar är förtroendetid. Åtta av tio lärare som deltog i tidsstudien uppger också att de arbetar under helgen.

Även rektorer har en hög arbetsbelastning. I Skolinspektionens kvalitetsgranskning av rektors ledarskap 2012 svarade endast två av 30 grundskolerektorer att deras arbetsuppgifter ryms inom arbetstiden om 40 timmar i veckan.¹⁰ Övriga rektorer uppgav att de arbetade mellan 45 och 65 timmar i veckan. Av undersökningen framgår att de mest tidskrävande arbetsuppgifterna, enligt rektorerna, är administrativa uppgifter och arbete relaterat till elevvård.

Enligt Lärarförbundets rapport *Låt skolledare fokusera på att vara skolledare* anser åtta av tio rektorer och förskolechefer att arbetsbelastningen har ökat under den tid de har varit skolledare, och två av tre skolledare upplever att de har fått mindre tid till att leda det pedagogiska arbetet.¹¹ Enligt Lärarförbundet upplevs ökningen allra tydligast i förskolan, där 82 procent av förskolecheferna uppger att belastningen blivit större.

Under 2015 presenterades betänkandet *Rektorn och styrkedjan*.¹² Utredningen hade i uppdrag att undersöka hur arbetssituationen för rektorerna inom skolväsendet kan förändras i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan. I betänkandet presenterades resultaten från en enkät där deltagarna fick svara på frågor bland annat om de anser att den tid de har för arbetet och arbetsuppgifterna överensstämmer, och om de anser att de kan styra över sin tid. Endast 13 procent ansåg att arbetsuppgifter och tid överens-

⁸ Lärarförbundet (2016a) och Lärarförbundet (2017a).

⁹ Skolverket (2013b).

¹⁰ Skolinspektionen (2012).

¹¹ Lärarförbundet (2014).

¹² SOU 2015:22.

stämde, och endast fyra procent ansåg att de i hög grad kan styra över sin tid.

9.2.1 Risk för sämre kvalitet i undervisningen och svårigheter att rekrytera nya lärare

När lärare ska utföra fler arbetsuppgifter på samma arbetstid tvingas de prioritera mellan olika arbetsuppgifter. De lägger då mindre tid på planering av undervisningen, reflektion och kompetensutveckling.¹³ Med tanke på att Skolverket menar att en grundläggande princip för att undervisningen ska kunna hålla hög kvalitet och eleverna nå målen är att lärare i första hand använder sin tid till det som gynnar elevernas kunskapsutveckling, kan detta medföra en risk för sämre kvalitet i undervisningen. I 9.3.3 resonerar utredningen mer utförligt om hur lärares arbetstid disponeras.

Även lärarna själva anser att bristen på tid för att planera undervisningen kan bidra till en undervisning med sämre kvalitet än den skulle kunna vara, vilket undersökningar från de två fackförbunden visar.¹⁴

Brist på kontinuitet i ledarskapet när rektorerna byter arbetsplats

Även rektors och förskolechefers arbetsbelastning riskerar att leda till sämre kvalitet i undervisningen då många rektorer och förskolechefer inte hinner leda och samordna det pedagogiska arbetet vid enheten på det sätt som de skulle önska eller ser behov av.¹⁵ Skolverket har också visat att det är en stor omsättning på rektorer.¹⁶ Skolverket erbjuder ingen förklaring till detta, men kanske kan rektors arbetsbelastning vara en orsak? Även bland de erfarna rektorerna har en relativt stor andel arbetat endast en kort tid vid sin

¹³ Skolverket (2013b).

¹⁴ Lärarförbundet (2013) baseras på en enkätundersökning om grundskollärares arbetstid. Nästan 93 procent av lärarna svarade att de trodde att kvaliteten på undervisningen skulle bli bättre om de hade haft mer tid för planering. I Lärarnas Riksförbund (2015) svarade 68 procent av de tillfrågade lärarna att de upplever att deras arbetsbelastning har en negativ påverkan på elevresultaten.

¹⁵ Enligt 2 kap. 9 § skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor och motsvarande arbete vid en förskole-enhet ledas och samordnas av en förskolechef.

¹⁶ Skolverket (2015c).

nuvarande skolenhet. Den ryckighet och brist på kontinuitet i ledarskapet som denna omsättning på rektorer ger upphov till är inte gynnsam för verksamheten. I stället tyder mycket på det motsatta. Maria Jarl och Ulf Blossing menar att ett tydligt kännetecknen för framgångsrika skolor är kontinuitet, vilken kan handla om skolans ledningsfunktioner. Men det är inte bara en rektor som stannar på sin post år efter år som ger kontinuitet, utan också ett målinriktat ledarskap.¹⁷

Avsaknad av kontinuitet i ledningsfunktionen kan få många negativa konsekvenser som tenderar att förstärka varandra i onda cirklar och nedåtgående spiraler. Dålig ledarstabilitet påverkar lärarnas trivsel vilket kan leda till att de slutar. Detta drabbar eleverna som förlorar de relationer de har knutit till dessa lärare. En hög omsättning på både lärare och rektorer påverkar den långsiktiga utvecklingen av undervisningen, vilket får konsekvenser för kvaliteten i undervisningen. När huvudmannen sedan lyckas rekrytera en ny rektor får denna inleda sin anställning med att ägna mycket tid åt att rekrytera och introducera lärare, vilket innebär att rektorn inte hinner med det strategiska ledarskapet, och så fortsätter den onda cirkeln och den nedåtgående spiralen.

Stressade lärare, rektorer och förskolechefer

En annan direkt konsekvens av lärares, rektorers och förskolechefers arbetsbelastning är att den bidrar till stress, vilket i sin tur kan medföra sjukskrivning eller, i värsta fall, att medarbetare lämnar yrket. I Lärarnas Riksförbunds arbetsmiljöundersökning från 2015 uppgav nio av tio lärare att de instämmer helt eller delvis med att de ofta känner sig stressade i arbetet.¹⁸ Även i Skolverkets *Attityder till skolan 2015* framkommer att hälften av alla lärare alltid eller oftast känner sig stressade i skolan.¹⁹ Den främsta orsaken till stress, enligt lärarna, är att många elever behöver hjälp och stöd, men även administrativt arbete, för lite tid att planera undervisningen och dokumentation av elevers kunskapsutveckling skapar stress för mer än hälften av de tillfrågade lärarna. Enligt Skolverket ligger andelen stressade lärare kvar

¹⁷ Jarl, M. och Blossing, U. (2017).

¹⁸ Lärarnas Riksförbund (2015).

¹⁹ Skolverket (2016a).

på ungefär samma höga nivå som vid föregående undersökning. Myn-digheten kommenterar att det dock är positivt att den inte längre stiger, vilket den har gjort i de föregående tre undersökningarna.

Även att, som rektorer, ha ansvar för stora personalgrupper kan medföra allvarliga konsekvenser. Forskarna i arbetsvetenskap Linda Corin och Lisa Björk har för Studieförbundet Näringsliv och samhäl-le (SNS) tagit fram en rapport om chefers organisatoriska förutsätt-ningar i kommunerna, där det framkommer att chefer inom skola, vård och omsorg har ansvar för ett stort antal medarbetare per chef (statistiken utvecklas i avsnitt 9.5.3).²⁰ Författarna konstaterar att ju fler underställda medarbetare en chef har, desto större är slitningarna mellan chefskapets olika uppgifter såsom administration, personal-vård och strategiskt arbete. Fler medarbetare innebar, i studierna som ligger till grund för rapporten, dessutom högre arbetsbelastning för chefen generellt men också större risk för problem som är förknip-pade med arbetsgruppens prestation och funktion.

Avprofessionalisering och hinder för nyrekrytering till yrket

När ett mer omfattande arbete ska utföras på samma arbetstid, får det inte bara konsekvenser för lärare och rektorer, utan kan också med-föra konsekvenser för samhället. Avprofessionalisering av läraryrket kan ses som en sådan konsekvens, i och med att de yrkesverksamma inte kan ägna sig åt sina professionella arbetsuppgifter.²¹

Att behöriga lärares tid splittras mellan en mängd arbetsuppgifter där alla inte bidrar till kvaliteten i undervisningen är också ett ineffek-tivt sätt att använda samhällets resurser. Med hänsyn till den stora bristen på behöriga lärare är det mer effektivt att använda de behöriga lärare som finns till arbetsuppgifter som hör till undervisningen. Lärarbristen medför i sig mer arbete för legitimerade lärare, i och med att dessa behöver handleda obehöriga kollegor och sätta betyg till-sammans med dem.²² Med tanke på lärarbristen är det även angeläget att lärare stannar kvar i yrket. De flesta lärare stannar kvar i yrket,

²⁰ Corin, L. & Björk, L. (2017).

²¹ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

²² Enligt 2 kap. 13 § och 3 kap. 16 skollagen får bara legitimerade lärare sätta betyg självständigt.

men bland de som slutar är stress och arbetsbelastning en vanlig orsak, vilket bland annat Statistiska Centralbyrån (SCB) har visat.²³

På samma sätt är det viktigt att läraryrket framstår som tilltalande för unga människor som skulle kunna bli framtidens lärare. I en undersökning som genomfördes av Lärarnas Riksförbund tillfrågades elever i gymnasieskolan om vad de vill söka för högskoleutbildning. Undersökningen visar att var fjärde elev som tänker söka sig vidare till högskola och universitet har övervägt att söka till en lärarutbildning, men att endast tre procent tror att de verkligen kommer att göra det. Arbetsmiljön lyfts fram som en av orsakerna till att läraryrket inte tilltalar dem.²⁴

9.3 Roller och arbetsuppgifter i skolväsendet

Följande avsnitt syftar till att beskriva roller och arbetsuppgifter i skolväsendet, och vilken administration och dokumentation som knyts till dessa.

Först sammanfattar utredningen rollfördelningen mellan stat och kommun, och mellan lärare, rektorer och förskolechefer och huvudmannen, så som den är uttryckt i bestämmelserna. Sedan följer en beskrivning av lärares, rektors och förskolechefer samt huvudmäns ansvarsområden och vilken administration i form av dokumentation och planer som krävs för att fullgöra det som bestämmelserna kräver. Därefter beskriver utredningen hur olika arbetsuppgifter fördelas i lärares respektive rektors och förskolechefers arbetstid.

9.3.1 Skollagens bestämmelser medför en viss rollfördelning mellan stat, huvudman, rektor och lärare

Den kommunala självstyrelsen är en princip för relationen mellan stat och kommun som framgår av regeringsformen. Men den kommunala självstyrelsen är inte total. Staten lägger uppgifter och skyldigheter på

²³ När Statistiska Centralbyrån (2017a) undersökte anledningarna till att personer med en lärarutbildning hade valt att lämna läraryrket fann de att arbetsmiljön, till exempel stress och arbetsbelastning, var den vanligaste anledningen. Nästan 70 procent angav detta alternativ. Ungefär 50 procent ansåg att för många administrativa arbetsuppgifter, arbetsuppgifter som inte hörde till läraryrket, respektive liten möjlighet att styra över arbetssituationen, bidrog också till att de lämnat läraryrket.

²⁴ Lärarnas Riksförbund (2012).

kommunerna, och har ett intresse av att påverka eller säkerställa att kommunerna kan utföra dessa obligatoriska uppgifter enligt uppställda mål och krav. Detta görs främst via författningar men också till exempel via myndigheters föreskrifter och allmänna råd.

Kommuner, landsting, staten och enskilda kan i olika utsträckning vara huvudmän för olika skolformer inom skolväsendet.²⁵

Av skollagen framgår vilka roller läraren, rektorn respektive förskolechefen, och huvudmannen fyller. Förenklat ansvarar läraren för sin undervisning, rektorn för skolenhetens resultat, och huvudmannen för att bestämmelserna i lag, föreskrifter och andra bestämmelser för utbildningen uppfylls.

Lärare ansvarar för undervisningen och betygsättningen

I centrum för lärarens arbete står arbetet med eleven, undervisningen och kunskapsutvecklingen. Skollagen är tydlig med att undervisningen är lärarens ansvar.²⁶ Skolverket definierar *undervisningsprocessen* som de arbetsuppgifter som är särskilt centrala för att skapa kvalitet i undervisningen.²⁷ Där inkluderas arbete med att planera och genomföra undervisning, bedömning och dokumentation av elevers kunskapsutveckling samt återkoppling av kunskapsutveckling till elever och föräldrar. Huvudregeln är att bara lärare med legitimation och behörighet får undervisa och självständigt sätta betyg i skolväsendet.²⁸ En legitimerad lärare som varit oskicklig i sin yrkesutövning, gjort sig skyldig till brott eller på annat sätt visat sig olämplig att bedriva undervisning, kan varnas eller få sin legitimation återkallad.²⁹

Rektorer och förskolechefer ansvarar för kvalitet och resultat

Rektors och förskolechefers ansvar är omfattande. Rektorer och förskolechefer ska i första hand garantera att barn och elever får sina rättigheter tillgodosedda, men de har också åtaganden gentemot såväl de anställda som flera olika uppdragsgivare. Dessa uppdragsgivare ut-

²⁵ 2 kap. 2–7 §§ skollagen.

²⁶ 2 kap. 15 § skollagen.

²⁷ Skolverket (2015b).

²⁸ 2 kap. 13 § och 3 kap. 16 skollagen.

²⁹ 2 kap. 23 § skollagen.

görs av staten, huvudmannen, eleven och vårdnadshavare.³⁰ Att rektorer och förskolechefer har arbetsgivaransvar betyder att de även ansvarar för att uppfylla kraven i arbetslagstiftningen. Detta betänkande begränsar sig till de ansvarsområden som finns uttalade i skollagen.

Medan huvudmannens ansvar gäller hela verksamheten, har förskolechef och rektor ansvar för den enskilda förskole- och skolenhetens kvalitet och resultat. Deras ansvar innebär, liksom huvudmannens, att inom givna ramar se till att utbildningen genomförs utifrån nationella mål, krav och riktlinjer samt att personalen får förutsättningar att bedriva ett systematiskt kvalitetsarbete.³¹ Rektorn och förskolechefen får uppdra åt en anställd eller en uppdragstagare vid förskole- eller skolenheten som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i vissa frågor.

Det är rektorn och förskolechefen som beslutar om sin enhets inre organisation och ansvarar för att fördela resurser inom enheten efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.³² Skollagen är tydlig med att rektorn ska leda och samordna det pedagogiska arbetet på skolenheten, och har ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas.³³ I förskolan är det förskolechefen som ska leda och samordna det pedagogiska arbetet vid förskoleenheten.³⁴ Den uppgift som skollagen tilldelar rektorer och förskolechefer att leda och samordna det pedagogiska arbetet vid enheten brukar kallas ”det pedagogiska uppdraget” eller ”det pedagogiska ledarskapet”. En definition finns i kapitel 2. I betänkandet används båda uttrycken eftersom båda förekommer i litteraturen. Utredningen gör ingen innehållslig skillnad mellan uttrycken.

Huvudmannen fördelar resurser och ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna

Huvudmannen har det yttersta ansvaret för att utbildningen genomförs i enlighet med de bestämmelser som finns i skollag, läroplaner och andra föreskrifter.³⁵ Huvudmannens ansvar innebär bland annat

³⁰ SOU 2014:5.

³¹ Skolverket (2018c).

³² 2 kap. 10 § skollagen.

³³ 2 kap. 9 § skollagen.

³⁴ 2 kap. 9 och 11 §§ skollagen (SFS 2010:800).

³⁵ 2 kap. 8 § skollagen.

att fördela resurser och organisera verksamheten utifrån lokala förutsättningar samt följa upp, utvärdera och utveckla verksamheten så att de nationella målen och kvalitetskraven uppfylls. Grundläggande i huvudmannens ansvarstagande är att utbildningen motsvarar skollagens krav på kvalitet, är likvärdig och att utbildningen förankras i vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.³⁶

2015 års skolkommision har lämnat förslag som syftar till ett stärkt huvudmannaskap i skolväsendet. I det ingår en tydligare rollfördelning bland annat för att tydliggöra var ansvaret för huvudmannaskapet ligger.³⁷

9.3.2 Viss dokumentation och administration krävs för att fullgöra kraven i skolförfattningarna

Viss administration i form av dokumentation är tätt sammanlänkad med lärares, rektorers respektive förskolechefers, och huvudmäns uppdrag enligt skolförfattningarna. Det gäller dels dokumentation som är knuten till de olika rollerna, exempelvis lärarens dokumentation i anslutning till undervisningen. Dels gäller det dokumentation som är knuten till några ansvarsområden som kräver särskilt mycket dokumentation, exempelvis arbetet med åtgärder mot kränkande behandling.

Undervisningsprocessen kräver dokumentation och återkoppling om elevers kunskapsutveckling

I undervisningsprocessen ingår att planera och genomföra undervisningen, liksom att bedöma, dokumentera och återkoppla om elevens kunskapsutveckling.³⁸ För att återkoppla om elevens utveckling krävs det att läraren kontinuerligt dokumenterar elevernas kunskaper. Återkoppling kan ske på olika sätt, men skollagen pekar ut några former för återkoppling som regelbundet måste genomföras i vissa skolformer och årskurser. I gymnasieskolan, den kommunala vuxenut-

³⁶ Skolverket (2018c).

³⁷ SOU 2017:35.

³⁸ Skolverket (2015b).

bildningen och vissa av grundskolans årskurser är betygssättning en del av återkopplingen.

Utvecklingssamtal är ett annat sätt att återkoppla om barns och elevers utveckling. För alla skolformer som riktar sig till barn och ungdomar gäller att elever och deras vårdnadshavare ska informeras om elevens eller barnets utveckling.³⁹ Beroende på vilken skolform läraren eller förskolläraren undervisar i ska utvecklingssamtal hållas med viss regelbundenhet.⁴⁰ Det är vanligt att det är elevens mentor som håller i utvecklingssamtalet.

Ett tredje sätt att återkoppla om kunskapsutvecklingen är genom skriftliga individuella utvecklingsplaner, så kallade IUP. En IUP innehåller lärarens omdömen om elevens kunskapsutveckling och vilka insatser skolan behöver göra för att eleven ska nå så långt som möjligt och är obligatoriska i vissa årskurser.⁴¹ Under 2013 minskades kraven på IUP. Utredningen återkommer till detta i avsnitt 9.4.3.

Dokumentation krävs för det systematiska kvalitetsarbetet

Tillsammans ansvarar huvudmännen och de verksamma i skolväsendet för att undervisningen och verksamheten håller en hög kvalitet. För att uppnå detta krävs ett systematiskt kvalitetsarbete. Lärarens, rektorns och huvudmannens olika roller i det systematiska kvalitetsarbetet uttrycks till viss del i skollagen. Lärare ansvarar för kvaliteten i sin undervisning, vilket kräver att läraren löpande utvärderar och förbättrar sin undervisning. Detta arbete kan kräva att läraren dokumenterar delar av sin egen undervisning.

På enhetsnivå ansvarar rektor och förskolechef för det systematiska kvalitetsarbetet. I det arbetet ska lärare, förskollärare, övrig personal och elever och vårdnadshavare ges möjlighet att medverka. Rektorerna och förskolechefens roll är huvudsakligen att se till att det systematiska kvalitetsarbetet byggs in i enhetens arbete. Det kan exempelvis innebära att se till att det finns rutiner och system för uppföljning, och att personalen har tid för reflektion och analys av måluppfyllelsen.⁴²

³⁹ 3 kap. 4–5 §§ skollagen.

⁴⁰ Läroplan för vuxenutbildningen. 2.3.

⁴¹ Skolverket (2013a), 10 kap. 13 §, 11 kap. 16 §, 12 kap. 13 § 13 kap. 13 § skollagen.

⁴² Skolverket (2012a).

Huvudmannens roll i det systematiska kvalitetsarbetet är att kontinuerligt planera, följa upp och utveckla utbildningen.⁴³ Om det kommer till huvudmannens kännedom att det finns brister i verksamheten ska huvudmannen se till att åtgärda dessa.⁴⁴ Det systematiska kvalitetsarbetet ska dokumenteras.⁴⁵ Enligt Skolverkets allmänna råd för det systematiska kvalitetsarbetet ska huvudmannen sammanfattningsvis se till att det finns dokumentation som är tillräcklig för analys och beslut på huvudmannanivå om prioriteringar av utvecklingsinsatser.⁴⁶ Rektorn och förskolechefen ansvarar för motsvarande på enhetsnivå. Lärare kan behöva bistå med dokumentation som underlag för kvalitetsarbetet.

Arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd ska dokumenteras

Skolan ska ge alla barn och elever den ledning och stimulans som de behöver i sitt lärande och sin personliga utveckling för att de utifrån sina egna förutsättningar ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål.⁴⁷ Om en elev inte når kunskapsmålen, eller riskerar att inte nå målen, kan eleven ha rätt till stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen och i bland även rätt till särskilt stöd. Arbetet med extra anpassningar genomförs av lärare och annan skolpersonal inom den ordinarie undervisningen.⁴⁸ Om en elev får stöd i form av extra anpassningar ska detta dokumenteras i elevens skriftliga individuella utvecklingsplan, i de årskurser där sådana finns.

Om en elev riskerar att inte nå kunskapskraven trots extra anpassningar kan eleven vara i behov av särskilt stöd, det vill säga insatser som normalt inte är möjliga att genomföra inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁴⁹ Detta är ett område som ställer stora krav på dokumentation och kommunikation mellan skolan och eleven, vårdnadshavaren, och i vissa fall andra myndigheter. I den utredning om en elevs behov av särskilt stöd som rektor ansvarar för ska elevens

⁴³ 4 kap 3 § skollagen.

⁴⁴ 4 kap 7–8 §§ skollagen.

⁴⁵ 4 kap. 4 § skollagen.

⁴⁶ Skolverket (2012a).

⁴⁷ 1 kap. 4 § andra stycket och 3 kap. 3 § skollagen.

⁴⁸ 3 kap. 5 a § skollagen.

⁴⁹ Skolverket (2014a).

skolsituation kartläggas och en pedagogisk bedömning. Utredningen ska dokumenteras skriftligt, bland annat för att åtgärdsprogram kan överklagas.⁵⁰ I utredningsarbetet behövs kunskap och dokumentation från lärare och annan skolpersonal. Rektorn ansvarar också för att ett åtgärdsprogram utarbetas. I åtgärdsprogrammet beskrivs elevens stödbehov och vilka insatser skolan sätter in, vem som ansvarar för åtgärderna och när åtgärdsprogrammet ska utvärderas.

Åtgärder för trygghet och studiero kräver utredning, dokumentation och information

Lärare och rektor har ansvar för elevernas trygghet och studiero. För det första ansvarar rektorn för att ta fram ordningsregler.⁵¹ För det andra får både lärare och rektorer vidta vissa åtgärder i situationer när det finns brister i elevernas trygghet och studiero. Lärare kan exempelvis visa ut en elev ur undervisningslokalen eller omhänderta föremål som stör undervisningen, under vissa förutsättningar.⁵² Rektor får besluta om utvisning, kvarsittning, tillfällig omplacering, tillfällig placering vid en annan skolenhet, avstängning och omhändertagande av föremål, under vissa förutsättningar.⁵³ Syftet med åtgärderna är att försäkra eleverna trygghet och studiero, eller att komma till rätta med en elevs beteende om det stör ordningen. Alla dessa åtgärder måste dokumenteras, och i vissa fall ska vårdnadshavare informeras.

Om en elev vid upprepade tillfällen har stört ordningen eller uppträtt olämpligt eller om eleven gjort sig skyldig till en allvarigare förseelse, ska rektorn se till att saken utreds.⁵⁴ I det fallet ska rektorn samråda med elevens vårdnadshavare. Efter en sådan utredning kan rektorn besluta att ge eleven en skriftlig varning,⁵⁵ eller att eleven under en begränsad tid ska följa undervisningen i en annan undervisningsgrupp eller undervisas på annan plats inom samma skolenhet.⁵⁶ Om ingen av dessa åtgärder är verkningsfulla kan rektorn

⁵⁰ 28 kap. 16 § skollagen.

⁵¹ 5 kap. 5 § skollagen.

⁵² 5 kap. 7–8 §§, 5 kap. 22 § och 5 kap. 24 § skollagen.

⁵³ 5 kap. 6–8 och 22 §§ skollagen.

⁵⁴ 5 kap. 9 § skollagen.

⁵⁵ 5 kap. 11 § skollagen.

⁵⁶ 5 kap. 12 § skollagen.

besluta om avstängning vilket kräver kontakter med vårdnadshavare och myndigheter.

Vid kränkande behandling krävs utredning, dokumentation och information

Huvudmannen ska se till att det bedrivs ett målinriktat arbete för att kränkande behandling av barn och elever motverkas, förebyggs och förhindras. Som ett led i detta ska huvudmannen se till att det varje år upprättas en plan med en översikt över de åtgärder som planeras och en redogörelse för det som har genomförts. Huvudmannen ansvarar vidare för att personalen fullgör sina skyldigheter vid kränkande behandling.

Om ett barn eller en elev anser sig ha blivit utsatt för kränkande behandling i samband med verksamheten ska detta anmälas, utredas åtgärder mot kränkande behandling vidtas.⁵⁷ Lärare, förskollärare eller annan personal som får kännedom om detta är skyldig att anmäla händelsen till förskolechefen eller rektorn. Förskolechefen eller rektorn är i sin tur skyldig att anmäla händelsen till huvudmannen.⁵⁸ Huvudmannen är skyldig att skyndsamt utreda omständigheterna, och i förekommande fall vidta de åtgärder som skäligen kan krävas för att förhindra kränkande behandling i framtiden. I arbetet med utredning och åtgärder behöver förstås rektor/förskolechef och lärare vara involverade, och det kan krävas att lärare eller andra på skolenheten bistår med dokumentation.⁵⁹

9.3.3 Lärarnas tid för att planera undervisningen trängs undan av andra arbetsuppgifter

Styrdokumentet är tydliga med att arbetet med eleven, undervisningen och kunskapsutvecklingen står i centrum för lärarnas arbete. Men de rapporter som belyser hur lärares arbetstid fördelas över olika arbetsuppgifter visar att svenska lärare upplever en frustration över att inte i tillräcklig utsträckning hinna med de arbetsuppgifter som

⁵⁷ 6 kap. 10 § skollagen.

⁵⁸ 6 kap. 10 § skollagen.

⁵⁹ 6 kap. 10 § skollagen.

hör till undervisningen, det vill säga deras kärnuppdrag. Administration och dokumentation lyfts fram som den främsta tidstjuven, men också elevvård, stöd till elever med stora behov och föräldrakontakter beskrivs som tidskrävande områden. Det saknas dock genomgående en definition av vad administration är men också en genomlysning av hur lärares administration förhåller sig till den dokumentation som ofta är nödvändig för undervisningsprocessen. Begreppet administration framstår som ogripbart och tycks fungera som en slask för sådant som upplevs som onödigt eller som kringuppgifter till kärnuppdraget. I detta avsnitt redogör utredningen för resultaten från flera rapporter om hur lärares arbetstid fördelas över olika arbetsuppgifter. I avsnitt 9.4 kommer utredningen att försöka ringa in vad lärares administration är, och relatera den till dokumentationen.

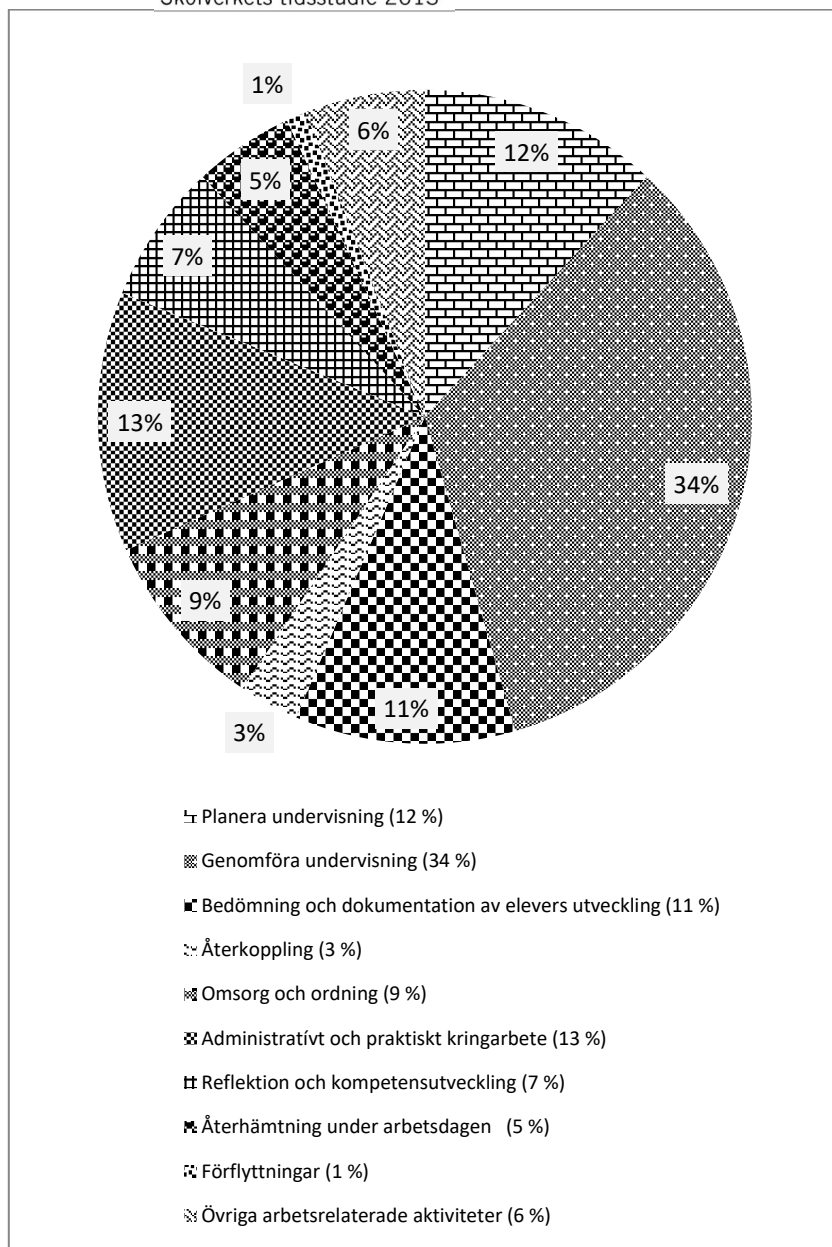
Genomförande av undervisningen upptar drygt en tredjedel av grundskolläraarnas tid

Att undervisa är lärarnas huvuduppgift. Genomförande av undervisningen upptar drygt en tredjedel (34 procent) av grundskolläraarnas arbetstid. Det visar Skolverkets lärartidsstudie.⁶⁰ Skolverket delar in grundskolläraares arbetstid in i tio kategorier, som framgår av figur 9.1.

⁶⁰ Skolverket (2013b)

Figur 9.1 Andel tid av den totala tiden som grundskollärare använder till arbetsrelaterade aktivitetskategorier

Skolverkets tidsstudie 2013



Källa: Skolverket (2013b).

Till att genomföra undervisning räknas, förutom regelrätt klassrumsundervisning, småprat om undervisning samt handledning av elever enskilt eller i grupp i anslutning till genomförandet. I kategorin administrativt och praktiskt kringarbete är det främst praktiska sysslor, till exempel att plocka fram material och iordningställa lokaler, som tar grundskolläraarnas tid i anspråk. Lärarna ägnar sig också åt viss "ren" administration, men vilka sysslor detta innebär framgår inte av rapporten. Även information till elevernas föräldrar inkluderas i kategorin.

I en fördjupad analys av tidsstudien, publicerad 2015, fokuserar Skolverket på *undervisningsprocessen*, det vill säga de arbetsuppgifter som är särskilt centrala för att skapa kvalitet i undervisningen.⁶¹ Där inkluderas arbete med planering och genomförande av undervisning, bedömning och dokumentation av elevers kunskapsutveckling samt återkoppling av kunskapsutveckling till elever och vårdnadshavare. Om man räknar samman den andel tid som går åt för de aktiviteter som räknas in i undervisningsprocessen blir summan 60 procent av lärarnas tid. Utredningen noterar att Skolverket inte räknar in reflektion och kompetensutveckling i undervisningsprocessen. Med detta inräknat skulle undervisningsprocessen omfatta 67 procent av grundskollärares arbetstid.

I jämförelse med lärare i andra länder ägnar svenska lärare en mindre andel tid till undervisning och en relativt större del av sin tid åt allmän administration.⁶² Svenska lärare ägnar 40 procent av sin tid till undervisning, att jämföra med TALIS-genomsnittet på 42 procent. I Sverige lägger lärarna 10 procent av sin tid på allmän administration, medan TALIS-genomsnittet ligger på 6 procent.

Kringsysslor, administration och dokumentation "äter upp" lärarnas tid för planering

Lärarnas planering av och reflektion kring undervisningen får stå tillbaka till förmån för administration och dokumentation samt i viss mån elevvård och möten. Det framgår av en enkät som genomfördes i anslutning till Skolverkets tidsstudie. Många lärare tycker att de

⁶¹ Skolverket (2015b).

⁶² Skolverket (2014c).

använder för lite av sin arbetstid till planering av undervisning (55 procent) och för mycket till sådant som kategoriseras som administration och dokumentation (87 procent).⁶³ Ett antal lärare skulle också vilja ha mer tid till reflektion kring undervisningen (32 procent).

Det betyder att just de två aktiviteter som Skolverket lyfter fram som förutsättningar för en undervisning som möjliggör att eleverna når målen prioriteras bort. Lärarna prioriterar alltså de uppgifter som kontrolleras externt, medan de uppgifter som ligger inom deras egen kontroll prioriteras bort eller görs utanför arbetstiden, till exempel planering av undervisningen, reflektion och kompetensutveckling. Det är svårare att prioritera bort dokumentation och administration, då yttre krav och kontroller kräver att läraren rapporterar exempelvis elevomdömen och elevfrånvaro.

Läraryrket gjorde 2013 en tidsstudie över grundskollärares tidsanvändning. Resultaten från studien gick i linje med Skolverkets. Undersökningen visade att grundskollärare i genomsnitt bara hade möjlighet att ägna 15 minuter per lektion åt undervisningens för- och efterarbete.⁶⁴ I rapporten kommenteras resultaten med att lärarna har för många och för omfattande arbetsuppgifter, och att de har tydliga problem att hinna med sitt kärnuppdrag, undervisningen. Kraven på dokumentation och administration identifieras som orsaken till den knappa tiden för lärarnas för- och efterarbete.

Tidigare utredning om lärares administrativa arbete

Efter att lärares brist på tid för undervisningen uppmärksammats utreddes under 2012 en arbetsgrupp vid Utbildningsdepartementet hur lärarnas administrativa arbete kunde minskas och förenklas, samtidigt som uppföljningen av varje elevs kunskapsutveckling och behov av stöd säkerställdes. Efter att ha kartlagt och analyserat lärares samlade arbetsuppgifter, och hur arbetsuppgifterna har förändrats över tid, konstaterade arbetsgruppen att lärares arbetsuppgifter har ökat och att ökningen bland annat handlade om fler uppgifter kopplade till

⁶³ Skolverket (2013b).

⁶⁴ Läraryrket (2013).

dokumentation och till uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling.

Arbetsgruppen kartlade också lärares arbete med särskilt stöd och åtgärdsprogram. och drog slutsatsen att många elever i grundskolan fick särskilt stöd och att åtgärdsprogram var relativt vanligt förekommande. Arbetsgruppen konstaterade att lärarna upplevde att andelen elever i behov av särskilt stöd hade ökat. Utifrån analysen föreslog arbetsgruppen att kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner skulle avskaffas för årskurserna 6–9 och att åtgärdsprogram bara skulle upprättas om en elevs behov av stöd inte kunde tillgodoses inom ramen för den ordinarie undervisningen.⁶⁵

Andelen dokumentation har minskat något, men inte tillräckligt

Med syftet att frigöra mer tid för undervisning och minska andelen administration för lärarna, genomfördes under 2013 och 2014 två skollagsändringar, utifrån arbetsgruppens förslag.⁶⁶ Lagändringarna innebar dels att kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts avskaffades, dels skollagsändringar i fråga om extra anpassningar av undervisningen och särskilt stöd.

Flera studier har gjorts om lärarna upplever att deras arbetsuppgifter som rör administration och dokumentation har minskat efter att skollagsändringarna genomförts. Sammanfattningsvis har andelen åtgärdsprogram minskat, andelen administration och dokumentation lyfts inte längre fram som de största stressfaktorerna och lärares tid för planering har ökat något.⁶⁷

Men mängden administration och dokumentation beskrivs fortfarande som problematisk, bland annat för att vissa huvudmän håller fast vid tidigare rutiner om individuella utvecklingsplaner trots att kraven i skollagen har förändrats. Fortfarande anser lärare i olika skolformer att arbetsbelastningen generellt är för hög och att kringssysslor tar tid från arbetet med undervisningen, vilket framgår av undersökningar från Lärarförbundet.⁶⁸ Arbetet med administration och dokumentation är det viktigaste att se över för att minska lärares

⁶⁵ Ds. 2013:23 och Ds. 2013:50.

⁶⁶ Prop. 2012/13:195 och Prop. 2013/14:160.

⁶⁷ Se till exempel Skolverket (2015d), Skolverket (2016a) och Lärarförbundet (2015).

⁶⁸ Lärarförbundet (2015), Lärarförbundet (2016a) och Lärarförbundet (2017a).

arbetsbelastning, anser såväl lärare i grundskolan som i gymnasieskolan och i den kommunala vuxenutbildningen. När det gäller lärarna i vuxenutbildningens skolformer pekar de på administrativa arbetsuppgifter som är unika för vuxenutbildningen, och som stjälar tid från elevarbetet. Det gäller till exempel it-hantering, närvarorapportering till Arbetsförmedlingen och blanketthantering som rör studiestöd. Större elevgrupper, systemet med kontinuerlig antagning av elever, och bristande samordning mellan Arbetsförmedlingen bidrar också till en ökad arbetsbelastning i den kommunala vuxenutbildningen.

Även Lärarnas Riksförbund har följt upp hur lärarnas arbete med dokumentation ser ut efter skollagsändringarna.⁶⁹ Enligt förbundets rapport upplever många lärare att kraven på dokumentation inte har sänkts. Lärarna rapporterar att många huvudmän och skolledningar fortfarande kräver att samma mängd dokumentation upprättas.

I ett projekt om administrationen i skolan, finansierat av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), belyser forskarna Samuelsson, Brismark och Löfgren hur de senaste årens reformer kopplade till olika former av dokumentation av elevers kunskapsutveckling påverkar lärarnas administrativa uppgifter.⁷⁰ Författarna drar slutsatsen att ett omfattande arbete med att dokumentera och informera om elevernas kunskapsutveckling kvarstår trots att kraven på skriftliga individuella utvecklingsplaner har mildrats. Enligt rapporten håller vissa skolor också kvar vid de skriftliga individuella utvecklingsplanerna även i grundskolans årskurser där betyg sätts, och informerar därför elever och föräldrar både genom betyg och skriftliga individuella utvecklingsplaner.

Extra anpassningar och särskilt stöd genererar dokumentation och administration

Arbete med elever som har behov av hjälp och stöd påverkar omfattningen av lärares arbete med administration och dokumentation. Dels sker detta genom att läraren kan behöva ha kontakter med elevhälsa, vårdnadshavare och myndigheter, dels krävs det fortfarande en del dokumentation i arbetet med elever i behov av extra anpassningar och särskilt stöd. Att arbetet med extra anpassningar och särskilt stöd är

⁶⁹ Lärarnas Riksförbund (2016a).

⁷⁰ Samuelsson, J., Brismark, A. & Löfgren, H. (2018). Kommande rapport för IFAU.

administrativt krävande framgår av Samuelsson, Brismark och Löfgrens rapport *Papperspedagoger – lärares förändrade arbete med administration i digitaliseringens och ansvarsutkrävandets tidevarv*.⁷¹

Det gäller arbetet med åtgärdsprogram, men författarna anser att även extra anpassningar kräver ett relativt omfattande administrativt arbete om läraren följer de riktlinjer som Skolverket ger på sin webbsida och i stödmaterial. Bland de lärare som intervjuats för studien finns en grupp som menar att dokumentationen rentav har ökat i och med att extra anpassningar infördes. Ökningen beskrivs som att de anpassningar av undervisningen utifrån elevers behov som lärarna redan innan lagändringen gjorde i klassrummet nu också måste dokumenteras. Vissa menar också att det som tidigare skrevs i åtgärdsprogrammen nu i stället dokumenteras i arbetet med de extra anpassningarna. Dokumentationen har därför i vissa fall flyttat från specialpedagogen eller specialläraren till den ordinarie läraren. Med införandet av extra anpassningar har också nya rutiner och nya blanketter växt fram, vilket innebär att det administrativa arbetet inte har minskat, utan snarare har tagit nya former.

Även av enkätsvaren till en medlemsenkät om lärares arbetsbörda som Friskolornas riksförbund skickade till omkring 20 enskilda huvudmän som är medlemmar i förbundet under hösten 2017 framgår det att dokumentationen kring särskilt stöd är tidskrävande och betungande.⁷² Huvudmännen har i sin tur låtit lärare anställda hos fristående skolor besvara enkäten. Enligt en sammanställning av enkätsvaren som Friskolornas riksförbund har gjort är det tydligt att både själva arbetet med elever i behov av särskilt stöd och dokumentationen av detta tar upp mycket av lärarnas tid och upplevs vara betungande. Även föräldrakontakter, både med engagerade och oengagerade föräldrar, framstår som krävande för lärarna i Friskolornas riksförbunds enkät.

⁷¹ Samuelsson, J., Brismark, A. & Löfgren, H. (2018). Kommande rapport för IFAU.

⁷² Friskolornas riksförbund (2017).

9.3.4 Akuta frågor och rutinadministration slukar rektorers och förskolechefers arbetstid

Rektorn och förskolechefen ska leda och samordna det pedagogiska arbetet på skol- och förskoleenheten, och se till att utbildningen utvecklas.⁷³ Men många menar att rektorers och förskolechefers tid för det pedagogiska uppdraget behöver öka och även här lyfts mängden administration fram som ett problem.⁷⁴ Bland annat är det akuta frågor och rutinadministration som tar så mycket av rektorernas och förskolechefernas arbetstid att utrymmet för det pedagogiska ledarskapet krymper. En rektor som utredningen har varit i kontakt med beskriver de akuta frågorna som en cancersvulst: eftersom de är akuta måste man åtgärda dem snabbt. Om rektorn inte gör det växer de och äter upp hela hens arbetstid. Men även om rektorn tar tag i dem snabbt tar de så mycket tid att det är svårt för rektorn att nå fram till de strategiska frågorna. På skolor med svåra förutsättningar tenderar de akuta frågorna att ta särskilt mycket tid för rektorn.

På samma sätt beskriver Lärarförbundet i en skrivelse till utredningen hur de arbetsuppgifter som förbundet benämner ”daglig skolledning” slukar så mycket tid från rektorn och förskolechefen att de håller hen från processer av mer strategisk karaktär.⁷⁵ Lärarförbundet menar att uppgifterna inom daglig skolledning karaktäriseras av att de har en given slutpunkt där ansvar utkrävs – det är inte möjligt för rektorn att *inte* gripa in i ett bråk bland elever eller att *inte* hålla medarbetarsamtal. De strategiska processerna har inget sådant tidsatt ansvarsutkrävande kopplat till sig och följden blir lätt att det får stå tillbaka. Detta liknar lärarnas situation där de också prioriterar de uppgifter som kontrolleras externt, medan de uppgifter som inom deras egen kontroll prioriteras bort eller görs utanför arbetstiden, till exempel planering av undervisningen, reflektion och kompetensutveckling.

⁷³ 2 kap. 9 § skollagen.

⁷⁴ Se bl.a. Skolverket (2015c) och Lärarförbundet (2014).

⁷⁵ Lärarförbundet (2017f).

Rektorer och förskolechefer lägger mycket tid på administration

Svenska rektorer lägger mer tid på administration än sina kollegor i andra länder. I TALIS framkommer att det bara är i Nederländerna som rektorer lägger mer tid på administration än de svenska rektorerna gör (54 respektive 51 procent).⁷⁶ I alla de nordiska länderna lägger rektorerna i genomsnitt den största andelen av sin arbetstid på administrativa uppgifter och ledningsuppgifter, samt möten.⁷⁷ Det som också tar mycket tid, men inte lika mycket som administration, är läroplans- och kursplansrelaterade frågor, samt undervisningsrelaterade uppgifter och möten. Därefter följer tid som går till kontakten med elever. Rektorer med kortare erfarenhet använder ännu mer tid till administration än sina mer erfarna rektorskollegor, vilket innebär att det pedagogiska uppdraget blir ytterligare nedprioriterat.⁷⁸ Sammanställningen av den tidsstudie som presenteras i betänkandet *Rektorn och styrkedjan*, i vilken ett antal rektorer fick föra en tidslogg, visade att dessa rektorer i snitt ägnade 32 procent av sin arbetstid till administration.⁷⁹ Akuta frågor och rutinadministration var de två arbetsuppgifter som tog mest tid under den aktuella veckan. En fjärdedel av rektorerna angav att de använder upp till 20 procent av sin arbetstid till administration som är påkallad av huvudmannen. De flesta av dessa arbetsuppgifter är knutna till systematiskt kvalitetsarbete och kartläggning/uppföljning.

Olika orsaker till en ökad belastning beroende på befattning och typ av huvudman

Orsakerna till den ökande arbetsbelastningen för rektorer och förskolechefer skiljer sig åt mellan kommunala och enskilda huvudmän och mellan olika befattningar.⁸⁰ Två av tre rektorer och förskolechefer anser att de under sin tid som skolledare har fått mindre tid till att

⁷⁶ Skolverket (2014c).

⁷⁷ Skolverket (2015c).

⁷⁸ Av Skolverket (2015c) framgår att de mindre erfarna rektorerna i genomsnitt använder 56 procent av sin tid till administration och 15 procent av tiden till det pedagogiska uppdraget, medan de mer erfarna i genomsnitt ägnar 49 procent av arbetstiden till administration och 20 procent till det pedagogiska uppdraget.

⁷⁹ SOU 2015:22.

⁸⁰ Detta framgår av Lärarförbundets rapport från 2014 *Låt skolledare fokusera på att vara skolledare*, som bygger på en enkätundersökning bland 2700 rektorer och förskolechefer.

leda det pedagogiska arbetet. Rektorer i kommunala skolor menar att den huvudsakliga orsaken till att arbetsbelastningen ökar är att skolorna har fått fler arbetsuppgifter från sin huvudman, till exempel uppgifter som rör it-administration, personaladministration, ekonomi och upphandling. Rektorer i fristående skolor menar att orsaken är att fler elever behöver särskilt stöd. Förskolechefer i kommunal verksamhet svarar att ansvar för mer personal och/eller en större organisation är den främsta orsaken, medan förskolechefer i den privata sektorn pekar ut större krav på dokumentation kring barn och elever. Lärarförbundet kommenterar, i detta sammanhang, att flera av de privata verksamheterna är små och att de i bland inte har någon central organisation motsvarande en förvaltning.

Svårt för rektorn att hitta förutsättningar för att delegera

Ett sätt för rektorn och förskolechefen att frigöra tid till det pedagogiska ledarskapet är att delegera uppgifter till andra. Skollagen medger att rektorer delegerar uppgifter till medarbetare som har tillräcklig kompetens och erfarenhet att fullgöra enskilda ledningsuppgifter och besluta i vissa frågor.⁸¹ Men det är svårt för rektorerna att urskilja frågor som går att delegera. Av betänkandet *Rektorn och styrkedjan* framgår att många rektorer anser att deras mest tidskrävande uppgifter, akuta frågor och rutinadministration, bör göras av rektorn själv för att de ska kunna ha kontroll på alla frågor.⁸² Andra har svårt att se vilka uppgifter de kan delegera. Oftast är det, enligt rektorerna i undersökningen, endast enstaka procent av arbetsuppgifterna som kan överföras på andra yrkeskategorier. Utredaren drar slutsatsen att det i dag inte finns en ändamålsenlig organisation med klara roller vilket medför att en rektor väljer att göra många arbetsuppgifter själv i stället för att delegera till andra.

⁸¹ 2 kap, 10 § skollagen.

⁸² SOU 2015:22.

Rektorn och förskolechefen saknar administrativt stöd

Svenska rektorer får betydligt mindre hjälp i form av administrativt stöd än sina kollegor i andra TALIS-länder, då svenska rektorer rapporterar att det finns en administrativ personal per elva lärare medan motsvarande kvot sett över alla TALIS-länder är en administrativ personal per sex lärare.⁸³ Detta kan innebära att arbetsuppgifter som i andra OECD-länder utförs av administrativ personal utförs av lärare och rektorer i Sverige.

Flera undersökningar visar att rektorerna önskar ytterligare stöd från huvudmannen för att kunna skapa utrymme för sitt pedagogiska ledarskap och förbättrade förutsättningar för att leda och utveckla den pedagogiska verksamheten. Vanligast är att rektorn vill ha hjälp med administration.⁸⁴

9.4 Det administrativa arbetet för lärare, rektorer och förskolechefer

Det tycks finnas en samstämmighet om att de administrativa arbetsuppgifterna tar mycket av lärares, rektorers och förskolechefers arbetstid, och att detta sker på bekostnad av andra arbetsuppgifter som inte hinns med. Det är också det område som lärare i de olika skolformerna pekar ut som mest angeläget att se över för att minska arbetsbelastningen. Det finns indikationer på att lärares dokumentation har minskat som ett resultat av de skollagsändringar som har genomförts, men bland annat de fackliga lärarorganisationerna pekar på problem med överdokumentation. Enligt dem har många huvudmän och skolledningar fortfarande kvar olika krav på dokumentation som går utöver sådan dokumentation som följer av de nationella styrdokumenterna. Detta behandlas mer utförligt senare i avsnittet. Först avser utredningen att ringa in och problematisera lärares, rektorers och förskolechefers administrativa arbete.

⁸³ Skolverket (2014c).

⁸⁴ Skolinspektionen (2016b) och SOU 2015:22.

9.4.1 Administrativa uppgifter i relation till kärnuppgiften

Utvecklingen över tid med ett ökat administrativt arbete är inte unik för skolväsendet. Det verkar i stället vara en utveckling som är gemensam för flera yrkeskategorier. I boken *Administrationssambället* beskriver och analyserar Forsell och Ivarsson Westerberg den ökande administrationen i olika samhällssektorer och bland olika yrkesgrupper, däribland sjukvården, polisen och skolan.⁸⁵ Detta avsnitt bygger till stor del på resonemang från denna bok.

Men administration är ett oprecist begrepp som används på olika sätt i de rapporter som mäter och diskuterar andelen administration i lärares arbetstid. Även Forsell och Ivarsson Westerberg menar att begreppet används på olika sätt och att administrationskategorin får karaktären av en restpost som kan tänkas vara uttryck för ett allmänt missnöje.⁸⁶

Kärnan i administrationen är informationshantering

Avsaknaden av en definition blir problematisk då många rapporter samtidigt talar om behovet av att rensa bort onödig administration från lärares arbetsbord. Vilken administration utför då lärare, och vilken administration är nödvändig respektive onödig? Det kan vara värdefullt att reda ut hur administration kan definieras, och hur lärares administrativa arbetsuppgifter förhåller sig till kärnuppgiften.

Enligt ett synsätt som framgår av boken *Administrationssambället* är administrationen tätt knuten till det organisatoriska sammanhanget och har till uppgift att stödja och upprätthålla detta.⁸⁷ På så sätt delar man upp en organisations olika delar i dess kärnverksamhet och i det arbete som är ägnat åt andra uppgifter och som ofta kallas administration. I en organisation sysslar administrationen exempelvis med ekonomisk redovisning och analys, personal- och lönefrågor och med att betala och skriva fakturor. Forsell och Ivarsson Westerberg beskriver administrationens syfte som att den ska hålla "maskinen" i gång, inte bara för stunden, utan över tid och rum. Ett annat syfte är att skapa förutsättningar för verksamheten.

⁸⁵ Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

⁸⁶ Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

⁸⁷ Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

I skolväsendet är kärnverksamheten undervisning och de arbetsuppgifter som hör till undervisningen, och administrationen i skolväsendet bör därför, med ovanstående synsätt, vara det som stödjer och skapar förutsättningar för lärarnas undervisning och elevernas lärande. Skollagen utser lärarna till att ansvara för undervisningen, men någon måste också se till att maskinen hålls i gång. I det ingår att se till att det finns ändamålsenliga lokaler som låses och låses upp, att det finns material till undervisningen, att lärarna får lön, att det finns scheman och en tjänstefördelning för lärare, att eleverna får skolmat, att skolan är trygg, att föräldrarna får svar på sina frågor, att det görs dyslexiutredningar, att det finns vikarier när lärarna är sjuka, att nyanlända elever tas emot och kartläggs och så vidare. Det som ska göras i skolväsendet är alltså mycket mer än att genomföra undervisning.

Forsell och Ivarsson Westerberg hävdar att kärnan i administration är informationshantering.⁸⁸ Enligt författarna är det information som allt administrativt arbete har som arbetsmaterial: att ta fram, registrera, sammanställa, bearbeta, utbyta och presentera information. Utifrån dessa utgångspunkter föreslår Forsell och Ivarsson Westerberg en preliminär definition av administration. De föreslår att administration är

allt skapande och all insamling, bearbetning, sammanställning och avrapportering av information till olika intressenter (ägare, ledningar, chefer, personal, intressegrupper, myndigheter, kunder, leverantörer, media med flera) som syftar till att upprätthålla, samordna och styra ett organiserat system av något slag (en verksamhet, en organisation, ett projekt, ett nätverk etcetera) över tid och rum.

Forsell och Ivarsson Westerberg urskiljer också två typer av administration som uppfyller olika syften: *verksamhetsorienterad* respektive *organisationsorienterad* administration. Den verksamhetsorienterade administrationen har sitt ursprung i själva kärnverksamheten, medan den organisationsorienterade i stället genereras av organisationens behov och processer. I skolväsendet och vid en skolenhet finns både verksamhetsorienterad och organisationsorienterad administration. Administrativa sysslor i samband med skolans kärnverksamhet, undervisningen, såsom frånvaroregistrering, information till föräldrar och dokumentation av elevers kunskapsutveckling, är verksamhets-

⁸⁸ Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015, sid 43).

orienterade. Arbetsuppgifter som riktas mot skolenhetens organisation snarare än själva undervisningen, såsom schemaläggning, arbete med likabehandlingsplaner och planering av "öppet hus" för att marknadsföra skolan, är organisationsorienterade.

Lärares arbetsuppgifter är komplexa

En anledning till att det är svårt att peka ut vilka av lärares arbetsuppgifter som ska räknas som administrativa, är att lärares arbetsuppgifter i många fall fyller flera syften på samma gång. Vad är kunskapsdokumentation och vad är administration i hanteringen av nationella prov? När slutar förberedelsen av undervisningen att vara av pedagogisk natur och när blir den av praktisk? När är ett elev- eller föräldrasamtal ett pedagogiskt samtal och när är det av informativ karaktär?

Carola Aili skrev 2006 en rapport för Lärarförbundet, där hon delar in lärares arbetsuppgifter i *kvalificerande* respektive *okvalificerande* arbete.⁸⁷ Begreppen ska inte förväxlas med *kvalificerade* och *okvalificerade* arbetsuppgifter, som vanligtvis innebär arbetsuppgifter som kräver eller inte kräver en viss utbildning, utan ska sättas i relation till lärare som professionsutövare, och i vilken utsträckning lärarna utför arbetsuppgifter som legitimerar läraryrket som en autonom profession. Ailis utgångspunkt är att en yrkesgrupp behöver erövra ett formellt kunskapssystem i ett eget kunskapsfält för att legitimeras som en autonom profession. I det dagliga arbetet kräver de professionellas arbetsuppgifter att de tänker, analyserar, överväger och så vidare utifrån sitt formella kunskapssystem för att arbetsuppgifterna ska betecknas som kvalificerande. Till lärarens dagliga arbetsuppgifter som kan räknas som kvalificerande hör, enligt författaren, analysarbete (till exempel i långsiktig planering av ett kunskapsområde), individuell kompetensutveckling, korttidsplanering av lektioner och handledning/mentorskap. Okvalificerande arbete är det som *inte* kräver tänkande, analys och överväganden utifrån lärarnas formella kunskapssystem, till exempel enklare kunskapsbedömning av typen "veckans ord", städning och iordningsställande av lokaler. Även administration räknas in i det okvalificerande arbetet. Aili

⁸⁷ Aili, C. (2006)

exemplifierar administrativa uppgifter med att skriva reseräkning, kopiera, fakturahantering, beställningar av varor och införande av frånvaro i datasystem och liknande. Aili finner att okvalificerande arbetsuppgifter dominerar lärararbetet, och att särskilt lärare verksam i gymnasieskolan ägnar sig åt administrativa arbetsuppgifter. Aili har inget svar på varför gymnasielärarna administrerar mer, men föreslår att det kan ha att göra med att lärare i yrkesämnen ofta sysslar med till exempel beställningar och att skriva reseräkningar efter att ha besökt elevers arbetsplatser i det arbetsplatsförlagda lärandet.

Dokumentation som stöd för elevernas lärande ingår i lärares kärnuppdrag ...

En kategori av arbetsuppgifter som i bland räknas in i administrationen, och i bland inte, är lärares dokumentation. I dag dokumenterar lärare mera och vårdnadshavare ställer större krav på lärares tillgänglighet för kommunikation.

I flera rapporter om lärares arbetstid sammanförs dokumentation och administration i en och samma kategori. Därmed räknas lärares dokumentation till det "pappersarbete" (vilket också sker digitalt) som upplevs som betungande och som om det stjälar tid från kärnuppdraget. Men man kan argumentera för att en del administration i form av viss dokumentation ingår i lärares kärnuppdrag och därmed ska utföras av lärare. Det gäller till exempel dokumentation av elevers kunskapsutveckling och återkoppling till elever och vårdnadshavare. Dessa uppgifter ingår i undervisningsprocessen och behöver därför utföras av läraren.

Också med Forssells och Ivarsson Westerbergs begreppspar verksamhetsorienterad respektive organisationsorienterad administration kan man argumentera för att dokumentation, återkoppling och information rörande elevers kunskapsutveckling tillhör lärares kärnuppdrag. Med det synsättet ingår dessa arbetsuppgifter i kärnuppdraget eftersom de är verksamhetsorienterade.⁹⁰

Samuelsson, Brismark och Löfgren finner i sin undersökning att lärare generellt sett upplever arbetet med dokumentation och rapportering av elevernas olika prestationer som en relativt legitim syssla,

⁹⁰ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

det vill säga som att den tillhör professionens kärna.⁹¹ Lärarna anser också att dokumentation och rapportering av elevers prestationer är en viktig del i deras egen analys av sin undervisning och elevernas resultat. Även att ge elever återkoppling ses som legitimt.

*... men dokumentation som sker för att hålla ryggen fri
är överdokumentation*

Men en del av den dokumentation som lärarna genomför kan kallas för *överdokumentation*, eftersom den utförs med andra syften än att den behövs för undervisningsprocessen eller för att den krävs av lagstiftningen. Vilka krav på dokumentation som ställs i lagstiftningen har utredningen redogjort för i avsnitt 9.3. Samuelsson, Brismark och Löfgren visar att dokumentation och rapportering där syftet upplevs som något annat än elevens bästa, och då mottagaren inte är en elev eller en vårdnadshavare, upplevs som illegitim av lärarna, det vill säga som perifer i relation till professionens kärna.⁹² Även i de fall då lärarna upplever att den tid dokumentationen och rapporteringen tar inte motsvarar den nytta de ger upplevs arbetsuppgifterna som illegitima. Författarna drar slutsatsen att lärarna vill ha inflytande över den tid och den omfattning de behöver lägga ner på det administrativa arbetet. Bristande legitimitet uppstår ur rutiner där lärarnas professionella omdöme ignoreras eller inte beaktas i tillräckligt hög grad.

Det är alltså viktigt att den dokumentation som utförs för att följa elevernas kunskapsutveckling är ett stöd för lärandet och lärarens arbete och inte något som kommer i vägen. Överdokumentation är den dokumentation som lärarna enligt sin professionella bedömning inte anser att de behöver för att utvärdera och förbättra sin undervisning, för att följa elevers kunskapsutveckling eller för betygssättning, utan dokumentation som utförs med andra syften. Ett exempel är om en skolledning eller huvudman beslutar om att skriva och kommunicera fler skriftliga individuella utvecklingsplaner än skolförfattningarna kräver. Ett annat exempel är om skolenheterna dokumenterar sådant som de digitala systemen medger, även om detta går utöver bestämmelsernas krav och utöver det som lärarna anser att de behöver för undervisningsprocessen. Överdokumentation kan också

⁹¹ Samuelsson, J., Brismark, A., & Löfgren, H. (2018). Kommande rapport för IFAU.

⁹² Samuelsson, J., Brismark, A., & Löfgren, H. (2018). Kommande rapport för IFAU.

uppträda när lärare dokumenterar samma uppgifter flera gånger, i flera olika system.

Ett annat exempel på överdokumentation är den dokumentation som lärare och rektorer utför *i fall* läraren eller skolenheten skulle bli anmäld till Skolinspektionen. Vanligen gäller det dokumentation av händelser i vardagen, och dokumentationens syfte är att i framtiden kunna fungera som stöd för skolenheten i händelse av en anmälan om till exempel kränkning. Lärare uppfattar att syftet med en del av den dokumentation de utför är att de själva och skolenheten ska kunna "ha ryggen fri".⁹³ I det fallet dokumenterar läraren varken som ett underlag för undervisningsprocessen eller för att kunna återkoppla till och informera elever och vårdnadshavare, utan för att kunna visa och bevisa att läraren själv och skolverksamheten uppfyller de krav som ställs.

Rektorer hanterar både rutinadministration och strategisk administration

I jämförelse med diskussionen som förs om lärares administration är det, när det gäller rektorer och förskolechefer, mer givet att yrkesrollen innehåller inslag av administration. Enligt Skolverket innefattar rektors kärnuppgifter dels ett administrativt, dels ett pedagogiskt ansvar.⁹⁴ Det administrativa ledarskapet fokuserar på skolenhetens styrning och rektorns ansvar att följa upp och utvärdera att styrdokumenterna följs. När andelen administration diskuteras i relation till rektorer och förskolechefer gäller därför diskussionen inte *om* yrkesrollen ska innehålla administration, utan snarare hur mycket och vilken typ av administration som ska krävas av dem i relation till deras utrymme för pedagogiskt ledarskap, och hur deras stöd ser ut.

Betänkandet *Rektorn och styrkedjan* slår fast att det är tydligt att en betydande del av rektorernas arbete är att vara en kommunal tjänsteman och hantera enhetens administration.⁹⁵ Detta innefattar såväl rutinadministration som strategisk administration. I rutinadministrationen ingår exempelvis telefon, mejl, kontering och att fylla i olika system, och i den strategiska administrationen till exempel personal-

⁹³ Skolverket (2015b) och Lärarnas Riksförbund (2016a).

⁹⁴ Skolverket (2014c).

⁹⁵ SOU 2015:22.

vård och ekonomi. Administration som att fylla i olika dokument och schemalägga kan, enligt betänkandet, ha en stor pedagogisk betydelse eller ingen alls. I betänkandet påvisas också att det organisatoriska stödet till rektor har stärkts, men främst på förvaltningsnivå. Rektorerna i utredningens enkätstudie menar att stödet i vissa fall har lett till mer arbete för rektorn eftersom det ska lämnas fler rapporter till förvaltningen och att det blir fler möten som tar tid.

9.4.2 Utvecklingen av skolväsendet har medfört fler arbetsuppgifter och mer kontroll

Skolprofessionernas förändrade uppdrag och en ny elevsammansättning

Lärare, rektorer och förskolechefer har breda och komplexa uppdrag. Betänkandet *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* konstaterar att villkoren för läraryrket i hög grad har förändrats under den senare delen av 1900-talet.⁹⁶ Bland annat har en mer heterogen elevsammansättning och högre krav på att skolan ska ge *alla* elever goda kunskaper medfört nya utmaningar för lärarna och att yrket delvis har förändrats.

Den förändrade elevsammansättningen innebär utmaningar för lärarna, som skulle behöva mer tid för att planera för att individualisera undervisningen, för att anpassa den till enskilda elevers olika behov.⁹⁷ Rektors ansvar för det särskilda stödet innebär att även rektors arbetsbelastning ökar som en konsekvens av elevers ökade behov.⁹⁸

Rektors uppdrag har också förändrats som ett resultat av kommunaliseringen av skolan och mål- och resultatstyrningen.⁹⁹ Rektorernas befogenheter och ansvar har markant utökats, och det ställs därmed större krav på deras ledarskap. Statskontoret finner i rapporten *Statens styrning av kommunerna* att många kommuner ser problem med skolläraernas ökade ansvar.¹⁰⁰ Skollärarna hamnar i en situa-

⁹⁶ SOU 2014:5.

⁹⁷ Skolverket (2015b).

⁹⁸ Lärarförbundet (2014).

⁹⁹ SOU 2014:5.

¹⁰⁰ Statskontoret (2016b).

tion där deras ansvar ökar, utan att de för den skull har något direkt inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna.

Styrning och kontroll ökar administrationen och skapar överdokumentation

Det omfattande administrativa arbetet kan, enligt ett synsätt, delvis förklaras med att det på skolans område finns en betydande och komplex styrning. Betänkandet *Staten får inte abdikera – om kommunalisering* menar att "utifrånstyrningen" av skolan har ökat sedan den andra hälften av 2000-talet, och att den interna styrningen som professionen ansvarat för, har begränsats.¹⁰¹

Styrningen har decentraliserats samtidigt som skolan styrs från många håll: från staten, kommunen och skolorna själva.¹⁰² Skolan styrs "bakvägen" av kontroll i form av exempelvis utbildningsinspektioner, standardiserade kvalitetsredovisningar, och nationella provsystem som utvecklas och ges större betydelse. Skolverket påvisar att statens ökade fokus på resultatuppföljning, kvalitetssäkring och rättssäkerhet har ökat betydelsen av att dokumentera olika delar av skolväsendets arbete.¹⁰³ Statskontoret bedömer att den statliga styrningen inom skolväsendet är omfattande, och att den har blivit mer detaljerad.¹⁰⁴ De pekar på att fler specialdestinerade statsbidrag och en intensifierad tillsyn medför mer dokumentation och administration för huvudmännen. Enligt Statskontoret bedömer de flesta kommuner att Skolinspektionens rapporteringskrav medför en betydande administrativ börda. Många kommuner anser också att det är administrativt betungande att hantera anmälningar om kränkande behandling enligt skollagen.¹⁰⁵

Anmälningarna till Skolinspektionen ökar också, vilket i sin tur ökar lärares och rektorers arbete med dokumentation. Statskontorets myndighetsanalys av Skolinspektionen visar att utvecklingen av antalet anmälningsärenden har ökat stadigt sedan myndigheten bildades.

¹⁰¹ SOU 2014:5.

¹⁰² Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

¹⁰³ Skolverket (2013b).

¹⁰⁴ Statskontoret (2016b).

¹⁰⁵ Statskontoret (2016b) och Lärarnas Riksförbund (2016).

Antalet anmälningar har närapå fördubblats mellan 2010 och 2015, och verkar fortsätta att öka.¹⁰⁶

I betänkandet *Rektorn och styrkedjan* kopplas rektorers ökade arbetsbelastning till de skol- och utbildningsreformer som har genomförts under de senaste decennierna, och som har medfört nya krav på förändringar och förbättringar av verksamheten.¹⁰⁷ I betänkandet nämns bland annat att makt och ansvar har förflyttats till lokala myndigheter och skolor, ökade krav på ansvarsskyldighet, ökade sociala konflikter i skolan och i samhället, förändringar i läroplanen som kräver ny teknologi och krav på en ny sorts kunskaper och färdigheter som framtidens medborgare anses behöva.

De värderingar och arbetssätt som har präglat offentlig verksamhet under de gångna decennierna, och som ofta benämns New Public Management, har mötts av häftig kritik.¹⁰⁸ Ur kritiken har det växt fram idéer om en tillitsbaserad styrning. Regeringen har tillsatt Tillitsdelegationen (dir. 2016:51 och 2017:19) som har i uppdrag att inom ramen för befintliga regelverk vidareutveckla en tillitsfull styrning av kommunal och statlig verksamhet. Två kännetecknen på New Public Management är att det präglas av ett mätbarhetsideal med kvantifierbara mått, och att styrning och ledning av offentlig sektor ska ske med privat sektor som förebild. Kritiker framhåller omfattande granskning, utvärdering och administration som konsekvenser av New Public Management.

Många intressenter med ett starkt intresse för skolan

Många intressenter vill ha information om skolans arbete, och även vara med och påverka det. Inom ramen för den styrning och kontroll som diskuterades ovan är politiker, huvudmän och staten starka intressenter som bland annat ställer krav på dokumentation och att olika dokument och planer utformas.

Det är också vanligt att huvudmän initierar kommun- eller koncerngemensamma utvecklingsprojekt utifrån *sin* analys och *sina* intressen. Utvecklingsprojekt på kommun- eller koncernnivå kan ha de bästa intentioner, men det utrymme de tar behöver ställas mot det

¹⁰⁶ Statskontoret (2017a).

¹⁰⁷ SOU 2015:22. *Rektorn och styrkedjan*.

¹⁰⁸ Bringselius, L. (2017).

utrymme som lärare och rektorer har för att utveckla undervisningen och utbildningen utifrån de behov *de* ser.

I en debattartikel från hösten 2017 pekar rektorn Alf Solander på att rektorer bakbinds av en rad intressenter i form av politiker, skolmyndigheter, utbildningsförvaltningar och koncernledningar.¹⁰⁹ Genom att dessa sätter upp utopiska mål som skolorna inte har möjlighet att uppnå förhindras rektorerna från att ta de beslut och göra de prioriteringar kring skolorganisationen som de i kraft av sin kunskap och erfarenhet bedömer att en skola behöver för att hålla hög kvalitet. Enligt Solander behöver rektorerna få ett större mandat för att kunna ta det ansvar de har blivit tilldelade av skollagen.

Även elevernas vårdnadshavare är en intressentgrupp som har fått större betydelse. Skolor rapporterar om ett mycket stort inflöde av mejl, sms och telefonsamtal från föräldrar och vårdnadshavare, ofta i form av negativa synpunkter och med krav på omedelbar återkoppling.¹¹⁰ Även arbetet med föräldrakontakter pekas ut som en arbetsuppgift som kräver allt mer tid av lärarna. Enligt Lärarförbundet innebär föräldrars engagemang en källa till viktig återkoppling, men kan också innebära ökad press och ett ifrågasättande av lärarprofessionen.¹¹¹

Färre traditionella administratörstjänster i skola och utbildning

Som framgått ovan har svenska rektorer tillgång till betydligt färre administrativ personal än rektorer i andra OECD-länder. I boken *Administrationssambället* resonerar författarna om att "gamla" administrativa yrken som kanslist, assistenter och sekreterare har minskat eller till och med nästan försvunnit från kommuner och landsting, samtidigt som administrationen i arbetslivet har ökat.¹¹² I kommuner och landsting finns samma fördelning mellan anställda inom administration respektive kärnverksamhet som för trettio år sedan, men bland de anställda inom administrationen har nya administrationsyrken, såsom it-samordnare, ersatt de gamla. De gamla administrationsyrkenas arbetsuppgifter har däremot inte försvunnit, utan åt-

¹⁰⁹ Solander, A. (2017).

¹¹⁰ Arbetsmiljöverket (2015).

¹¹¹ Lärarförbundet (2015).

¹¹² Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

minstone till en del ”tryckts ut” i kärnverksamheten och utförs nu av dem som arbetar i dessa verksamheter.

Författarna till *Administrationssambället* anser att administrationen i vissa verksamheter har ökat på bekostnad av kärnverksamheten, och varnar för den ”amatörisering” av administrationen som sker när alla involveras i det administrativa arbetet. Lärarförbundet visade 2015 att rektorer i kommunala skolor anger den huvudsakliga orsaken till att deras arbetsbelastning ökar som att skolorna har fått fler arbetsuppgifter från sin huvudman, exempelvis uppgifter som rör it-administration, personaladministration, ekonomi och upphandling.¹¹³ Samtidigt som rektorerna har fått mer att göra tycks det alltså som om det administrativa stödet från huvudmannen har minskat. Rektorns administrativa stöd är också ett ekonomiskt dilemma för verksamheten. Om rektorn prioriterar ett administrativt stöd till sig själv kan det innebära att hen behöver bortprioritera en lärartjänst eller ett stöd som riktar sig till eleverna.

Med it-verktyg kan alla medarbetare bli administratörer

Forsell och Ivarsson Westerberg beskriver att it-revolutionen på flera sätt driver på ökningen av den andel administration som utförs i arbetslivet.¹¹⁴ Vi har redan konstaterat att det administrativa arbetet har flyttat ut till varje anställd. Tillgången till teknik gör detta möjligt. Författarna menar också att tekniken driver upp tempot och kapaciteten och därmed kan medverka till att öka andelen administration i verksamheterna.

De flesta verksamheter i skolväsendet har någon form av digital portal där lärare dokumenterar och kommunicerar elevers närvaro och kunskapsutveckling, och informerar vårdnadshavare och andra om undervisningen och skolenhetens övriga verksamhet. Enligt Forsell och Ivarsson Westerberg är det dock inte ovanligt att systemen inte passar för den verksamhet där de används, att olika system inte fungerar ihop, och att användarnas kompetens att använda systemen inte räcker till.¹¹⁵ Sammantaget leder detta till att arbetstid äts upp av teknik- och systemkrångel, vilket skapar frustration och ännu

¹¹³ Lärarförbundet (2014).

¹¹⁴ Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

¹¹⁵ Forsell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

mer administration. Detta bekräftas av Skolverket som menar att digitala system visserligen kan underlätta arbetet med exempelvis dokumentation, men också att de kan vara svårhanterliga och tidskrävande och därmed försvåra snarare än underlätta arbetet.¹¹⁶ Skolverket menar att tidskrävande ”dubbel dokumentation” orsakas av att information måste dokumenteras på mer än ett ställe.

Även Lärarnas Riksförbund sätter användningen av digitala plattformar i samband med överdokumentation.¹¹⁷ Enligt förbundet anser vissa lärare att digitala lärplattformar ger möjlighet för skolledningen att ställa högre krav än lagkraven när det gäller information och dokumentation. Utredningen tolkar detta som att skolor dokumenterar det som det digitala systemet ger utrymme för, även om detta innebär att man dokumenterar mer än det de nationella styrdokumentet kräver.

Skolväsendet har behov av digitalt stöd som underlättar lärares arbete i stället för att försvåra det eller tynga läraren med onödiga arbetsuppgifter. Lärarens administrativa uppgifter kan inte heller hanteras separat från arbetsuppgifter som är av central betydelse för att skapa kvalitet i undervisningen. För att it-stöd ska effektivisera lärarnas arbete anser Johan Groth och Jörgen Hultin i en rapport till Skolverket att man behöver skapa en sammanhållen och samverkande it-miljö på nationell, regional och kommunal nivå.¹¹⁸ En förutsättning för att skapa informationssamverkan är att de olika systemen kan samverka med varandra. Det behövs ett strategiskt synsätt på att bygga strukturerat och stabilt så att man i landet, kommunen, skolan och klassen kan få en fungerande helhet och inte en flora av verktyg som inte samspelar. Vidare behöver juridiska frågor om exempelvis molntjänster redas ut, och lärarna behöver informeras om vad som är rätt, riktigt och möjligt. En tredje framgångsfaktor är, enligt författarna, en tydlig ansvars- och rollfördelning. I dag finns redan ett antal dokument som tydliggör statens, skolhuvudmannens och lärarnas ansvar vad gäller verksamheten i skolan, och motsvarande kan behövas när det gäller de it-stöd som finns.

¹¹⁶ Skolverket (2015b).

¹¹⁷ Lärarnas Riksförbund (2016a).

¹¹⁸ Groth, J. & Hultin, J. (2016).

9.4.3 Statliga insatser för att minska andelen administrativa arbetsuppgifter för lärare, rektorer och förskolechefer

Under de senaste åren har flera satsningar på att minska andelen arbetstid som läggs på administration, för framför allt lärare, men i viss mån även rektorer och förskolechefer, genomförts eller initierats.

Men samtidigt har också reformer och satsningar beslutats som bidragit till att öka omfattningen av det administrativa arbetet. De många specialdestinerade statsbidragen anses av många bidra till att öka administrationen för framför allt huvudmän och rektorer. Utredningen beskriver ytterligare problem med statsbidragen i kapitel 6. Reformen som har kritiserats för att bidra till att lärares administrativa arbete ökar är till exempel den föreslagna propositionen *Läsa, skriva, räkna – en åtgärdsgaranti*, och de obligatoriska bedömningsstöden i årskurs 1, som infördes 2016.¹¹⁹

I denna beskrivning ingår främst statliga insatser, men i kapitlet beskrivs också ett projekt som har initierats av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

- *Skollagsändringar för minskade krav på dokumentation och färre åtgärdsprogram.* Under 2013 och 2014 beslutades två skollagsändringar där syftet bland annat var att lätta lärares administrativa arbetsbörda.¹²⁰ Dels avskaffades kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner i de av grundskolans årskurser där betyg sätts, dels förenklades lärarnas arbete med åtgärdsprogram och annan dokumentation (3 kap. skollagen).
- *Färre nationella prov och en effektivare hantering av proven.* 2016 beslutade regeringen om en ändring i skolförordningen, vilken innebar att de nationella proven i de naturorienterade och samhällsorienterade ämnena i årskurs 6 gjordes frivilliga.¹²¹ Syftet med att avskaffa obligatoriet var att frigöra tid för lärares arbete med eleverna, och tid för lärares eget arbete. Från den 1 januari 2018 är enbart nationella prov i den högsta avslutande kursen obligatoriska i gymnasieskolan.¹²² De nationella proven ska också digitaliseras vilket förutsätts minska lärarnas arbetsbörda och frigöra

¹¹⁹ Prop. 2017/18:18 och Prop. 2014/15:137.

¹²⁰ Ds. 2013:23 och Ds. 2013:50 (se även avsnitt 9.3.3).

¹²¹ Regeringen (2016e).

¹²² Skolverket (2018a).

tid för undervisning och kunskapsbedömning. Denna ändring träder i kraft i juni 2018.¹²³

- *Nationellt skolutvecklingsprogram om digitalisering och nationella digitaliseringsstrategier.* Skolverket erbjuder skolutvecklingsprogrammet *Digitalisering* vilket innefattar kompetensutvecklingsinsatser inom området för skolledare och huvudmän liksom för lärare och skolbibliotekarier.¹²⁴ Insatser kan bland annat inriktas på hur administrationen kan minskas och arbetsprocesser göras mer effektiva.
- *Den nationella digitaliseringsstrategin.*¹²⁵ Strategin identifierar åtgärder på såväl statlig nivå som huvudmannanivå för att bland annat effektivisera skolans administration med hjälp av digitalisering. När det gäller it-system uttrycker strategin att det är viktigt med samordning och samarbete kring standarder och gemensamma digitala lösningar inom skolväsendet samt med berörda parter inom offentlig förvaltning och näringsliv. Skolverket har med anledning av strategin fått i uppdrag att främja digitaliseringen inom skolväsendet och med att underlätta för skolor och huvudmän att ta tillvara digitaliseringens möjligheter i undervisning och i administration.

9.4.4 Personalförstärkningar ska avlasta lärare

Regeringen har också på flera sätt initierat satsningar för att underlätta för huvudmän och skolor att förstärka verksamheten med mer personal. Det handlar dels om specifika satsningar på förstärkningar genom fler lärare eller förskollärare eller annan personal, exempelvis inom elevhälsan, dels om statsbidrag som kommuner eller huvudmän *kan* använda till personalförstärkningar om de bedömer att detta behov finns. Det finns också en rad statsbidrag för subventionerade anställningar på arbetsmarknadsområdet som huvudmän kan använda för att anställa fler i skolväsendets verksamheter. För att tydliggöra vilka möjligheter som finns att använda befintliga statsbidrag och subventionerade anställningar

¹²³ Prop. 2017/18:14.

¹²⁴ Skolverket (2015h).

¹²⁵ Regeringen (2017a).

ska en informationsinsats genomföras.¹²⁶ Bland annat följande statsbidrag finns tillgängliga för personalförstärkningar:

- *Fler anställda i lågstadiet.* Syftet med statsbidraget är att höja utbildningens kvalitet i de lägre årskurserna. Bidraget ska leda till att fler anställs och att lärare får mer tid för undervisning. För 2018 har regeringen anslagit 2,3 miljarder kronor. Satsningen har gett nästan 3 000 nyanställda i skolan. Knappt hälften av de nyanställda är lärare. Andra yrkeskategorier som har anställts är förskollärare, speciallärare, och annan såväl pedagogisk som icke pedagogisk personal. Den största delen av bidraget har gått till personalförstärkningar.¹²⁷
- *Personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogiska insatser.*¹²⁸ Syftet är att öka den genomsnittliga personaltätheten inom elevhälsan. Skolhuvudmän kan bland annat få statsbidrag för att anställa personal i form av skolläkare, skolsköterska, skolkurator eller skolpsykolog men kan också användas för fortbildning. Statsbidraget kan användas för personalförstärkning i förskoleklassen, grundskolan och motsvarande skolformer, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. För 2018 har regeringen anslagit 375,5 miljoner kronor.
- *Jämlikhetspeng.*¹²⁹ Jämlikhetspengen till utsatta skolor fördelas till grundskolor med lägst andel behöriga elever till ett nationellt program i gymnasieskolan för insatser efter huvudmannens behov. Skolor kan med detta bland annat förstärka personaltätheten och på så sätt skapa större förutsättningar för lärare att i större utsträckning ägna sin tid åt undervisningen. För år 2017 uppgår jämlikhetspengen till en halv miljard kronor, och i budgetpropositionen för 2018 avsätts ytterligare 500 miljoner kronor för detta ändamål för 2018.
- *Utveckling av introduktionsprogrammen.*¹³⁰ Bidraget får användas till insatser för att stärka utbildningen på gymnasieskolans intro-

¹²⁶ Prop. 2017/18:1.

¹²⁷ Förordning (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning och Skolverket (2017h).

¹²⁸ Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.

¹²⁹ Regeringen (2017c).

¹³⁰ Prop. 2016/17:100.

duktionsprogram som genomförs under perioden från juli 2017 till juni 2018.¹³¹ Medlen kan exempelvis användas till att ta in vikarier för att frigöra annan personal, ge mer tid för pedagoger att coacha och vara mentorer åt elever och tillsätta ytterligare resurser, till exempel anställa studiehandledare. I vårpropositionen för 2017 tillsköt regeringen medel för satsningen, och i budgetpropositionen för 2018 anslås ytterligare medel årligen till och med 2020.

- *Skolkommissionens socioekonomiskt viktade resurstillskott.*¹³² Utifrån Skolkommissionens förslag anslås medel till en förstärkning av den statliga finansieringen av skolan. Med en infasning över tre år avsätts sex miljarder kronor för syftet. Det statliga stödet för stärkt likvärdighet och kunskapsutveckling ska fördelas så att resurserna viktas med hänsyn till elevernas socioekonomiska bakgrund. Bidraget ska vara villkorat så att de tillförda medlen leder till ökade insatser för jämlikhet, kunskapsutveckling och kvalitet i verksamheten. Enligt Skolkommissionen kan resurstillskotten till undervisning användas till mindre klasser, högre lärartäthet, högre lärarlöner eller utökad tid för lärarnas kompetensutveckling.¹³³ På motsvarande sätt kan även resursförstärkningen till elevhälsan användas till höjda löner, ökad personaltäthet eller kompetensutveckling. Denna utredning bedömer att flera av dessa insatser kan bidra till att underlätta lärares och rektorers arbetssituation.
- *Välfärdsmiljarder.*¹³⁴ Välfärdsmiljarderna är ett permanent, generellt statsbidrag om 10 miljarder per år för fler anställda i välfärden. Kommuner kan använda detta för att förstärka personaltätheten i olika delar av skolväsendet och vuxenutbildning, och på så sätt skapa större förutsättningar för lärare att i större utsträckning ägna sin tid åt undervisningen.
- *Olika subventionerade anställningar, till exempel extratjänster.* På arbetsmarknadsområdet finns en rad möjligheter till subventionerade anställningar som kan användas för att anställa förstärkningspersonal i olika delar av skolväsendet.

¹³¹ Förordning (2017:622) om statsbidrag för gymnasieskolans introduktionsprogram.

¹³² Prop. 2017/18:1.

¹³³ SOU 2017:35.

¹³⁴ Regeringen (2016b).

9.4.5 Huvudmäns initiativ för effektivare arbetssätt i skolan

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) initierade 2012 projektet PRIO. Förkortningen står för Planering, Resultat, Initiativ och Organisation, och innebär att SKL tillsammans med kommuner bedriver förändringsarbete med utgångspunkt i slutsatser från McKinseys två rapporter om framgångsrika skolsystem från 2007 och 2010 och forskning om vad som påverkar elevers studieresultat.¹³⁵ Det övergripande målet med PRIO anges till att varaktigt höja kunskapsresultaten i den svenska skolan. Fokus ligger på att utveckla skolans interna processer och arbetssätt för att skapa en mer lärande organisation. Det handlar framför allt om att stärka det kollegiala samarbetet och att utveckla processer som styr skolans resurser dit de gör störst nytta. Varje deltagande kommun har fått möjlighet att ange fyra områden där det finns behov av utveckling. Enligt SKL:s sammanställning är de tre områden som oftast identifieras i kommunerna: kollegial handledning, möteseffektivitet och mötesstrukturer, och gemensam planering.¹³⁶ När det gäller möteseffektivitet har SKL identifierat att lärare i bland upplever att de ofta fastnar i långa diskussioner som inte resulterar i konkreta åtgärder.¹³⁷ Mötesrutiner kan också saknas eller vara bristfälliga. I PRIO-arbetet tar lärare och skollädares fram en arbetsmetod för att göra mötena mer effektiva och lösningsorienterade. Syftet med att effektivisera mötena är främst att frigöra tid åt annat viktigt utvecklingsarbete. Enligt SKL indikerar uppföljning av projektet att lärare önskar sig effektivare användning av tiden samt mera samarbete med kollegor i form av gemensam planering och kollegialt lärande.¹³⁸ Utvecklingsområdena som framkommer under kartläggningen mottas positivt eller mycket positivt när de presenteras.

Utredningen presenterar här en sammanfattning av kommunen Landskronas arbete med PRIO-projektet.

¹³⁵ Sveriges Kommuner och Landsting (2014a).

¹³⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2014b).

¹³⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (2014a).

¹³⁸ Sveriges Kommuner och Landsting (2014b).

Exempel: Effektivare arbetsformer i Landskrona

I Landskrona har man förändrat och effektiviserat arbetsformerna för att frigöra tid för lärares arbete med planering och utvärdering av undervisningen. Detta har skett inom ramen för SKL:s PRIO-projekt. Utredningen har varit i kontakt med en förändringsledare och en lärare som båda deltar i PRIO-arbetet. Förändringsledaren berättar om hur man under utvecklingsarbetet bland annat har strävat efter möteseffektivitet för att få mer tid för gemensam lärartid. På flera skolor har man ändrat i mötesstrukturen, skurit ner på konferenser och håller numera korta men effektiva möten.

Tiden som frigörs ska läggas på ett kollegialt samarbete i form av gemensam planering och utvärdering av undervisningen, och kollegial handledningstid. Även i schemalaggningssträvan man efter att fastställa "helig tid" för arbetslagets gemensamma arbete. Under denna tid ska lärargruppen ha orörd tid tillsammans. Tanken är att det gemensamma arbetet ska skapa ett driv i arbetslaget som på sikt ger vinster i arbetssätten och i sig sparar tid. I Landskrona är man noga med att PRIO inte är ett kortsiktigt projekt, utan att de förändringar som genomförs ska få ta tid för att få fäste. Å andra sidan räknar man med att förändringarna med tiden sätter sig på djupet och leder till större kvalitet i undervisningen.

Läraren som utredningen har varit i kontakt med berättar att hennes arbetslag innan PRIO-arbetet saknade gemensam planeringstid på schemalagd tid. Nu har de ungefär två timmars planeringstid i veckan. Hon ser stora vinster, både för lärare och för elever, med att lärarna arbetar närmare varandra med ett arbetsområde, från planering till sambesök. Lärarna vill aldrig byta tillbaka till det tidigare arbetssättet. De har fått en större pedagogisk samsyn, och undervisningen har blivit mer likvärdig för eleverna. För att lyckas effektivisera är det viktigt att ha en tydlig dagordning för mötet och att verkligen använda tiden för pedagogiska diskussioner så att den inte går till praktiskt arbete som kan göras på annan tid. Tiden ska vara "helig" och avsatt för just gemensam planering och bedömning.

9.5 Utredningens slutsats: Lärare, rektorer och förskolechefer behöver bättre förutsättningar för undervisning och pedagogiskt ledarskap

Det är undervisningen som är kärnan i skolväsendet. Lärarna, rektorerna respektive förskolecheferna, och huvudmännen har olika roller i arbetet med att se till att undervisningen håller en hög kvalitet. De verksammas arbetstid är den viktigaste resursen för kvaliteten. Därför är det viktigt att den resursen används klokt. Såväl staten som skolhuvudmännen och rektorerna har ansvar för att värna lärarresursen.

Utredningen har i uppdrag att efter en analys av arbetssituationen och organisatoriska faktorer föreslå åtgärder för att minska lärares, rektors och förskolechefer administrativa arbete. Många röster uttrycker budskapet att lärare, rektorer och förskolechefer behöver mer utrymme för att kunna utföra sina pedagogiska uppdrag. Det är tydligt att svenska lärare och rektorer ägnar mer tid åt administration än sina kollegor i andra länder. Lärare skulle vilja ägna mer tid åt att planera undervisningen och mindre tid åt arbetet med administration och dokumentation. Administration och dokumentation finns också med bland de arbetsuppgifter som stressar lärare mest. Rektorer och förskolechefer "fastnar" i akuta frågor och rutinadministration, vilket ger dem mindre utrymme för ett strategiskt ledarskap som kan ge verksamheterna de bästa möjliga förutsättningarna för undervisning och lärande.

Samtidigt är det tydligt att begreppet administration i sammanhanget är oprecist och i många fall fungerar som en slask för sådant som upplevs som onödigt, som betungande, eller som kringuppgifter till kärnuppdraget. I begreppet samlas såväl traditionellt administrativt arbete som praktiskt stöd och dokumentation. Utredningen har visat att en del av lärares administration, i form av viss dokumentation, innehåller informationshantering som är väsentlig för undervisningen, medan annan administration styr lärares tid bort från undervisningen. Viss administration kan alltså sägas ingå i kärnuppdraget, medan annan tillhör andra yrkesgrupper.

Utredningen anser att det är undervisningsprocessen som ska vara i fokus för arbetet med att minska lärares, rektors och förskolechefer administrativa arbete, det vill säga att arbetsuppgifter som inte hör till undervisningsprocessen bör prioriteras bort. Det beror på att det är i lärares, rektors och förskolechefer möjlighet att fokusera

på undervisningen som det avgörs om skolan lyckas med sitt uppdrag.¹³⁹ I dag splittras lärare mellan undervisningsprocessen och olika arbetsuppgifter som ligger utanför den. På så sätt styrs lärares tid och koncentration från de uppgifter som ger kvalitet i undervisningen. På samma sätt splittras rektorer och förskolechefer mellan en mängd ansvarsområden och arbetsuppgifter, varvid utrymmet för ett pedagogiskt ledarskap kringskärs.

Utifrån utredningens analys av arbetssituationen och organisatoriska faktorer anser utredningen att huvudmännen behöver prioritera att avlasta lärare, rektorer och förskolechefer såväl administrativa som andra typer av uppgifter som inte tillför kvalitet i undervisningen, att de bör sätta fokus på undervisningen och organisera för detta. Åtgärderna bör syfta till att dessa gruppers tid styrs till arbetsuppgifter som ger kvalitet i undervisningen.

Även staten behöver bidra till detta. Hur skolan organiseras har betydelse för elevresultaten, menar utbildningsforskarna Maria Jarl och Ulf Blossing.¹⁴⁰ I boken *Att organisera för skolframgång* skriver de att "statens roll måste vara att skapa tydliga ramvillkor som gör det möjligt för skolans professionella att utveckla en verksamhet som baseras på deras professionella kunskap om de lokala förutsättningarna och elevernas lärande". Utredningen instämmer i detta och menar att regeringen och statliga myndigheter behöver arbeta för att ge skolhuvudmän, rektorer respektive förskolechefer och lärare ramar som medger fokus på kärnuppgifterna. Utredningen anser också att överdokumentationen i skolväsendet bör minska.

Det är till dessa områden de flesta av utredningens förslag koncentreras. De föreslagna åtgärderna riktas mot såväl staten som mot huvudmännen.

När det gäller åtgärder som hör till huvudmannanivån är det vanskligt för en statlig utredning att peka ut vilka arbetsuppgifter som lärare, rektorer och förskolechefer ska utföra och inte utföra vid skolenheter och hos huvudmän. Det finns risk för detaljstyrning av såväl lärarna som rektorerna respektive förskolecheferna och huvudmännen. Det finns också risk att utredningen pekar ut arbetsuppgifter och arbetssätt som är aktuella för en verksamhet men inte en annan. Utredningen har i stället valt att inrikta sig på att visa hur

¹³⁹ Skolinspektionen (2014a).

¹⁴⁰ Jarl, M. & Blossing, U. (2017, s. 157).

huvudmännen, rektorerna och förskolecheferna, som är de som ska leda och fördela arbetet och resurserna, kan sortera i olika arbetsuppgifter och utvärdera deras funktion i relation till de verksammas kärnuppdrag.

Utredningen visar också på arbetsuppgifter som kan utföras av andra än lärare, rektorer och förskolechefer och på så sätt frigöra utrymme för de verksamma att ägna sig åt kärnuppdragen i högre utsträckning. Utredningen visar detta i en analys och genom att ge flera exempel på hur lärares administrativa börda kan minska samtidigt som exempelvis kontakten med barns och elevers vårdnadshavare och föräldrar kan genomföras på ett effektivt och förtroendefullt sätt. Detta genom att till exempel lyfta bort mentorsuppdraget eller traditionellt administrativa och praktiska arbetsuppgifter. I andra exempel visar utredningen på hur huvudmannen till exempel genom att organisera för ett funktionellt delat ledarskap och prioritering av resurser kan ge rektorer och förskolechefer mer utrymme för det pedagogiska ledarskapet.

I utredningsarbetet har utredningen tagit del av många synpunkter på sådant som tar tid för lärare, rektorer och förskolechefer. I synpunkterna finns en stor spännvidd – från hela styrkedjan till enskilda arbetsuppgifter. Däremellan finns områden där flera ser behov av att se över utbildningssystemet, exempelvis området särskilt stöd och extra anpassningar. Bland annat har Lärarförbundet framfört en rad specifika förslag som rör olika delar av utbildningssystemet, däribland styrdokumentet för de olika skolformerna, tillsynen från Skolinspektionen, de nationella proven, förutsättningar för elevhälsan, specialpedagogisk kompetens, antagning till kommunal vuxenutbildning med mera.

Synpunkterna och förslagen uttrycker både att dagens system inte är verkningsfullt, och att dagens ordning är alltför tidskrävande för lärare, rektorer och förskolechefer. Men även om det finns systemfaktorer som medför att lärare och rektorer lägger mycket tid på vissa arbetsuppgifter behöver utredningen avgränsa sig till det som i utredningsdirektivet benämns arbetssituationen och organisatoriska faktorer. Flera områden som nämns i förslagen har dessutom nyligen setts över eller utreds just nu i andra utredningar.¹⁴¹ Omstöpningar av

¹⁴¹ Utredningen om nationella prov avslutades 2016. Riksdagen beslutade 2017 en proposition (prop. 2017/18:14). Utredningen Bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att

reformer som nyligen har implementerats, ännu inte utvärderats och knappt har haft tid att sätta sig är därutöver mycket krävande för de verksamma i skolväsendet.

Nedan utvecklas utredningens slutsatser och bedömningar om hur staten, huvudmännen och rektorerna kan arbeta för att lärare, rektorer och förskolechefer ska få mer utrymme för kärnuppdragen. Därefter följer ett avsnitt med utredningens slutsatser och bedömningar om hur överdokumentationen i skolväsendet kan minska.

9.5.1 Verktögen för att ge lärare, rektorer och förskolechefer mer utrymme för kärnuppdragen finns i huvudmännens organisation

Utredningens bedömning: Huvudmännen bör sätta undervisningen i fokus och värna lärarnas, rektorernas och förskolechefernas utrymme för den. Huvudmännen bör också noggrant överväga vilka arbetsuppgifter som delegeras till skol- och förskoleenheterna, till exempel när det gäller dokumentation som går utöver de som krävs av författningarna, för att inte binda upp de verksamma tid med sådant som tar tid från undervisningen.

Huvudmännen, rektorerna och förskolecheferna bör noggrant analysera hur de utformar den organisation de ansvarar för, för att säkerställa att de verksamma har tillräckligt utrymme för kärnuppdragen. I fördelningen av arbetsuppgifter bör de överväga och prioritera vilka yrkesgrupper som ska göra vad, och om arbetsuppgifter som inte behöver utföras av lärare kan utföras av andra.

Utredningen anser att verktygen för att använda lärares, rektorers och förskolecheferns tid på ett sätt som ger dem utrymme för sina kärnuppdrag finns i huvudmännens organisation. I de allmänna råden för det systematiska kvalitetsarbetet skriver Skolverket angående huvudmannens roll att frågor som kan vara aktuella att ställa i en

nå de kunskapskrav som minst ska nås (Dir 2017:27) kartlägger och analyserar skolornas arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och elevhälsa, och ska redovisa senast den 20 januari 2019. 2017 års skolmyndighetsutredning (2017:37) ska analysera och föreslå hur den statliga tillsynen av skolväsendet kan förbättras och organiseras så att nyttan för huvudmän, skolor och förskolor ökar. Utredningen ska redovisa senast den 1 juni 2018.

självvärdering är vilket stöd och vilka resurser enheterna behöver i sitt kvalitetsarbete, om de organisatoriska eller personella förutsättningarna är anpassade till behoven, eller vad som krävs för att förskolechefer och rektorer ska kunna fungera som pedagogiska ledare med ansvar för utvecklingen.¹⁴²

Huvudmannen ansvarar för att verksamheten utförs i enlighet med bestämmelserna och för att tillföra de resurser som krävs. I nästa led är det rektorn eller förskolechefen som leder verksamheten, fördelar resurserna inom enheten och fattar beslut om den inre organisationen. När det gäller lärarnas möjligheter att använda sin tid effektivt har därför också rektorn ansvar för och möjligheter att organisera skolenheten för att göra det möjligt. Ett liknande resonemang angående samspelet i styrkedjan för Skolinspektionen i rapporten *Från huvudmannen från klassrummet*:

Lärarna har en central roll närmast eleverna, men ansvaret är långt ifrån bara deras. Det är näst intill omöjligt, eller i varje fall mycket svårt, för en lärare att klara sitt uppdrag om det inte finns stöd från ledningen. Rektorns och huvudmannens uppgift är att skapa förutsättningar för lärares arbete. Om inte lärare ges tillräckligt bra förutsättningar kan de inte få det att fungera tillräckligt väl i klassrummet. Skolinspektionens resultat är tydliga på den punkten. Nivåerna i styrkedjan hänger samman. [...] ¹⁴³

Skolinspektionen pekar i samma rapport på att huvudmannen måste ta sitt ansvar genom att ge rektorerna förutsättningar att fokusera på att leda det pedagogiska arbetet på skolorna.¹⁴⁴

Bland remissyttrandena över Skolkommissionens betänkande (SOU 2017:35) finns flera yttranden från huvudmän som instämmer med Skolkommissionens bedömning att det är viktigt att skolan organiseras så att rektor kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna, och att det är av stor betydelse att legitimerade lärare kan fokusera på undervisningen och frigörs från administrativa och andra sysslor i den mån det är möjligt. Bland remissyttrandena finns också flera huvudmän som frågar efter konkreta exempel på hur en sådan organisering kan gå till. Denna utrednings exempel på huvudmän och skolor som har genomfört förändringar

¹⁴² Skolverket (2012a).

¹⁴³ Skolinspektionen (2014a, s. 63).

¹⁴⁴ Skolinspektionen (2014a).

för att lärare ska kunna ägna sig mer åt undervisningen och rektorer och förskolechefer åt det pedagogiska ledarskapet kan erbjuda inspiration till huvudmän som vill utveckla sin organisation med dessa avsikter. Gemensamt för exemplen är att man i organisationen har konstaterat att de verksamma behöver använda sin tid mer effektivt, analyserat vad som behöver göras, och därefter tagit beslutet att göra åtgärder i organisationen för att åstadkomma förbättringar. Vissa befinner sig fortfarande i analysfasen, medan flera andra har provat den nya modellen under flera år, och säger sig aldrig vilja växla tillbaka till det gamla arbetssättet.

Ett exempel på en huvudman som i sin organisation söker svar på hur lärare kan få mer tid för undervisningen hämtas från Göteborg. Där har kommunfullmäktige initierat en genomlysning av lärares arbetsuppgifter och de administrativa uppgifterna, och utifrån resultaten tagit fram en handlingsplan för minskad administration. Bland annat avser man att utveckla ett stödmaterial till rektorer. Genomlysningen har skett i dialog med de två lärarfackliga organisationerna.

Exempel: Handlingsplan för minskad administration i Göteborg

I Göteborg beslutade kommunfullmäktige 2014 att ta fram en handlingsplan för hur grundskolelärares administrativa arbetsuppgifter kunde minskas och förenklas. Handlingsplanen beslutades 2017. Nu ska man kommunicera resultatet till stadsdelarna och ta fram stödmaterial till rektorer.

Bakgrunden till arbetet är bland annat en enkätundersökning bland lärarna i Göteborg, där det visade sig att lärarnas arbetsbelastning var för hög och att de saknade möjligheter till återhämtning. Dessutom hade både Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund lagt en begäran om arbetsmiljöåtgärd enligt arbetsmiljölagen, en så kallad 6:6:a.

I kommunen har man sedan dess arbetat med att genomlysna lärarnas arbetsuppgifter både på stadsledningsnivå och på stadsdelsnivå. Arbetet har skett i dialog med de fackliga lärarorganisationerna. I genomlysningen har man undersökt vilka arbetsuppgifter lärare har, vilka som måste utföras av lärare, och vilka som kan utföras av andra än lärare. Man har också diskuterat definitioner av administration och dokumentation, och hur dessa relaterar till lärares kärnuppdrag.

Slutligen har man fastställt kommuncentrala åtgärder och stadsdels- eller rektorsspecifika åtgärder. De kommuncentrala åtgärderna handlar om en gemensam planering i form av ett årshjul, definition av lärarnas arbetsuppgifter och kompetensutveckling för lärare och rektorer om skolans styrdokument. Kompetensutvecklingen ska syfta till att öka kunskapen om vilka arbetsuppgifter det krävs att en lärare utför, enligt nuvarande lagstiftning och kommande reformer.

Ett annat huvudmannaexempel är Landskrona, där skolorna har deltagit i SKL:s arbete med PRIO, och som ett resultat av det har effektiviserat sitt arbete och fått mer tid till samarbete mellan lärare (se 9.4.5). Ett tredje exempel hämtas från Södertälje där man har sett över organisationen för att förbättra förutsättningarna för rektorer och förskolechefer att fullgöra sina uppdrag (se 9.5.3). I Södertälje har man infört ett funktionellt delat ledarskap där en rektor/förskolechef och en enhetschef delar på ledarskapet. Där har också fler idéer om hur organisationen kan utvecklas uppstått ur dialog mellan utbildningskontoret, rektorer, lärare och de fackliga organisationerna. Ytterligare ett exempel hämtas från Vilhelmina där man investerar i kvalificerad personal för att använda resurser på ett sätt som främjar resultaten (se 9.5.3).

Utredningen har också tagit del av exempel från skolenheter som efter en analys av situationen på skolenheten har kommit fram till att lärarna måste få mer tid för sina kärnuppdrag (se 9.5.1). Därefter har de inventerat idéer och bestämt sig för att prova en eller flera idéer. Gemensamt för dessa skolenheter är att de har mycket engagerade rektorer som har vänt på olika stenar för att hitta möjligheter att ändra i organisationen. En förbättrad arbetsituation för både lärare och rektorer, förbättrade kunskapsresultat, bättre möjligheter att rekrytera lärare, och förbättrade relationer med vårdnadshavare, är några resultat som skolorna själva lyfter fram.

9.5.2 Lärare måste kunna ägna sig åt undervisningsprocessen

Utredningens bedömning: Lärarnas huvuduppgift är att undervisa, och kärnan i lärarnas arbetsinnehåll bör vara det som skapar kvalitet i undervisningen och gynnar elevernas kunskapsutveckling.

Skolans uppdrag är större än lärarnas uppdrag, och lärarnas uppdrag ingår som en del i skolans. Vissa uppgifter tillhör andra yrkesgrupper, och kan utföras av andra än lärare.

Lärarnas huvuduppgift är att undervisa, och kärnan i lärarnas arbetsinnehåll bör vara det som skapar kvalitet i undervisningen och gynnar elevernas kunskapsutveckling. Men det är mycket mer än undervisning som ska utföras för att hålla verksamheten igång. Skolväsendets uppdrag har förändrats under de senaste decennierna, inte minst som ett resultat av en förändrad elevsammansättning och ett större fokus på att alla elever ska kunna utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål. Denna utveckling har medfört förändringar för skolväsendets inre arbete. Bland annat har kraven på dokumentation blivit större i ett mål- och resultatstyrt system, till exempel för det systematiska kvalitetsarbetet. Tidigare kunde lärare föra sin egen dokumentation som sällan efterfrågades av någon annan. Den använde läraren i första hand till att dokumentera den egna undervisningen, för att följa sina elevers kunskapsutveckling, och som underlag för betygssättning. I dag finns många starka intressenter som vill och behöver ha insyn i lärarnas arbete. Lärarna har också fått fler arbetsuppgifter.

Skolans uppdrag är större än lärarnas uppdrag

Många talar om att skolväsendet borde värna lärarnas möjligheter att koncentrera sig på sitt kärnuppdrag. Alla är överens om att lärarnas kärnuppdrag innebär undervisning och de uppgifter som följer med undervisningen. Samtidigt är det så många uppgifter som skolan numera ska klara av, och därmed uppstår frågor om *vad* som egentligen ska anses ingå i lärarnas kärnuppdrag, och hur detta ska kunna värnas. Utredningen menar att man i denna diskussion

behöver skilja mellan *skolans* uppdrag och *lärarnas* uppdrag. Utredningen föreslår synsättet att skolans uppdrag är större än lärarnas uppdrag, och att lärarnas uppdrag ingår som en del i skolans. Med det synsättet är det som skolan ska klara av gentemot eleverna större än det som ryms i läraryrket, och det finns arbetsuppgifter som kan utföras av andra än lärare.

De arbetsuppgifter som ska utföras i skolväsendet är också olika till sin karaktär. För det första kan uppgifterna ha olika riktning - de kan riktas *in* mot kärnverksamheten eller *ut* mot organisationen där kärnverksamheten sker. För det andra kan de också relatera till lärarprofessionen på olika sätt, det vill säga de kan vara såväl kvalificerande som okvalificerande. Tabell 9.1 åskådliggör några exempel på lärares arbetsuppgifter utifrån Forssells och Ivarsson Westerbergs begreppspar *verksamhetsorienterade* respektive *organisationsorienterade* uppgifter och Ailis begreppspar *kvalificerande* respektive *okvalificerande* uppgifter.

Tabell 9.1 Verksamhetsinriktade och organisationsinriktade uppgifter

Kategorisering av lärares arbetsuppgifter i verksamhetsinriktade och organisationsinriktade uppgifter och i uppgifter som är kvalificerande eller okvalificerande.

	Verksamhetsorienterade uppgifter	Organisationsorienterade uppgifter
	<i>Uppgiften riktas mot undervisningen</i>	<i>Uppgiften riktas mot organisationen i skolan eller hos huvudmannen</i>
Kvalificerande uppgifter utifrån lärarnas formella kunskapssystem	Undervisningsprocessen	Utvecklingsarbete som i nästa led kan omsättas i undervisningsprocessen
Kvalificerande uppgifter utifrån andra professioners formella kunskapssystem	Elevnära, elevsocialt arbete utanför undervisningsprocessen	Utvecklingsarbete som i nästa led kan omsättas i det elevnära, elevsociala arbetet. Utvecklingsarbete som inte kan omsättas i verksamheten men i huvudmannens organisation.
Okvalificerande uppgifter	Praktiska och administrativa uppgifter som stödjer elever, lärare och undervisning	Praktiska och administrativa uppgifter som stödjer rektorerna och huvudmannens organisation

Genom att analysera riktningen på lärares arbetsuppgifter synliggör vi relationen till kärnuppgiften. Det verksamhetsorienterade arbetet är kärnan i skolans arbete, det vill säga undervisningen. Det är i undervisningen som eleverna får kunskaper som gör att de når målen. Det organisationsorienterade arbetet stödjer skolenheten där undervisningen sker. Det ser till att undervisningen kan ske. Lärares arbetsuppgifter i undervisningsprocessen är obestridligt verksamhetsorienterade. Undervisning och lärande är skolans kärna. Men många av de arbetsuppgifter som inryms i skolans vardagliga arbete faller inte direkt inom de arbetsuppgifter som Skolverket räknar till undervisningsprocessen, även om de utgör förutsättningar för undervisningen och elevernas lärande. I nära anslutning till undervisningen, i och utanför klassrummet, sker viktigt, elevnära arbete med omsorg och ordning, elevhälsa, elevsociala frågor (bland annat kamratrelationer, konflikthantering och åtgärder mot kränkande behandling), och arbete med särskilt stöd. Även det elevnära arbetet är verksamhetsorienterat, en del av skolans kärna, eftersom det ofta utgör förutsättningar för att eleverna ska nå målen. Arbetet innebär exempelvis relationsskapande och socialt stöd till elever, enskilda samtal, handledning, och möten med vårdnadshavare och myndigheter som också arbetar med eleven. Det genererar också mycket administration i form av kommunikation via mejl och telefon, skriftlig dokumentation och så vidare. Situationen med elevers ökade behov av omsorg och socialt stöd har ställts på sin spets under åren sedan Sverige under 2014 och 2015 tog emot ett stort antal nyanlända elever, varav en stor andel var ensamkommande unga. I denna situation har lärare i större omfattning än tidigare kommit att ha kontakt med andra yrkesgrupper och andra myndigheter.

I hög grad är det lärare som utför det elevnära arbetet, även om det inte direkt sker inom undervisningsprocessen. Skolverket konstaterar att lärare numera förväntas lägga mer arbetstid på administration och dokumentation, elevers hälsa och psykosociala situation samt föräldrakontakter, än tidigare.¹⁴⁵ Arbetsuppgifterna som rör det elevnära arbetet i gränslandet till undervisningsprocessen består delvis av kvalificerande arbetsuppgifter. Uppgifterna kräver alltså att lärarna gör överväganden, tänker, analyserar, överväger och så vidare utifrån sitt formella kunskapssystem. Att skapa relationer till eleverna och arbeta

¹⁴⁵ Skolverket (2013b).

med stöd och handledning ingår också i lärarrollen. Men är det bara utifrån *lärares* formella kunskapssystem som det elevnära arbetet utanför undervisningsprocessen sker? Utredningen menar att det elevnära arbetet även kan betraktas som kvalificerande utifrån *andra* professioners kunskapssystem, såsom beteendevetares, psykologers, kuratorers och socialpedagogers.

Men det finns också en hel del praktiska och administrativa arbetsuppgifter som ska göras i skolväsendet. En del av dessa arbetsuppgifter sker som stöd till undervisningen, eleverna och lärarna. De ligger utanför undervisningsprocessen men är verksamhetsorienterade. Det gäller administrativa uppgifter med att registrera frånvaro, beställa material, boka studiebesök, och praktiska uppgifter med att iordningställa lokaler och städa. Ett annat exempel är att samordna det arbetsplatsförlagda lärandet (APL) på gymnasieskolans yrkesprogram, till exempel att skaffa nya APL-platser. Dessa verksamhetsorienterade praktiska och administrativa uppgifter är nödvändiga för att verksamheten ska nå sina mål. Men till stor del kräver de inte överväganden, tänkande och analys utifrån lärarnas formella kunskapssystem, och är alltså inte kvalificerande utifrån lärarprofessionen.

Lärares tid upptas också av organisationsutvecklande aktiviteter som genomförs för att de ingår i skolväsendets ansvar, men som inte helt och hållet omfattas av lärares kärnuppgifter. Dessa aktiviteter utförs i gränslandet till undervisningsprocessen men är organisationsorienterade snarare än verksamhetsorienterade. De stödjer alltså den övergripande organisationen vid skolenheten eller huvudmannen, men riktas inte direkt till undervisningen. I Skolverkets tidsstudie kategoriseras det som kompetensutveckling.¹⁴⁶ Det som avses här är inte den ämnesorienterade eller didaktiska kompetensutvecklingen som riktas direkt till den individuella lärarens undervisning, utan skol- och huvudmannagemensamma aktiviteter i form av möten och konferenser, och utvecklingsarbete som riktas mot skolenhetens eller huvudmannens organisation.¹⁴⁷ Innehållsmässigt kan det handla om utvecklingsarbete i pedagogiska frågor (it-pedagogiska frågor eller bedömning och betygssättning), olika läroplansfrågor eller frågor om likabehandling och kränkande behandling. Indirekt kan förstås vissa

¹⁴⁶ Skolverket (2013b).

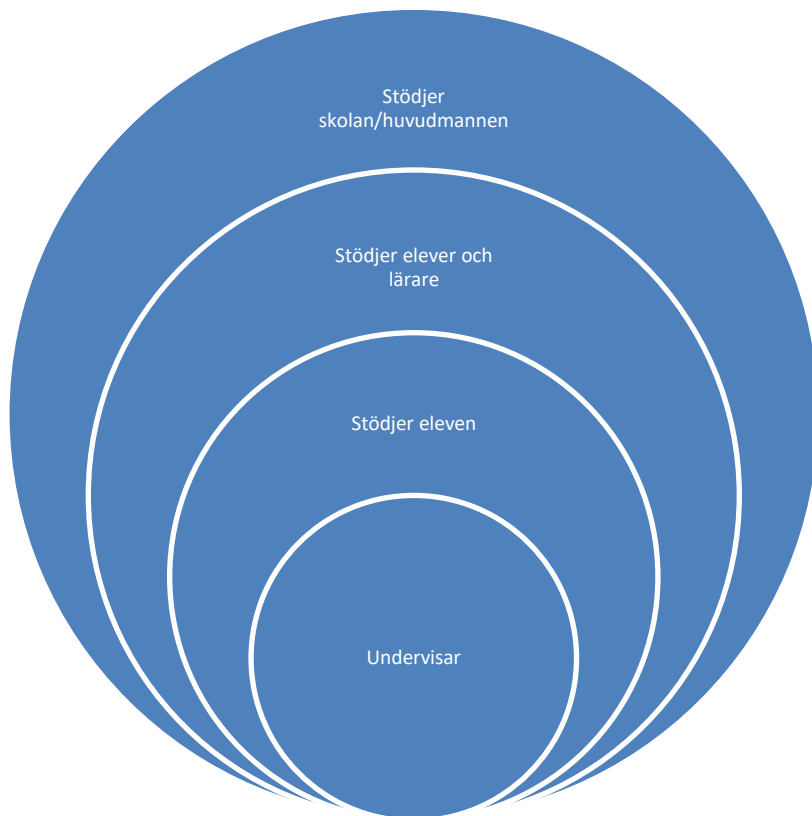
¹⁴⁷ Som utredningen har visat i kapitel 6 har lärares kompetensutveckling allt mer kommit att inriktas mot verksamhetsutveckling. Se även SOU 2014:5.

organisationsorienterade aktiviteter som utvecklar organisationens kompetens i nästa led kanaliseras till undervisningsprocessen, till exempel i arbetet med bedömning och betygssättning. Utvecklingsarbete om bedömning och betygssättning är också ett exempel på en organisationsorienterad aktivitet som innebär kvalificerande arbete utifrån lärarnas formella kunskapssystem. Lärarnas överväganden, analyser och tänkande behövs för detta utvecklingsarbete. För andra organisationsorienterade aktiviteter, så som utvecklingsarbete om kränkande behandling, kan det lika gärna innebära arbete utifrån andra professioners kunskapssystem, såsom beteendevetares. I det organisationsorienterade arbetet är det många intressenter som pockar på att få tillgång till lärarnas arbetstid. Det är därför viktigt att värdera den tid som läggs ner gentemot lärarnas tid för att arbeta med undervisningsprocessen.

Lärarna är verksamheternas viktigaste resurs och bör användas strategiskt

Lärarna har fått fler arbetsuppgifter som ett resultat av att skolväsendets uppdrag har förändrats. Utredningen menar att alla dessa arbetsuppgifter som har tillkommit i skolväsendet inte otvetydigt omfattas av lärarnas kärnuppdrag. I stället för att möta skolväsendets förändringar med att ge lärarna fler arbetsuppgifter, skulle man kunna tillföra annan kompetens till skolenheten, för att försäkra att verksamheten når målen. Figur 1.2 illustrerar att det för att fullgöra skolans hela uppdrag behövs personer som ansvarar för undervisningsprocessen, men också personer som stödjer eleverna socialt och pedagogiskt, personer som stödjer elever och lärare både praktiskt och administrativt, och personer som stödjer huvudmannen och skolan som organisation. Skollagen tilldelar lärarna ansvaret för undervisningsprocessen, men det är inte givet att alla andra funktioner behöver utföras av lärare. Vissa elevnära, praktiska och administrativa uppgifter utanför undervisningsprocessen kan också utföras av andra professioner eller funktioner.

Figur 9.2 Skolans arbetsuppgifter i relation till lärares kärnuppdrag
För att uppnå skolans mål krävs att det finns personer som ...



Det finns flera vinster med att renodla lärares arbetsuppgifter. För det första kan undervisningen förbättras om lärare får mer tid för undervisningsprocessen, för reflektion kring undervisningen och läraruppdraget, och för kompetensutveckling. Att så kan ske med renodling av arbetsuppgifter ser vi bland de verksamhetsexempel utredningen har samlat i betänkandet. Två exempel på skolor där man har renodlat arbetsuppgifterna är Vretagymnasiet och Risbroskolan. Där har man lyft mentorsuppdraget från lärarna och i stället infört heltidsmentorer respektive studiepedagoger. Heltidsmentorerna är bland annat betendevetare, fritidsledare och personer med lärarbakgrund. På så sätt möter man behovet av personer som stödjer elever socialt och peda-

gogiskt, samtidigt som de undervisande lärarna kan ägna mer tid åt undervisningen. Heltidsmentorerna och studiepedagogerna kan ha täta kontakter med vårdnadshavare som har behov av det, utan att detta tar tid från lärarnas tid för undervisningsprocessen. Båda skolorna uppger att undervisningen och elevernas resultat har förbättrats sedan de renodlade lyfte mentorskapet från lärarna.

Exempel: Heltidsmentorerna på Vretagymnasiet

På Vretagymnasiet i Linköping har man anställt heltidsmentorerna för att lärare ska kunna ägna mer tid åt undervisningen. Från början var alla de sex heltidsmentorerna internrekryterade lärare, men med tiden har ett par av dessa slutat och ersatts av andra personer med en annan bakgrund, till exempel som fritidsledare och instruktör i yrkesämnena. Bakgrunden till satsningen är att lärare och skolläda bedömde att lärarnas uppdrag var för spretigt och innehöll för många arbetsuppgifter. Utredningen har varit i kontakt med en av skolans lärare som berättar att elevsociala frågor och problem tidigare tog mycket tid av lärarna.

Med de elevsociala frågorna följer många möten och samtal och mycket dokumentation. Den tid som lärarna tidigare lade på detta lägger de i dag på planering, genomförande och utvärdering av undervisning. Numera sköter heltidsmentorerna utvecklingssamtal och har till stor del tagit över föräldrakontakterna, medan lärarna i huvudsak ägnar sig åt ämnesundervisning. De föräldrakontakter som gäller elevens kunskapsutveckling i de olika ämnena sköts dock av lärarna på samma sätt som tidigare. Vretagymnasiets satsning har skett genom att omdisponera befintliga resurser och använda specialiserade funktioner. Lärarna har fått mer ämnesundervisning men splittras inte mellan mentorskapet och undervisningen. Läraren som utredningen har varit i kontakt med anser att ökningen av undervisningstiden är rimlig, eftersom heltidsmentorerna ger möjlighet för henne att fokusera på undervisningen. Även om arbetsbelastningen fortfarande är hög upplever hon att hon nu kan hålla en högre kvalitet i sin undervisning. Också samarbetet med ämneskollegorna har ökat, och det finns mer utrymme att diskutera pedagogiska frågor med kollegorna.

På Vretagymnasiet kan man se flera effekter av att renodla lärarrollen och mentorsrollen. Sedan heltidsmentorerna infördes

har elevresultaten förbättrats. Det är fler elever som tar gymnasieexamen. Vretagymnasiet ser också att skolans insatser fördelas mer likvärdigt över eleverna. De elever som har stora behov får mer och bättre stöd. När lärare samtidigt var mentorer var tiden för mentorskapet beroende av lärarens totala arbetssituation, medan heltidsmentorerna kan ägna sin tid åt de elever som behöver det. Heltidsmentorerna har också fått kompetensutveckling i exempelvis samtalsteknik och coachande förhållningssätt. Rektor tar emot mycket färre samtal från missnöjda föräldrar. Rektor berättar också att även hennes arbetssituation har förbättrats i det att hon känner sig lugn över att ingen elev faller mellan två stolar. Skolan kan också arbeta mer effektivt och strukturerat med det elevstödande arbetet, bland annat för att heltidsmentorerna är mer tillgängliga eftersom de inte är upptagna i undervisning.

Exempel: Lagassistenter och studiepedagoger på Risbroskolan

På 7–9-skolan Risbroskolan i Fagersta har man renodlat lärarnas arbete med undervisningsprocessen genom att avlasta lärarna både administrativt och elevsocialt arbete. En lagassistent tar nu hand om de administrativa sysslor som lärarna tidigare gjorde, exempelvis scanning, kopiering, ljudfiler, pappersinsamling, bokbeställningar med mera och studiepedagoger tar hand om mentorskapet.

Om bakgrunden till beslutet att anställa studiepedagoger berättar rektorn att hon ville öka kvaliteten i undervisningen samtidigt som hon sänkte lärarnas stress. En lärare berättar om den tidigare frustrationen över att inte räcka till som lärare, om känslan av att lektioner var dåligt förberedda, och om att lärare upplevde att samarbete mellan kollegor saknades. Många lärare upplevde också stress över mentorstiden, vilken konkurrerade med tiden för att förbereda undervisningen.

Rektorn berättar att minskad undervisningstid för lärarna, fortsatt små elevgrupper och renodling av lärarrollen ska medföra större möjligheter för lärarna att individanpassa undervisningen, mer tid för lärarna att analysera och åtgärda undervisningen, och mer tid till kollegialt lärande. Att anställa studiepedagoger är ett led i att frigöra tid för undervisningsprocessen.

Studiepedagogerna är i huvudsak beteendevetare. Med beteendevetarna tillförs kunskap som lärare inte självklart har, till exempel om samtalsmetodik för motiverande samtal med elever och svåra samtal med elever och föräldrar, och för att vid behov sköta kontakter med socialtjänst och polis. Genom att tillföra denna kunskap kan kvaliteten på mentorskapsarbetet höjas samtidigt med kvaliteten på undervisningen.

Enligt arbetsmodellen på Risbroskolan ansvarar läraren för kunskapsutvecklingen och det som sker i klassrummet med eleven. Detta kan innebära vissa föräldrakontakter, exempelvis vid incidenter i klassrummet, men också för att återkommande diskutera elevens ämnesutveckling. Läraren ansvarar för att eleverna når målen i kunskapskraven, och upprättar åtgärdsprogram efter beslut av rektor.

Studiepedagogen ansvarar för det sociala omkring eleven, exempelvis närvaro, den studiesociala situationen och uppföljningar om eleven har fått det stöd hen har rätt till. Rektorn uttrycker att studiepedagogerna är föräldrarnas förlängda arm inne i skolan. Studiepedagogerna har därför mycket kontakt med elever och föräldrar via mobiltelefon. De ingår vidare i skolans trygghetsteam och stödteam (elevhälsoteam).

Avlastningen har inneburit att lärarna vid Risbroskolan kan ägna mer tid åt planering och åt att dokumentera och återkoppla om elevernas kunskapsutveckling. En av lärarna berättar för utredningen att han lägger mer tid på att ge eleverna feedback under arbetets gång, och att han har blivit bättre på att undervisa. Rektorn berättar att utvärderingar visar att lärarna är väldigt nöjda, och att deras stress har minskat. Sedan studiepedagogerna infördes har vidare lärarnas korttidssjukfrånvaro sjunkit och elevernas meritvärden har ökat. Införandet av studiepedagoger har också förbättrat rektorns egen arbetssituation. Enligt rektor ger det arbete som studiepedagogerna och stödteamet gör henne bra förutsättningar för att kunna vara en pedagogisk ledare och finnas med i verksamheten för att göra klassrumsbesök och säkerställa kvaliteten i undervisningen. Rektors och biträdande rektors roll är att säkerställa att allt sköts bra och att skolan följer alla regler, medan andra genomför det nödvändiga arbetet med elever och föräldrar.

Utredningen ser också möjligheter i att de uppgifter som inte tillhör lärares kärnuppdrag kan utföras med en högre kvalitet om de utförs av andra professioner eller funktioner med rätt utbildning för uppgiften. Även detta vittnar såväl Vretagymnasiet som Risbroskolan om. Dels har de som har ett renodlat mentorsuppdrag mer tid för mentorsrollen än lärarna hade när det integrerades i lärarrollen, dels har de i sin utbildningsbakgrund eller med tillförd kompetensutveckling mer kompetens för mentorsrollen än den ordinarie klass- eller ämnesläraren.

En annan vinst med en renodling av lärares arbetsuppgifter är en bättre arbetsmiljö och minskning av yrkesgruppens stress. På kort sikt leder det till större tillfredsställelse, färre sjukskrivningar och sannolikt en bättre undervisning, och på lång sikt till att läraryrket framstår som mer attraktivt för såväl de yrkesverksamma som de som ska välja yrke. Även dessa effekter ser vi bland våra verksamhetsexempel. På Risbroskolan är lärarna mindre stressade och har färre sjukdagar per person och år sedan studiepedagoger infördes och mentorsuppdraget lyftes från lärarna. På Gröna Dalen-skolan ser rektorn att det har blivit lättare att rekrytera lärare till skolan sedan man anställde läraradministratörer och lärarna tydligare kan ägna sig åt läraruppdraget.

Exempel: Läraradministratörer på Gröna Dalen-skolan

På F-9-skolan Gröna Dalens skolan i Bålsta avlastar man lärarna genom att tillföra personer som stödjer lärare administrativt och praktiskt, i form av läraradministratörer som tar hand om arbetsuppgifter som ligger utanför undervisningen. Exempel på arbetsuppgifter som utförs av läraradministratörer är att inventera och beställa böcker och material, fördela skåp, hjälpa till med glömda inloggningar, hålla koll på vem som varit sjuk och fördela läxor och prov som de har missat. Läraradministratören samlar och delar ut information, följer upp frånvaro, arbetar med it-frågor, organiserar lovskola och hanterar "alla möjliga papper".

Utredningen har varit i kontakt med lärare på skolan samt skolans rektor. Dessa har berättat att läraradministratören bidrar till det pedagogiska arbetet genom att ta fram material, exempelvis bildstöd, genom att sortera material i ämnespärmar, och genom att med sitt stöd ge lärarna förutsättningar för att initiera nya projekt,

till exempel utomhuspedagogik. Läraradministratören underlättar också arbetet med elevstödda utvecklingssamtal genom att stötta med pappershanteringen och mata in i digitala system.

Rektorn berättar att bakgrunden till satsningen på läraradministratörer är att man på skolan konstaterade att det i lärarnas arbetstid fylldes på med för mycket administrativt arbete. Man bedömde att vissa uppgifter tillhörde läraren, men att det också fanns sådant som lärare var överkvalificerade för. Därför beslutade man att rekrytera läraradministratörer. En av skolans lärare berättar att läraradministratören har underlättat hennes arbete som lärare genom att ta hand om sådant som annars skulle ta tid från planering, utvärdering och förbättringar av undervisningen tillsammans med den kollega hon har ett tätt samarbete med. Samplanering fanns redan innan läraradministratörerna anställdes, men nu har kollegorna mer tid till gemensamt arbete. Läraren anser vidare att diskussionen om vad som går att lämna över till en läraradministratör är viktig. Vad måste en lärare göra och vad kan läraradministratören göra?

Rektorn berättar att Gröna Dalen-skolan har haft fördelar i lärarrekryteringen sedan man infört läraradministratörer. I valet mellan flera tjänster har lärare valt Gröna Dalen-skolan då de har ansett att de där får ägna mer tid åt läraruppdraget.

Fler personalkategorier kan öka lärares tid för undervisningen

Ett sätt att frigöra lärarnas tid för undervisningen är att utöka verksamheten med fler personalkategorier. Detta har huvudmännen goda möjligheter till, vilket exempel från Gröna Dalen-skolan, Vretagymnasiet och Risbroskolan visar. På så sätt får lärare mer utrymme för att planera och utveckla undervisningen enskilt eller tillsammans med kollegor, och för kompetensutveckling. Övriga personalkategorier utför arbetsuppgifter som skolan ansvarar för men som inte ingår i undervisningsprocessen. Det är sådant som stödjer undervisningen eller verksamheten men inte innebär undervisning. På så sätt kan de legitimerade lärarna användas mer effektivt i undervisningen, och verkningarna av lärarbristen mildras.

De utökade personalkategorierna kan vara administratörer som avlastar lärarna administrativt och praktiskt arbete, som Gröna

Dalen-skolans läraradministratörer, eller sådana som avlastar elevsocialt arbete, som Risbroskolans studiepedagoger och Vretagymnasiets heltidsmentorer. Det som är gemensamt för de tre exemplen är att lärarna har fått mer tid för undervisningsprocessen, och att de tillkommande personalkategorierna har tillfört kompetens och tid för arbetsuppgifter som tidigare trängde undan tiden för undervisningen.

Förutsättningar och behov ser olika ut hos olika huvudmän och i olika skolor. De exempel som utredningen lyfter fram visar att det finns olika sätt att renodla lärarnas arbetsuppgifter genom att tillföra nya personalkategorier. Gemensamt för exemplen är att frågan om vilka arbetsuppgifter som kan lyftas bort från lärarna har krävt en del diskussion och en del tankeprocess. Vad som har lyfts bort skiljer sig mellan de olika exemplen, liksom organisering och finansiering. I bland har skolan tagit hjälp av statsbidrag för att kunna anställa fler, medan man i andra fall har omfördelat befintliga resurser och gett lärarna en något större undervisningsmängd mot att vissa arbetsuppgifter som inte tillhör undervisningen lyfts bort.

Exemplen visar att det går att lyfta bort arbetsuppgifter från lärare utan att staten i reglering pekar ut vilka arbetsuppgifter som lärare ska göra och inte göra. Skolor och huvudmän har ju också olika förutsättningar. Utredningen anser att det är huvudmannens och rektorns uppgift att, tillsammans med lärarna, bedöma om fler yrkeskategorier ska anställas och vilka arbetsuppgifter de ska ha för att på bästa sätt underlätta för lärarna i varje verksamhet. Det viktiga är att huvudmannen verkligen gör analysen av vad som ska göras och vem som ska göra det. Det är också nödvändigt att huvudmannen och rektorn organiserar arbetet på så sätt att den avlastande personalens stöd till läraren blir så effektivt som möjligt.

De olika intressenterna kring lärarna är positiva till fler yrkeskategorier i skolan. De två lärarorganisationerna Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund har båda i bland annat debattartiklar och rapporter framhållit att lärares arbete med undervisningen behöver fredas genom att andra yrkeskategorier tar över arbetsuppgifter som i dag inkräktar på den tid lärare har för att exempelvis planera undervisningen.¹⁴⁸ I de fackliga organisationernas exempel på arbetsuppgifter som skulle kunna utföras av andra än lärare ingår verksamhetsnära administrativa och praktiska uppgifter, liksom elevsocialt arbete.

¹⁴⁸ Lärarnas Riksförbund (2016e), Lärarförbundet (2015) och Lärarnas Riksförbund (2016b).

Även Huvudmännens expertråd för skolutveckling, vilket tillsattes 2015 av Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) och Friskolornas riksförbund, rekommenderar att huvudmän och skolledare begränsar, renodlar och fördelar lärares arbetsuppgifter på fler.¹⁴⁹

De personalgrupper som kan tillföra kompetens till skolväsendets verksamheter kan ha olika bakgrund. På flera ställen har utbildningsanordnare startat utbildningar för lärarassistenter. Det är inom yrkeshögskolan och folkhögskolan som lärarassistentutbildningarna ges, och av utbildningsbeskrivningarna framgår att det är en titel med bredd och skiftande innehåll. Vissa utbildningar har tonvikten på skoladministration och inriktas på lärarstöd, medan andra fokuserar på elevstöd och huvudsakligen innehåller pedagogik och psykologi. Ytterligare andra kombinerar inriktningarna elev- och lärarstöd. Det är tydligt att lärarassistentfunktionen är under utveckling och att det kan innebära många olika saker. På Munka folkhögskola avslutade den första kullen utbildade lärarassistenter sin utbildning i juni 2017. Utredningen ser positivt på denna utveckling.

Men det finns också traditionella yrkeskategorier som kan vara tänkbara för den huvudman som ska tillföra kompetens till skolväsendets verksamheter, till exempel administratörer, socialpedagoger, socionomer och andra beteendevetare. Relevanta utbildningar finns tillgängliga inom gymnasieskolan, den kommunala vuxenutbildningen, yrkeshögskolan och högskolan.

Befintliga statsbidrag ger möjlighet att förstärka med personal och ge lärare mer tid för undervisningsprocessen

Utredningen har övervägt att föreslå ett nytt specialdestinerat statsbidrag för personalförstärkningar i skolväsendet. Utredningen väljer dock att inte föreslå detta, dels då det är huvudmannens ansvar att svara för personalen i skolväsendet, dels då det redan i dag finns en rad statliga statsbidrag som kan användas till personalförstärkningar (se 9.4.4 ovan). Utredningen vill däremot uppmärksamma huvudmän på möjligheterna att använda de befintliga statsbidragen för att kunna göra personalförstärkningar och därigenom ge lärare mer tid för undervisningsprocessen. Det gäller exempelvis subventionerade an-

¹⁴⁹ Huvudmännens expertråd för skolutveckling (2015).

ställningar inom arbetsmarknadsområdet, fler anställda i lågstadiet, personalförstärkning inom elevhälsan och specialpedagogik, jämlikhetspeng, det generella statsbidrag som går under namnet välfärds-miljarderna, det socioekonomiskt viktade resurstillskottet som tillförts i och med budgetpropositionen för 2018 och ett tillfälligt tillskott till gymnasieskolans introduktionsprogram. En informationsinsats om befintliga statsbidrag ska genomföras enligt regeringens förslag i budgetpropositionen för 2018. Utredningen bedömer därför att det inte behövs ytterligare statsbidrag för personalförstärkningar i skolväsendet.

9.5.3 Rektorer och förskolechefer behöver organisatoriska förutsättningar för sitt ledarskap

Utredningens bedömning: Rektorer och förskolechefer behöver ha goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet på skol- eller förskoleenheten.

Ansvar behöver balanseras mellan huvudmannen och rektorn eller förskolechefen, och stöd riktas från huvudmannen till rektorn, i stället för tvärtom.

Huvudmännen bör också se till att organisationens design möjliggör för förskolechefer och rektorer att fullgöra sina uppdrag. Det kan till exempel gälla att se till att det finns tillräckligt många rektorer.

Rektorer och förskolechefer ska leda och samordna det pedagogiska arbetet på skol- eller förskoleenheten, och har ett särskilt ansvar för att utbildningen utvecklas. De har mandat att besluta om den inre organisationen på enheten och har ansvar för att fördela dess resurser efter de behov som finns hos barnen och eleverna. I sin ledarroll har rektorer och förskolechefer såväl resultatansvar och personalansvar liksom ett stort ansvar för en verksamhet med barn- och elevgrupper. Det är huvudmannens roll att ge rektorn och förskolechefen förutsättningar för att ta detta omfattande ansvar. I dag kringskärs ofta rektors och förskolechefer möjligheter av begränsade resurser och en hög arbetsbelastning.

I Corins och Björks rapport om chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna drar de slutsatsen att chefer inom vård,

skola och omsorg generellt arbetar under sämre förhållanden med större obalans mellan krav och resurser jämfört med chefer inom tekniska verksamheter.¹⁵⁰ Detta gäller i synnerhet första linjens chefer, vilket i skola, förskola och vuxenutbildning innebär rektorer och förskolechefer. Dessutom saknas ofta arenor för dialog om mål och medel i omsorgs- och skolverksamheterna. Även Statskontoret pekar på en obalans mellan rektors ansvar och deras mandat, och deras bristande inflytande över den budgetmässiga prioriteringen i kommunerna.¹⁵¹ Obalansen leder till att många rektorer saknar möjligheter att rusta sin organisation på ett sätt som möjliggör de bästa förutsättningarna för undervisning och lärande.

Det är viktigt att huvudmannens organisation utformas för att ge rektorn och förskolechefen rätt förutsättningar för en bra verksamhet. I de allmänna råden för måloppfyllelse i förskolan uttrycker Skolverket att huvudmannen bör ge förskolechefen organisatoriska förutsättningar att vara pedagogisk ledare vid varje förskoleenhet som hon eller han ansvarar för.¹⁵² Utredningen instämmer med Skolverkets bedömning, och menar att detta också gäller rektorer.

Att ge rektor goda förutsättningar handlar inte om att huvudmannen ska lyfta bort ansvar eller mandat från rektorn eller förskolechefen. Rektorn och förskolechefen behöver ha helhetsansvaret för att kunna bedriva ett direkt och indirekt pedagogiskt ledarskap med såväl klassrums- eller verksamhetsbesök som visionsarbete, uppföljning, analyser och kompetensutvecklingsplaner. I stället handlar det om att huvudmannen behöver ge rektorer och förskolechefer förtroende, resurser och mandat för att rusta sin organisation för bästa möjliga verksamhet, och om att vara varsam med att ta rektorns och förskolechefens tid till sådant som riktar tid och koncentration bort från verksamheten. Det kan också handla om att erbjuda rektorn eller förskolechefen stöd så att hens tid räcker till arbetsuppgifter och aktiviteter som bidrar till ökad kvalitet i undervisningen.

I Skolinspektionens granskning av rektors pedagogiska ledarskap är det vanligast att rektorer får stöd med personal-, budget- och elevhälsofrågor, men att mer än hälften önskar ytterligare stöd från huvudmannen.¹⁵³ Vanligast är att rektorerna vill ha stöd för admi-

¹⁵⁰ Corin, L. & Björk, L. (2017).

¹⁵¹ Statskontoret (2016b).

¹⁵² Skolverket (2017a).

¹⁵³ Skolinspektionen (2012).

nistration, men de efterfrågar också bättre arbetsförhållanden, en rimlig arbetsbelastning för att kunna vara pedagogisk ledare, mindre ansvarsområde med färre medarbetare och elever, tydligare ansvarsfördelning, avlastningsfunktioner, fortbildning, IT-baserat beslutsystem, feedback från huvudmannen, ledarskapsutbildning och samtalshandledning, att egenkontroller läggs på annan personal, utbildning i svåra personalfall, tydligare resursfördelning för elever i behov av särskilt stöd, stöd i budget- och lokalfrågor, stöd med ekonomiföljning, stöd vid svåra beslut och avlastning för att kunna gå rektorsutbildning.

Stöd måste riktas från huvudmannen till rektorn, inte tvärtom

Det finns olika sätt för huvudmän att ge rektorer och förskolechefer förutsättningar, och olika sätt att erbjuda stöd. Behov kan se olika ut beroende på enhetens förutsättningar, och beroende på om rektorn eller förskolechefen har kort eller lång erfarenhet inom yrket. Skolverket har till exempel visat att rektorer med kortare erfarenhet tenderar att i högre utsträckning ägna sig åt administration. Skolinspektionen har å andra sidan visat att stödet och insatserna från huvudmannen för rektorernas ledarskap ofta ser likadant ut, oavsett skolens förutsättningar och längden på rektorns erfarenhet.¹⁵⁴

Det viktiga är att ansvar balanseras mellan huvudmannen och rektorn eller förskolechefen, och att stöd riktas från huvudmannen till rektorn, i stället för tvärtom. Det är huvudmannen som ska ge rektorn eller förskolechefen förutsättningar att fullgöra sitt ansvar, och det är huvudmannen som måste ge rektorn eller förskolechefen sitt stöd. Detta kan låta som en självklarhet, men det är inte ovanligt att rektorer och förskolechefer känner sig övergivna med sitt stora ansvar. Utredningen har varit i kontakt med en rektor som frågar sig om hans förvaltning ens förstår att den har ansvar för skolorna under sig, och att den har ansvar för utbildningens kvalitet. Hen beskriver att hen saknar stöd från huvudmannen när det uppstår svåra situationer med exempelvis elevärenden. Hen önskar att förvaltningen ställde frågan: "Vilken hjälp behöver du av oss?" och erbjöd sitt stöd, men

¹⁵⁴ Skolinspektionen (2014a).

i stället upplever hen att hen helt på egen hand måste lösa uppkomna situationer.

Corin och Björks rapport visar att kommunernas stödfunktioner med ansvar för it, personaladministration, ekonomi, verksamhetsutveckling, administration, fastighetsskötsel och så vidare erbjuder allt mindre praktiskt stöd i chefernas vardag när det gäller exempelvis rekrytering, rehabilitering, teknisk support, lokalfrågor och dokumentation.¹⁵⁵ Enligt rapporten finns flera exempel på hur funktionerna rentav har blivit *mindre* stödjande och i stället börjat ställa ytterligare krav på cheferna. Samma bild har framträtt i utredningens kontakter med fackliga organisationer. I det fallet är ”stödet” kontra produktivt. I *Administrationssambället* beskrivs hur nya administrationsyrken har tillkommit medan de traditionella har försvunnit.¹⁵⁶ De nya administratörerna arbetar på en strategisk nivå som inte nödvändigtvis erbjuder service till verksamheter och första linjens chefer. För att stöd till rektorer och förskolechefer ska vara verkkningsfullt måste det i stället riktas från huvudmannen mot verksamheten. Begreppsparet organisationsinriktat och verksamhetsinriktat kan användas också för denna situation: rektorns och förskolechefens arbete måste få vara verksamhetsinriktat, det vill säga vara inriktat på att skapa förutsättningar för kvalitet i undervisningen och verksamheten i den enhet som rektorn eller förskolechefen ansvarar för. Även det stöd som huvudmannen ger måste vara verksamhetsinriktat; riktat från organisationen omkring verksamheten in mot verksamheten.

Flera har beskrivit att rektorn och förskolechefen i dag splittras i en tudelad roll som ledare för en enhet och som tjänsteman i kommunen. I verksamheten står lärarna med sina förväntningar, och på förvaltningen står huvudmannen med sina. Forskaren Niklas Stenlås beskriver utvecklingen av skolledarnas dilemma i rapporten *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*:

Skolledarrollen har förändrats. Från att ha varit ”främst bland likar” (*primus inter pares*) har skolledaren utvecklats till sist bland överordnade (*ultimus inter superiores*). Det innebär en slags renodling av en situation där läraren blir en ”arbetstagare” och rektorn en mellanchef som arbetar på uppdrag av arbetsgivaren. Det finns också ett komplicerat dubbelkommando som innebär att kommunen är arbetsgivare

¹⁵⁵ Corin, L. & Björk, L. (2017).

¹⁵⁶ Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015).

medan staten i olika styrdokument ramar in skolläraryuppgiften. Uppdragsgivaren (kommunen) vill förvandla skolläraren från en av andra lärare och placera in honom/henne som en förvaltningschef i förvaltningshierarkin.¹⁵⁷

Ett verkningsfullt stöd till rektorer och förskolechefer kan till exempel innebära hjälp med den rutinadministration som rektorer och förskolechefer tenderar att "fastna" i, och som tar så mycket tid att de inte hinner utöva det pedagogiska ledarskapet. Det gäller konkret stöd som inte syftar till att lyfta bort ansvaret från rektorn eller förskolechefen, utan till att underlätta uppdraget. Lärarförbundet efterfrågar stöd från huvudmannen som ger större utrymme för ett pedagogiskt ledarskap och som samtidigt minskar skolläraernas börda, till exempel utökat HR-stöd och fler administratörer.¹⁵⁸ Beroende på rektorns eller förskolechefens behov, kan ett tydligt stöd också innebära praktiskt stöd med exempelvis service av it-systemet, ekonomisammanställningar, ronder med skyddsombudet eller ett juridiskt bollplank avlasta och ge tid för det strategiska ledarskapet. Ett exempel på en huvudman som erbjuder ett centralt stöd för sina rektorer är Malmö kommun, som har infört stöd för rekrytering. Det innebär bland annat att kommunen bidrar med ett förarbete med att ta fram några slutkandidater som rektorn sedan kan ta ställning till. Malmö har infört rekryteringsstödet därför att de flesta lärartjänster tillsätts under sommaren då rektorn egentligen ska ha semester. Stödet ska se till att rektorerna kan inleda höstterminen utvilade och med nödvändig kraft för de utmaningar som rektorskapet innebär.

Organisera för att ge förutsättningar för rektorer och förskolechefer

Huvudmännen kan också se över hur organisationens design möjliggör för förskolechefer och rektorer att fullgöra sina uppdrag. Forskarna Corin och Björk rekommenderar att kommunerna skapar arenor för dialog mellan övergripande chefer och första linjens chefer, för att säkerställa att chefer på olika nivåer har samma bild av verksamhetens mål och resurser.¹⁵⁹ Forskarna rekommenderar också att fokus skiftas från chefen som individ till organisationen och dess för-

¹⁵⁷ Stenlås, N. (2009, s. 86).

¹⁵⁸ Lärarförbundet (2017f).

¹⁵⁹ Corin, L. & Björk, L. (2017).

utsättningar. När det gäller rektorer och förskolechefer anser utredningen att det handlar om att se på rektorskapet som en funktion snarare än som en person, och att fråga sig vad funktionen rektor behöver för att uppdraget ska fullgöras. Rektorerna och förskolechefer har mycket omfattande uppdrag, och det kan finnas anledning att se över vilka möjligheter de har att exempelvis delegera vissa arbetsuppgifter. I betänkandet *Rektorn och styrkedjan* framkom att det är vanligt att rektorn gör allt själv, trots att skollagen ger rektorn möjligheten att delegera vissa uppgifter.¹⁶⁰ Dels kan detta vara en resursfråga. Vem ska rektorn delegera till? Om rektorn delegerar uppgifter till en lärare drabbar det lärarens arbetsbelastning. Om rektorn i stället prioriterar att anställa en administratör måste hen kanske prioritera bort en speciallärare eller en annan lärartjänst. *Rektorn och styrkedjan* drar slutsatsen att det i dag inte finns en ändamålsenlig organisation med klara roller.

Utredningen har varit i kontakt med två huvudmän som har en tydlig idé om hur rollerna i deras respektive organisationer ska tydliggöras. Det gäller kommunerna Södertälje och Vilhelmina. I Södertälje har man med befintliga resurser infört det man kallar ett funktionellt delat ledarskap där en rektor eller förskolechef och en enhetschef leder skolenheten eller förskoleenheten tillsammans, på samma nivå. Syftet är att frigöra tid för rektorers och förskolechefer pedagogiska ledarskap. I exemplet nedan beskrivs Södertäljes modell kortfattat. I Vilhelmina har man arbetat aktivt för att tydliggöra styrkedjan och för att stärka rektorernas möjligheter att använda det utrymme som skollagen ger rektorer att besluta i sin egen organisation. Det kan handla om att exempelvis tydliggöra att det är legitimt för rektorer att prioritera att anställa en person som hen kan delegera uppgifter till. Exemplet från Vilhelmina beskrivs nedan.

Exempel: Funktionellt delat ledarskap i Södertälje

I Södertälje upplevde man att rektorer och förskolechefer behövde ha bättre förutsättningar för att vara pedagogiska ledare. Utredningen har varit i kontakt med utbildningsdirektören på Utbildningskontoret i Södertälje, som berättar att man i kommunen har arbetat med denna fråga under flera år. Att införa ett funktionellt

¹⁶⁰ SOU 2015:22.

delat ledarskap på skolor och förskolor är ett led i denna strävan. I dag finns modellen på nio förskolor, fyra grundskolor, en gymnasieskola och i den kommunala vuxenutbildningen. På alla skolor och förskolor i hela kommunen har man samtidigt arbetat mycket med att utveckla alla skolledares ledarskap.

I Södertäljes modell delar en rektor eller förskolechef och en enhetschef på ledarskapet för en skol- eller en förskoleenhet. De står på samma nivå; ingen är underställd den andra. Rektorn har ansvar för att säkerställa kvaliteten i undervisningen och att stödja lärare med undervisningen. Enhetschefen arbetar med till exempel lokalfrågor, arbetsmiljö, ekonomi och personalärenden.

För att det ska fungera är det viktigt att rektorn och enhetschefen verkligen jobbar ihop och är prestigelösa. Det är två olika perspektiv som ska gifta ihop sig. Samtidigt menar utbildningsdirektören att det är viktigt att både rektorn och enhetschefen har kunskap och erfarenhet från skola eller pedagogisk verksamhet, för att enhetschefen ska kunna fungera som bollplank för rektorn.

En förutsättning för att modellen ska fungera är att de två ledarnas uppdrag är tydliga, och att de två rollerna kompletterar varandra. En målsättning är att rektor frigörs från exempelvis frågor som rör arbetsmiljö, långtidssjukskrivningar och sjukfrånvaro, och får mer utrymme för sitt pedagogiska ledarskap. Enhetschefen bidrar till bättre rutiner, stabilitet och ordning och reda, vilket uppskattas av lärare. Modellen medger också ett bättre resursutnyttjande. Ett exempel är att enhetschefen kan avdelas till att laborera med schemaläggning och räkna på utrymmet för olika pedagogiska och organisatoriska lösningar som de två ledarna vill prova. Det kan också finnas fördelar med att vara två i de fall de rekryteras till skolor som har ett stort utvecklingsbehov.

En utmaning med upplägget är att de två ledarna ska vara likställda, samtidigt som enhetschefens arbete ska ge förutsättningar för rektorns. Det är också viktigt att tydliggöra för medarbetare om vilken ledare som ansvarar för vad. En erfarenhet är att vanans makt gör att många fortsätter att vända sig till rektorn i alla frågor.

God resursanvändning i Vilhelmina

I Vilhelmina kommun har man nått goda resultat både i elevernas kunskaper och i budgeten genom ett systematiskt utvecklingsarbete som till stor del handlar om att använda resurserna effektivt och att medlen ska gå till rätt saker. Utredningen har varit i kontakt med chefen för utbildningsförvaltningen som berättar att en av grundtankarna är att lärare ska kunna vara lärare och att rektorer ska kunna vara pedagogiska ledare. En liten kommun i glesbygden har sina utmaningar med bland annat rekrytering av behöriga lärare och rektorer, och bakgrunden till att utvecklingsarbetet tog sin början är just denna utmaning.

En av de bärande tankarna bakom Vilhelminas arbete är att investera i kvalificerad personal i stället för bara i personal, och att organisera för att de verksamma ska kunna ägna sin tid åt kärnuppgifterna. På så sätt stärks förutsättningarna för såväl elevernas lärande som för lärares och rektorers uppdrag. Ett exempel är att man har infört tvålärarsystem i grundskolans årskurs 1–6 för att lärarna ska kunna dela på ansvaret för ämnen och arbeta med eleverna efter behov. Ett annat exempel är en förstärkt elevhälsa som kan arbeta långsiktigt och förebyggande med barn i behov av särskilt stöd. Båda dessa organisatoriska förändringar avlastar både lärarna och rektorerna och stärker deras förutsättningar. Investeringarna betalar sig ekonomiskt genom att kostnader för exempelvis elevassistenter och vikarier minskar.

En annan bärande tanke är att rektorerna har en central roll i skolans utveckling, och att deras förutsättningar för utveckling och pedagogiskt ledarskap behöver stärkas, inte minst med tanke på det mycket stora ansvar rektor tilldelas av skollagen. Man vill bland annat undvika att rektorerna "fastnar" i administration, eftersom de då inte är tillgängliga för lärarna. Ett konkret exempel på en insats som Vilhelmina har gjort är att samla rektorer och förskolechefer i ett ledningsteam som arbetar tillsammans. Just nu pågår ett utvecklingsarbete med temat pedagogiskt ledarskap, som inbegriper såväl lärare som rektorer och förvaltningschef. Kommunen har också utökat antalet rektorer. Fler rektorer, särskilt på ställen i organisationen där elevernas behov är stort, ger möjlighet för lärarna att ha en närhet till rektor, och för rektor att kunna finnas tillgänglig för verksamheten. Ett arbete pågår också med att

se över organisationen kring rektorerna och det stöd de behöver. Man diskuterar bland annat hur rektors stöd för ekonomi, arbetsmiljöfrågor och fastighetsfrågor kan öka.

I kommunen har man också systematiskt arbetat för att få styrkedjan att fungera bättre. Bland annat har man arbetat för att stärka rektorernas möjligheter att använda det utrymme som skollagen ger rektorer att besluta i sin egen organisation. Detta har inneburit en lärprocess och en kulturförändring för såväl rektorerna som kommunpolitikerna, eftersom det bland rektorer finns en tradition av att tillfråga politiken även i frågor som rör den inre organisationen. Med ett stärkt mandat för rektorerna kan beslut tas snabbare och mer effektivt, och på grundval av direktkunskap från verksamheten.

Antal medarbetare per chef

Det är inte bara uppdraget som är omfattande, utan rektorer och förskolechefer har också ansvar för många medarbetare i sina organisationer. Skolledarna ansvarar för fler medarbetare än den genomsnittliga chefen på arbetsmarknaden. Av de studier i Västra Götalandsregionen som ligger till grund för Corins och Björks rapport framgår att chefer inom förskola, grundskola och äldreomsorg i genomsnitt hade 34 underställda medarbetare medan cheferna inom gymnasieskola och handikappomsorg hade 29 och chefer inom teknisk förvaltning 17 underställda medarbetare.¹⁶¹ Det nationella genomsnittet på arbetsmarknaden ligger på 16 medarbetare per chef.¹⁶² I Sveriges Skolledarförbunds medlemsenkät från 2017 framkom att de skolledare som svarat i genomsnitt är chefer för 38 direkt underställda medarbetare.¹⁶³ I Lärarförbundets statistik har 62 procent av alla rektorerna i den kommunala grundskolan personalansvar för mer än 30 medarbetare, medan motsvarande siffra för förskolecheferna är 74 procent.¹⁶⁴

Att ha personalansvar för många medarbetare innebär arbete med många processer. Enligt Corin och Björk ökar kraven med antal

¹⁶¹ Corin, L. & Björk, L. (2017).

¹⁶² Regnö, K. (2016).

¹⁶³ Sveriges Skolledarförbund (2017b).

¹⁶⁴ Lärarförbundet (2017d).

underställda medarbetare.¹⁶⁵ Det innebär många medarbetarsamtal och lönesamtal, och mycket arbete med arbetsmiljö, rekrytering och rehabilitering. Det innebär också en del rutinadministration, exempelvis i samband med rekrytering. Allt detta tar förstås tid från rektorns eller förskolechefens utrymme för strategiskt ledarskap och från möjligheten att göra verksamhetsbesök. Även för rektorer eller förskolechefer med många medarbetare kan huvudmannen underlätta för rektorn eller förskolechefen. Ett sätt är att erbjuda stöd för rutinadministration, vilket i vissa fall skulle kunna underlätta personalarbetet. Ett annat sätt är att se över organisationens design. I exemplet Södertälje har enhetschefen ansvar för arbetsmiljöarbete och arbete med sjukskrivningar och långtidssjukskrivningar. På så sätt lyckas skolenheten få tid med både arbetsmiljöarbetet och det pedagogiska ledarskapet. Huvudmannen kan också designa sin organisation så att antalet rektorer ökas för att motsvara behovet av funktionen. I Vilhelmina har man utökat antalet rektorer för att rektorn ska bli mer tillgänglig för lärare. Där har man särskilt prioriterat hög rektorstäthet i de delar av organisationen där eleverna har stora behov.

Lärarförbundet har framfört förslag om att staten ska införa nationella riktlinjer om att skolledare ska ansvara för i genomsnitt 20 medarbetare per chef. Ett förslag om nationella mål om antal medarbetare per chef lämnades 2017 av en utredning på äldreområdet.¹⁶⁶ Den utredningen menar att målvärdet bör vara 30 medarbetare per chef år 2028. Den här utredningen anser, som framgått ovan, att det är avgörande att huvudmännen ger rektorer och förskolechefer goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid enheten, och lämnar i avsnitt 9.6.1 förslag om att förtydliga skollagen avseende detta. Hur många medarbetare som rektorerna och förskolecheferna ansvarar för är en viktig förutsättning. Men utredningen har valt att inte lämna något förslag om nationella riktlinjer eller ett nationellt mål om ett önskvärt antal medarbetare per chef. Det beror på att det är svårt att fastställa ett genomsnittligt antal som gäller för huvudmän och verksamheter med olika förutsättningar, och att det är viktigt att en sådan riktlinje blir rätt. Att det är svårt blir tydligt när man beaktar skillnaden mellan det önskade antal medarbetare per chef i exemplen från utredningen om

¹⁶⁵ Corin, L. & Björk, L. (2017).

¹⁶⁶ SOU (2017:21).

äldreomsorgen och Lärarförbundet. Trots att båda speglar sig mot genomsnittet på arbetsmarknaden (16 medarbetare per chef) skiljer det 10 medarbetare mellan exemplen.

Dessutom kan sådana mål få till konsekvens att huvudmannen behöver välja mellan en till lärare, en specialpedagog/speciallärare, eller en till rektor. Utredningen anser att det är huvudmannens ansvar att göra den prioriteringen, och föreslår i stället ett förtydligande av skollagen om att rektorn och förskolechefen ska ha goda förutsättningar att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid enheten.

9.5.4 Överdokumentationen i skolväsendet bör minska

Utredningens bedömning: Staten, huvudmännen och rektorerna har ansvar för och bör aktivt verka för att överdokumentationen i skolväsendet ska minska.

Regeringen bör överväga att ge Skolverket bemyndigande att föreskriva hur huvudmännen ska lämna uppgifter till myndigheten.

Skolverket bör ta en aktiv roll i att verka för standarder för dokumentation och uppgiftslämnande i de digitala systemen.

Huvudmän bör noga prioritera vilken dokumentation de begär från skolenheterna, för att inte i onödan styra de verksammas tid bort från undervisningen.

Huvudmän och rektorer bör vara restriktiva och tydliga med vad som ska dokumenteras i de digitala systemen, för att undvika rutinmässig dokumentation av alla uppgifter som systemen tillåter.

Det finns exempel på att det pågår en överdokumentation i skolväsendet, det vill säga att dokumentation som inte är nödvändig för kärnverksamheten utan har andra syften genomförs. Det gäller löpande dokumentation om elevernas utveckling, dokumentation vid anmälningsärenden, och uppgiftslämning till Skolverket. Utredningen lägger i avsnitt 9.7.1 förslag som ska bidra till att staten tar ett större ansvar för att bidra till en minskad överdokumentation. I detta avsnitt lämnar utredningen bedömningar om hur staten, huvudmännen och rektorerna bör verka för en minskad överdokumentation.

Huvudmäns och rektorers krav på dokumentation

Trots att skollagens bestämmelser om skriftliga individuella utvecklingsplaner och åtgärdsprogram ändrades under 2013 och 2014, bland annat för att minska lärares dokumentation, påtar flera rapporter att lärare erfar att huvudmän och skolenheter fortfarande väljer att dokumentera utifrån de tidigare reglerna.¹⁶⁷ Troligen sker denna dokumentation som en service till vårdnadshavare. Möjligen ger den också skolenheten ett rykte om att vara kompetent. Utredningen anser att det är föredömligt att skolor ger elever och deras vårdnadshavare bra återkoppling, men att den tid denna tar samtidigt måste ställas mot den tid lärare har för andra delar i undervisningsprocessen.

Huvudmän bör därför noga prioritera vilken dokumentation de begär från skolenheterna, för att inte i onödan styra de verksammas tid bort från undervisningen. Det finns också en risk att skolenheterna dokumenterar det som de digitala systemen möjliggör utan att ta ställning till vad dokumentationen ska vara till för. Ska den användas för lärarens fortsatta planering i ämnet, för att kommunicera information från lärare till lärare, eller för att kommunicera information till vårdnadshavare? Det är viktigt att huvudmän och rektorer tar ställning till om värdet med den extra dokumentationen och kommunikationen överstiger den extra tid den tar. Utredningen bedömer därför att det är viktigt att huvudmän och rektorer är tydliga och restriktiva med vad som ska dokumenteras i de digitala systemen, för att undvika rutinmässig dokumentation av alla uppgifter som systemen tillåter.

Lärarförbundet och Lärarnas Riksförbund har framfört att de anser att det bör regleras i skollagen att huvudmannen inte får ställa krav på dokumentation utöver de krav som finns i skollagen. Utredningen instämmer med organisationerna om att huvudmannen inte bör belasta lärare, rektorer och förskolechefer med dokumentation som inte behövs. Utredningen ser dock inte någon möjlighet att lagstifta om att huvudmannen inte ska få begära in dokument som inte regleras i skollagen. Inte minst vore det problematiskt ur ett elevrättsligt perspektiv. Vad händer om det uppstår en ny situation som lagstiftaren inte har förutsett, och huvudmannen då är förhindrad av skollagen att begära dokumentation från skolenheterna?

¹⁶⁷ Se t.ex. 9.3.3

Skolväsendets verksamheter omfattas dessutom inte enbart av skollagens bestämmelser utan även av andra regleringar. Skolväsendet är till exempel både en arbetsplats och en verksamhet som arbetar med barn och elever. Så är till exempel arbetsmiljölagen, socialtjänstlagen och diskrimineringslagen tillämpliga i skolans verksamhet. Redan på denna grund är det svårhanterligt att avgränsa vilken dokumentation som en huvudman lagligen kan kräva av anställda inom verksamheten – och vilken dokumentation som därmed inte kan krävas.

Men lagstiftning om vilken dokumentation som huvudmännen får och inte får begära in skulle även inskränka den kommunala självstyrelsen. Det måste vara möjligt för en huvudman att ha frihet att verkställa sina uppgifter inom skolväsendet på det sätt som är lämpligast med hänsyn tagen till lokala förutsättningar och ambitioner och det är inte statens uppgift att genom sådana inskränkningar begränsa huvudmäns möjligheter att utforma sin organisation. Utredningen avser därför inte att föreslå lagstiftning på detta område, men lämnar flera andra förslag för att minska överdokumentationen.

Statliga krav på dokumentation

Efter 1990-talets utbildningsreformer har staten de senaste åren tagit ett fastare grepp om skolväsendet igen både genom tydligare mål- och resultatkrav och genom ökad tillsyn och kontroll. I *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan* lyfts att skolan blir en del av det så kallade *Granskningssambället*, och att den omfattande kontroll som skolan och lärarna utsätts för kan leda till att lärarna tappar arbetsglädjen och önskar lämna skolans värld.¹⁶⁸ Lösningen, enligt betänkandet, är att visa förtroende för lärarna. ”Så återupprättas lärarnas anseende, så återfår de arbetsglädjen, så blir skolan bättre”.

I det projekt där de studerar administrationen i skolan belyser Samuelsson, Brismark och Löfgren att de formella kraven på skriftlig dokumentation i de årskurser där betyg sätts visserligen har avskaffats, men att dokumentation uppmuntras, exempelvis som rekommendationer i Skolverkets allmänna råd och i informationstexter på

¹⁶⁸ SOU 2014:5, s. 322.

myndighetens webbsida.¹⁶⁹ Det gäller till exempel de allmänna råden om utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen där Skolverket betonar vikten av tydlighet i beskrivningen av elevens kunskaper. Författarna till rapporten frågar sig om det är möjligt för läraren att motsvara de förväntningar på tydlighet som Skolverket uttrycker i sina texter utan att uttrycka sig skriftligt. Rapportförfattarna noterar också att Skolverket i sina texter påpekar att dokumentation är möjlig även om den inte krävs av bestämmelserna. Vidare pekar de på hur Skolverket i samma allmänna råd rekommenderar att läraren ska samla in, sammanställa och kommunicera information inför och i samband med utvecklingssamtalet, och kommenterar att det administrativa arbetet därför kvarstår även om kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner har tagits bort i vissa årskurser. Utredningen menar att Skolverkets ambitiösa rekommendationer eventuellt kan medföra att huvudmän och skolor dokumenterar mer än de behöver.

Utredningen lämnar i avsnitt 9.7.1 förslag om ett uppdrag till Skolverket och Skolinspektionen om att se över sina arbetsprocesser för att minska risken för överdokumentation.

Osäkerhet om vilken dokumentation som krävs vid anmälningsärenden

Av Statskontorets rapport *Statens styrning av kommunerna* framgår att de flesta kommuner bedömer att Skolinspektionens krav på dokumentation medför en betydande administrativ börda.¹⁷⁰ Bland annat medför Skolinspektionens tillsynsbesök att ett stort antal timmar på förberedelser, att ta emot besöket och efterarbete läggs ner före, under och efter tillsynen. Men i utredningens kontakter med lärare, rektorer och organisationer är det inte främst dokumentationen vid tillsyn som lyfts fram som betungande, utan den dokumentation som hör ihop med anmälningsärenden och då framförallt den dokumentation som görs för det fall händelser och incidenter skulle anmälas i framtiden, det vill säga dokumentation för att hålla ryggen fri. I Skolverkets lärarintervjuer inför rapporten *Grundskollärares tidsanvändning* framkom att lärare ingående dokumenterar i fall där elever

¹⁶⁹ Samuelsson, J., Brismark, A. och Löfgren, H. (2018). Kommande rapport för IFAU.

¹⁷⁰ Statskontoret (2016b).

riskerar att skada varandra fysiskt eller psykiskt, för att ha som bevis om de skulle bli ifrågasatta.¹⁷¹

Av en utvärdering av Skolinspektionens anmälningsprocess framgår det att den utredningsprocess som en skolenhet behöver göra i samband med en anmälan är mycket omfattande och tidskrävande, och ofta sker under stor tidspress.¹⁷² Av rapporten framgår också att skolledare inte alltid får stöd från huvudmannen. I en skrivelse till utredningen bedömer Lärarförbundet att anmälningar till Skolinspektionen starkt bidrar till att öka bördan av administration och dokumentation i skolorna.¹⁷³ På samma sätt pekar Sveriges Skolledarförbund på att stärkt rättighetslagstiftning för elever har lett till att skolledare ägnar mycket tid till att skriva yttranden.¹⁷⁴

Under 2013 gav regeringen Skolinspektionen i uppdrag att utforma en åtgärdsplan i syfte att minska den dokumentationsmängd som myndigheten inhämtar och redovisa redan vidtagna åtgärder.¹⁷⁵ I redovisningen av uppdraget skriver Skolinspektionen att myndigheten ständigt arbetar för att undvika onödigt belastning för uppgiftslämnarna. Bland annat begär Skolinspektionen numera bara in en verksamhetsredogörelse på de skolor där bastillsyn genomförs. Mängden dokument har reducerats. När det gäller anmälningsärenden begär Skolinspektionen huvuddelen av dokumentationen i samband med att huvudmannen föreläggs att yttra sig över anmälan. I detta söker myndigheten klargöra de missförhållanden som anmälts. Huvudmannen ska svara på de ställda frågorna men avgör själv vilka dokument som åberopas som stöd. I syfte att minska risken för överflödigt dokumentation och få högre kvalitet har Skolinspektionens mall för begäran om yttrande utvecklats genom att tydligare specificera vad det är som ska utredas samt att huvudmannen ska redovisa sin bedömning av skolans eller rektors agerande.¹⁷⁶

Utredningen har varit i kontakt med Skolinspektionen för att diskutera dokumentation vid bland annat inspektion och anmälningsärenden. Utredningen bedömer att Skolinspektionen har arbetat för att minska den dokumentation som begärs vid tillsyn, granskningar

¹⁷¹ Skolverket (2015b).

¹⁷² Strategirådet (2017).

¹⁷³ Lärarförbundet (2017e).

¹⁷⁴ Sveriges skolledarförbund (2017e).

¹⁷⁵ Regeringen (2013a).

¹⁷⁶ Skolinspektionen (2013).

och vid anmälningssärenden. Men det huvudsakliga problemet, utifrån utredningens samtal med lärarnas och skolledarnas fackliga organisationer, är inte den dokumentation som begärs in, utan den som skolor och huvudmän upprättar i syfte att hålla ryggen fri *i fall* det skulle uppstå en situation där de behöver visa upp dokumentation. Flera organisationer som utredningen har varit i kontakt med påtalar att det råder osäkerhet bland huvudmän, rektorer och lärare om vilken dokumentation som krävs vid en anmälan. Av Skolinspektionens redovisning framgår också att skolor och huvudmän ofta bidrar med överflödigt dokumentation, vilket myndigheten menar innebär en onödig arbetsbelastning. I redovisningen bedömer Skolinspektionen att myndigheten tydligare behöver kommunicera vilka dokument som begärs in. Utredningen instämmer med att en större tydlighet om vilka dokument som är relevanta skulle kunna bidra till att minska överdokumentationen vid anmälningssärenden.

I avsnitt 9.7.1 lämnar utredningen förslag om att Skolinspektionen och Skolverket ska arbeta för att huvudmäns, rektorers och lärares kunskap om vilken dokumentation som krävs, och inte krävs, för att uppfylla författningarnas krav, ska öka.

Fler ärenden kan hanteras av huvudmannens klagomålsfunktion

En annan aspekt av problemet med den betungande arbetsbördan vid anmälningar är att många ärenden som i dag anmäls till Skolinspektionen egentligen skulle kunna hanteras hos huvudmannen vilket skulle minska den mängd kommunikation och administration som en anmälan till Skolinspektionen innebär. Hos huvudmannen kan vissa ärenden få en snabb lokal hantering. I skollagen står det att alla huvudmän ska ha rutiner för att ta emot och utreda klagomål mot utbildningen.¹⁷⁷ Huvudmännen ska också vidta nödvändiga åtgärder om det genom klagomål eller på annat sätt framkommer att det finns brister i verksamheten. Skolinspektionen anser att ärenden i många fall skulle kunna lösas snabbare och mer effektivt om de anmäldes direkt till huvudmannen i stället för att anmälas till Skolinspektionen. 29 procent av de 4 792 anmälningssärenden som inkom till Skolinspektionen under år 2016 överlämnades till huvudmannens klagomålsfunktion.

¹⁷⁷ 4 kap. 7–8 §§, skollagen.

målshantering eftersom huvudmannen inte fått tillfälle att själv agera först.¹⁷⁸

I en granskningsrapport om klagomålshanteringen drar Skolinspektionen slutsatsen att huvudmannens klagomålshantering är för osynlig för elever och föräldrar, och att dessa i stället anmäler ärenden till Skolinspektionen, med en långdragen och mer omfattande administrativ process som följd. Skolinspektionen kommenterar att eleverna skulle ha kunnat få hjälp snabbare om huvudmannen hade involverats tidigare i processen. Huvudmännen bör därför aktivt informera elever och vårdnadshavare om möjligheten att lämna in klagomål lokalt.

Utredningen instämmer med Skolinspektionen om att det vore bra om fler ärenden som kan lösas lokalt också löses lokalt. På så sätt skulle lärare och rektorer kunna spara värdefull tid som kan användas till undervisningen och elever snabbare få hjälp. Utredningen anser dock att även Skolinspektionen har en roll i att tydliggöra möjligheten att anmäla ärenden till huvudmannens klagomålshantering. Framför allt kan detta ske genom att Skolinspektionen i ett första led arbetar för att säkerställa att huvudmännen är trygga i vad som krävs och vilka ärenden som ska anmälas vidare till Skolinspektionen. Om osäkerheten hos huvudmännen minskas kan de i sin tur arbeta för att ärenden som kan hanteras hos huvudmannen också hanteras där. Men Skolinspektionen bör också överväga att vara tydligare i sin information. Utredningen lämnar i avsnitt 9.7.1 förslag om att Skolinspektionen, liksom Skolverket, bör få i uppdrag att arbeta för att minska överdokumentationen i skolväsendet.

Läraryrket har framfört ett förslag om att anmälningsförfarandet ska ändras så att Skolinspektionen endast ska hantera anmälningsärenden efter det att de initialt hanterats i huvudmannens klagomålshantering. Utredningen instämmer i att klagomål på verksamheten lämpligast utreds så nära verksamheten som möjligt och att det ökade antalet anmälningar till Skolinspektionen över tid är bekymrande. Utredningen avser emellertid inte att lämna förslag i detta betänkande om att denna ordning ska införas. Av bland annat elevrättsliga orsaker anser utredningen att noggranna överväganden bör ske innan så genomgripande förändringar i anmälningsförfarandet sker. Däremot anser utredningen att klagomålsförfarandet kan be-

¹⁷⁸ Skolinspektionen (2017a).

höva ses över för att klargöra rollerna hos huvudmännen respektive Skolinspektionen.

I avsnitt 9.7.2 lämnar utredningen ett förslag om att regeringen bör överväga att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet enligt skollagen.

Standarder för dokumentation och uppgiftslämnande i de digitala systemen

Överdokumentation kan uppstå ur användningen av digitala system för dokumentation och lärplattformar. Inte sällan medger de digitala systemen dokumentation och kommunikation som överstiger de krav som ställs i lagstiftningen. Systemen möjliggör och inbjuder till att dela dokumentation med andra, och styr även vad som dokumenteras. Det händer att lärare känner krav på sig att kommunicera mer till vårdnadshavare än de skulle ha gjort om lärplattformen inte hade funnits. Det gäller inte bara omdömen, utan också pedagogiskt material som lektionsplaneringar. Dessutom medför floran av olika digitala system att lärare och rektorer parallellt behöver hantera en mängd olika system med olika inloggningar och funktionalitet, vilket tar tid, är ineffektivt och leder till dubbel- och trippeldokumentation.

Som utredningen har nämnt tidigare ska Skolverket arbeta med att främja digitaliseringen inom skolväsendet och med att underlätta för skolor och huvudmän att ta tillvara digitaliseringens möjligheter i undervisning och i administration. Enligt digitaliseringsstrategin innebär detta bland annat att arbeta med samordning och samarbete kring standarder och gemensamma digitala lösningar. Utredningen har varit i kontakt med Skolverket om detta arbete, och instämmer med myndigheten om att de digitala systemen ska möjliggöra en effektivare administration, inte försvåra den. Skolverket talar om att lärare och rektorer behöver en bättre digital arbetsmiljö där de idealt sett med en inloggning kan komma åt alla de digitala system som de behöver.

Utredningen anser att Skolverkets arbete med att effektivisera administrationen i skolväsendet och att skapa en bättre digital arbetsmiljö för lärare och rektorer är viktigt. I sitt arbete samverkar Skolverket med såväl huvudmän som med leverantörer av it-system. Med en ökad standardisering i de digitala systemen kan

lärares och rektors tid användas bättre samtidigt som förtroendefulla kontakter med vårdnadshavare kan bibehållas.

Skolverket har också påtalat att huvudmännens och skolenheternas arbete med uppgiftslämning till Skolverket skulle kunna underlättas om Skolverket fick bemyndigande att föreskriva om *hur* uppgifterna ska lämnas, till exempel när det gäller i vilket format och vid vilken tidpunkt. Skolverket bedömer att även kvaliteten i uppgifterna på sikt skulle kunna öka. I dag får Skolverket meddela föreskrifter om vilka uppgifter och i vilken verksamhetsredovisning som ska lämnas för uppföljning och utvärdering enligt 26 kap. 25 § skollagen.¹⁷⁹

Skolverket ser också framför sig att ett tydliggörande av vilket format uppgifter ska lämnas i, skulle ge leverantörerna av de digitala systemen möjlighet att utveckla systemen och anpassa dem till huvudmännens behov. En annan fördel är, att om uppgifterna redan finns i de digitala systemen skulle uppgifterna kunna lämnas automatiskt, utan att huvudmän och skolenheter behöver samla in uppgifter för varje tillfälle rapportering ska ske.

Om regeringen ger Skolverket bemyndigande att föreskriva om hur uppgifter ska lämnas, är det av stor vikt att ikraftträdandet av föreskrifterna fastställs med hänsyn till att huvudmännen behöver ha tid för att anpassa sig till de nya kraven på uppgiftsformat. Det är alltså viktigt med god framförhållning.

Utredningen bedömer att Skolverket bör ta en aktiv roll i att verka för standarder för dokumentation och uppgiftslämnande i de digitala systemen.

9.5.5 Regeringen bör ta ett ansvar för hur reformer påverkar behovet av lärar- och rektorsresurser och tidsanvändningen

Utredningens bedömning: Regeringen bör särskilt analysera hur behovet av lärar- och rektorsresurser påverkas i utformningen av reformer. Även reformers konsekvenser för lärares och rektors tidsanvändning bör analyseras.

¹⁷⁹ Förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Utredningen lämnar inga specifika förslag om att regeringen ska ta tillbaka reformer eller ändra i lagstiftning eller styrdokument som rör de nationella målen. Utredningens uppdrag omfattar att undersöka vilka administrativa uppgifter *utöver* de som följer av de nationella målen som läggs på lärare. Utredningen ska alltså inte se över de nationella målen i sig. Däremot menar utredningen att det är av stor vikt att tillgången till lärar- och rektorsresurser nogga analyseras i kommande reformer som berör skolväsendet.

Både skolhuvudmännen och staten behöver ta ansvar för att inte tillföra krav på lärare och rektorer som styr dem bort från undervisning och pedagogiskt ledarskap, och undergräver läraryrkets autonomi. Utredningen anser att regeringen bör ta ansvar för att särskilt analysera konsekvenserna för behovet av lärarresurser vid utformning av reformer. I den politiska retoriken är inte sällan skolan lösningen på flertalet av samhällets utmaningar och reformtakten är därför snabb. Avsikterna är givetvis de bästa, men de många utbildningsreformerna kräver mycket av lärarna och rektorerna, och sammantaget bidrar de till att detaljstyrningen ökar, lärares och rektors autonomi minskar, och ibland även till att lärares tid styrs bort från undervisningen. Då kan reformen till och med vara kontraproduktiv. Utredningen anser därför att regeringen nogga bör analysera vilka konsekvenser en reform får när det gäller hur den påverkar lärares och rektors användning av sin tid.

9.6 Utredningens förslag för att lärare, rektorer och förskolechefer ska få bättre förutsättningar för sina kärnuppdrag

Hur lärares, rektors och förskolechefers tid används skapar förutsättningar för såväl kvalitet som likvärdighet i skola, förskola och vuxenutbildning. De verksamma tid är därför en värdefull resurs. Här presenterar utredningen flera förslag med inriktning på att tydliggöra hur huvudmännen kan arbeta för att lärare, rektorer och förskolechefer ska få mer utrymme för sina kärnuppdrag.

Med anledning av att tidsanvändningen är en viktig förutsättning för kvalitet i undervisningen anser utredningen att den bör behandlas inom ramen för skolutveckling och det systematiska kvalitetsarbetet. Utredningen anser därför att Skolverket bör stödja huvudmännen i

att organisera för en mer effektiv användning av lärares, rektors och förskolechefer tid för kärnuppgiften. Utredningen lämnar här förslag till områden där Skolverket kan bistå huvudmännen i deras utvecklingsarbete.

9.6.1 Skollagen bör förtydligas om huvudmannens ansvar för att ge rektorer respektive förskolechefer förutsättningar för sitt ledarskap

Utredningens förslag: Skollagen bör tydliggöras om att huvudmännen ska se till att rektorer och förskolechefer har goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid enheten.

Utredningen har konstaterat att många huvudmanns organisation inte ger rektorerna och förskolecheferna tillräckligt goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid skolenheten (se till exempel 9.5). Många rektorer och förskolechefer har ett omfattande administrativt arbete, stora personalgrupper och saknar ett tydligt stöd från huvudmannen. Utredningen föreslår därför att huvudmannens ansvar att se till att huvudmannens organisation ger rektorer och förskolechefer goda förutsättningar för sitt ledarskap ska framgå av skollagen. Det är huvudmannen som fördelar resurser till skol- och förskoleenheterna, och som ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med skolförfattningarna. I nästa led, på skol- och förskoleenheten, ansvarar rektorn och förskolechefen bland annat för att leda det pedagogiska arbetet och för enhetens inre organisation. Där ingår att ge lärare förutsättningar för att ägna sig åt det som ger undervisningen kvalitet. Med styrkedjans logik ges därför även lärare bättre förutsättningar för *sitt* kärnuppgift om huvudmännen ger rektor bättre förutsättningar för *sitt*. Utredningen anser därför att det är rimligt att huvudmannens ansvar för att se till att huvudmannens organisation ger rektorer och förskolechefer förutsättningar för det ansvar de åläggs av skollagen också skrivs in i skollagen.

2015 års skolkommision gjorde i sitt slutbetänkande bedömningen att det är av stor betydelse att skolan organiseras så att rektor kan prioritera det pedagogiska ledarskapet och vara ett stöd för lärarna.¹⁸⁰ Kommissionen bedömde vidare att det är av stor betydelse att legitimerade lärare kan fokusera på undervisningen och frigörs från administrativa och andra sysslor i den mån det är möjligt. Kommissionen anser också att huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer. Utredningen instämmer i skolkommisionens bedömning, och anser att huvudmannen behöver få ett tydligare ansvar för att se till att rektorer och förskolechefer har goda förutsättningar för sitt ledarskap. Samtidigt måste lokala behov och förutsättningar utgöra ramarna för hur huvudmannen organiserar och fördelar resurserna samt hur huvudmännen väljer att skapa goda förutsättningar för rektorer och förskolechefer.

9.6.2 Återkommande tidsstudier

Utredningens förslag: Statens skolverk bör återkommande göra uppföljningar av lärares, rektorers och förskolechefer tidsanvändning och dra slutsatser av dem.

Den lärartidsstudie som Skolverket publicerade 2013, och fördjupade 2015, är ett utmärkt underlag för diskussioner och utvecklingsarbete, på nationell och lokal nivå, om hur lärares arbetstid kan användas på ett effektivt sätt. Sedan 2013 har flera satsningar genomförts eller initierats med syfte att förbättra lärares möjligheter att använda arbetstid till undervisningsprocessen. Satsningar görs också av huvudmän och av olika skolor. De olika satsningarna beskrivs i avsnitten 9.5.2 och 9.5.3. För att ha ett underlag för ett fortsatt arbete anser utredningen att det vore fruktbart om Skolverket återkommande följer upp och utvecklar lärartidsstudien, och drar slutsatser. Utredningen anser också att det vore bra om lärartidsstudien på sikt omfattar fler skolformer än grundskolan samt rektorer och förskolechefer. Det är viktigt att arbetet utformas så att det blir möjligt att följa fördelningen av arbetsuppgifter över tid.

¹⁸⁰ SOU 2017:35.

Utredningen anser att tidsstudien i första hand ska vara till för att analysera hur tiden används, utifrån utgångspunkten att de verksammars tid är avgörande för undervisningens kvalitet. Det är alltså primärt en skolutvecklingsinsats. Med utgångspunkt från resultaten kan diskussioner föras på nationell nivå, på huvudmannanivå och på skolenhetsnivå om hur tiden kan fördelas bättre utifrån kärnuppgiften. Resultaten kan förstås också användas som underlag för diskussioner om arbetsbelastning. Utredningen är medveten om att tidmätningen i sig kan upplevas som krävande, men anser att den utveckling mätningen kan leda till är så viktig att den investeringen kan löna sig.

9.6.3 Stöd till huvudmännen för en hållbar organisation där medarbetarnas arbetstid används effektivt för kärnuppgiften

Utredningens förslag: Statens skolverk bör erbjuda huvudmännen stöd för analys och utvecklingsarbete för att arbeta systematiskt med frågan om hur lärares, rektorers och förskolechefer arbetstid används. Syftet är att inspirera och ge huvudmännen konkret stöd för att utifrån sina lokala förutsättningar skapa en hållbar organisation där medarbetarnas arbetstid används effektivt med kärnuppgiften i centrum.

Utredningen anser att Skolverket bör erbjuda huvudmännen stöd för analys och utvecklingsarbete för att arbeta systematiskt med frågan om hur lärares, rektorers och förskolechefer arbetstid används. De återkommande lärartidsstudier som utredningen föreslår att Skolverket ska göra, skulle kunna utgöra utgångspunkt för exempelvis ett stödmaterial för analys och utvecklingsarbete. Ett stödmaterial skulle kunna innehålla ett enkelt verktyg för lokala tidsstudier att ha som underlag för diskussioner och utvecklingsarbete. Ett annat möjligt innehåll är ett analysverktyg för att inventera vilka arbetsuppgifter som behöver utföras i organisationen, vilka arbetsuppgifter som behöver utföras av lärare, rektor eller förskolechef, och vilka som skulle kunna utföras av andra. Det skulle också kunna bidra till att synliggöra områden eller tidpunkter där rektorer behöver ett bättre stöd från huvudmannen. Ett stödmaterial skulle också kunna innehålla lärande exempel från huvudmän och skolenheter som har organiserat

för att sätta kärnuppgdraget i centrum. De exempel som utredningen har samlat i detta betänkande kan utgöra en början. Stödet skulle kunna ges i det nationella skolutvecklingsprogrammet Styra och leda, och på sikt inom professionsprogrammets rektorsspår.

9.6.4 Kompetensutveckling för rektorer och förskolechefer om praktisk organisation och arbetsmiljö

Utredningens förslag: Statens skolverk bör utforma en kompetensutvecklingsinsats om praktisk organisation och arbetsmiljö för rektorer och förskolechefer.

Rektorer och förskolechefer ska både vara pedagogiska ledare och chefer med ansvar för medarbetarnas arbetsmiljö. De är till största delen tidigare lärare vars kompetens har tyngdpunkten i pedagogik. I den nationella befattningsutbildningen för rektorer ingår bland annat skoljuridik, men rektorer och förskolechefer har också ett arbetsmiljöansvar. Enligt Lärarförbundet saknar många rektorer och förskolechefer kunskap om reglering på arbetsmiljöområdet. I utredningens samtal med företrädare för arbetstagare och arbetsgivare har det också framförts att många rektorer och förskolechefer har behov av att stärka sin kompetens när det gäller att praktiskt organisera en verksamhet. Utredningen bedömer att rektorer och förskolechefer, med mer kunskap om arbetsmiljö och praktisk organisation, kan arbeta mer effektivt och få mer tid över för det pedagogiska uppdraget. Ett mer effektivt arbetsmiljöarbete på skol- eller förskoleenheten kan dessutom förbättra arbetsmiljön, vilket i sin tur kan få effekter på såväl elevers resultat som läraryrkets attraktionskraft.

Utredningen föreslår därför att Skolverket ska utforma en kompetensutvecklingsinsats om praktisk organisation och arbetsmiljö för rektorer och förskolechefer, förslagsvis som en insats inom ramen för det nationella skolutvecklingsprogrammet Styra och leda, och på sikt inom professionsprogrammets rektorsspår. Skolverket bör samarbeta med till exempel Arbetsmiljöverket i utformningen av innehållet.

Ett par organisationer har framfört att en sådan kompetensutvecklingsinsats i stället borde inrymmas i den statliga befattningsutbildningen för rektorer. Andra anser att den skulle kunna genomföras bättre av arbetsmarknadens parter. Utredningen anser inte att

kompetensutvecklingen ska ingå i befattningsutbildningen, eftersom avsikten är att stärka rektorers kunskaper för att vara chef, men inte de kunskaper som är specifika för den befattning som heter rektor och som regleras av skollagen. Kunskapsinnehållet är alltså inte knutet till befattningen. Om insatsen ligger utanför befattningsutbildningen är den dessutom mer flexibel och kan nyttjas av alla rektorer och förskolechefer som har behov av den, även den som redan har genomgått befattningsutbildningen, vid det tillfälle när det tidsmässigt passar. Denna flexibilitet kan inte uppnås om kunskapsinnehållet inryms i den obligatoriska befattningsutbildningen. Det finns förstås inget som hindrar att arbetsmarknadens parter tar initiativ till en chefsutbildning för rektorer.

9.7 Utredningens förslag för minskad överdokumentationen i skolväsendet

Ovanstående förslag fokuserar på att stödja huvudmännen och rektorerna i att organisera för bättre användning av de verksammas tid för kärnuppgiften. I detta avsnitt inriktar sig utredningens förslag på hur staten kan arbeta för en minskad överdokumentation i skolväsendet.

9.7.1 Skolmyndigheterna bör arbeta för att minska överdokumentationen

Utredningens förslag: Regeringen bör ge Statens skolverk och Statens skolinspektion i uppdrag att arbeta för att minska överdokumentationen i skolväsendet. Myndigheterna bör arbeta för att huvudmäns, rektorers och lärares kunskap om vilken dokumentation som krävs, och inte krävs, för att uppfylla författningarnas krav, ska öka. Det gäller såväl skolornas löpande dokumentation som den dokumentation som krävs vid inspektion och vid anmälningar. Myndigheterna bör också säkerställa att deras egna arbetsprocesser, föreskrifter och informationstexter inte föranleder mer dokumentation än den som krävs av författningarna.

Uppdraget bör löpa över en längre tid för att skapa varaktiga effekter.

Utredningen har konstaterat att det råder osäkerhet bland huvudmän, rektorer och lärare om vilken dokumentation som krävs i olika situationer, och att denna osäkerhet leder till överdokumentation. Det gäller både den löpande dokumentationen och den dokumentation som krävs vid till exempel anmälningar. Skolinspektionen har också funnit att en hel del ärenden som skulle kunna hanteras direkt hos huvudmannen ändå anmäls till Skolinspektionen. Dokumentation är nödvändig för att skolväsendet ska fullgöra sitt uppdrag gentemot eleverna, men för mycket dokumentation innebär att de verksammas tid och fokus riktas bort från undervisningen.

Utredningen anser därför att regeringen bör ge Statens skolverk och Statens skolinspektion i uppdrag att arbeta för att minska överdokumentationen i skolväsendet. Utredningen anser att de två myndigheterna bör arbeta för att huvudmäns, rektorers och lärares kunskap om vilken dokumentation som krävs, och inte krävs, för att uppfylla författningarnas krav, ska öka. Dels gäller det skolornas löpande dokumentation om exempelvis elevers kunskapsutveckling, dels den dokumentation som krävs vid inspektion och vid anmälningar, samt vilka ärenden som kan hanteras direkt hos huvudmannen.

Både Skolverket och Skolinspektionen har ett pågående arbete med att granska sina egna arbetsprocesser, för att synliggöra hur det de kräver in i form av dokumentation och återrapportering genererar administrativt arbete hos huvudmännen. Utredningen anser att det är viktigt att myndigheternas arbete med analys och med att hitta sätt att minska överdokumentationen fortsätter och fördjupas.

Utredningen anser att myndigheterna också bör säkerställa att deras egna arbetsprocesser, föreskrifter och informationstexter inte föranleder mer dokumentation än den som krävs av författningarna. Skolverkets och Skolinspektionens rutiner för dokumentation får återverkningar i de rutiner som tas fram lokalt hos huvudmännen. Det Skolverket framställer i sina allmänna råd och informationstexter om individuella utvecklingsplaner och extra anpassningar genljuder i skolenheternas rutiner. Det är viktigt att myndigheten inte signalerar att det är önskvärt med mer dokumentation än den som krävs av skolförfattningarna. På samma sätt behöver Skolinspektionen vara tydlig med vilken dokumentation som faktiskt krävs vid anmälningar, och med vilka ärenden som kan hanteras lokalt hos huvudmannen. Antalet anmälningar till Skolinspektionen ökar, och både lärare och rektorer ägnar mycket tid åt att dokumentera för att hålla ryggen fri

vid eventuella framtida anmälningar. Ofta skickar skolhuvudmännen in överflödigt dokumentation till Skolinspektionen, vilket tyder på osäkerhet om vad som krävs. Tiden som används till denna dokumentation skulle kunna användas till arbetet med eleverna.

För att myndigheternas arbete med att minska överdokumentationen ska få varaktiga effekter anser utredningen att uppdraget bör löpa under en längre tid.

9.7.2 Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet

Utredningens förslag: Regeringen bör överväga att ge Statskontoret i uppdrag att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet enligt skollagen.

Utredningen anser att regeringen bör överväga att ge Statskontoret i uppdrag att se över och utvärdera hur hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet kan förbättras. Klagomålshanteringen är en viktig förutsättning för att uppmärksamma och förebygga brister i skola, förskola och vuxenutbildning, men för att den ska vara effektiv är det viktigt att den inte skapar administration som styr de verksamma bort från verksamheten och därmed bidrar till sämre förutsättningar för att vidta åtgärder utifrån klagomålet eller anmälningen.

Antalet anmälningar till Skolinspektionen har ökat kraftigt, vilket för med sig ökad administration för de som är verksamma i skolväsendet. Utredningen anser att det är sannolikt att antalet anmälningar kommer att fortsätta öka, inte minst mot bakgrund av den svåra lärarbristen och det faktum att fler obehöriga lärare anställs för undervisning. Skolinspektionen erfar också att fler ärenden skulle kunna hanteras av huvudmännens klagomålsfunktion. Det tycks alltså finnas ett behov av att klargöra ansvarsfördelningen mellan skolhuvudmännen och Skolinspektionen.

Utredningen har inte fått signaler om att läget är sådant att Skolinspektionen inte mår med sina åtaganden. I sin myndighetsanalys av Skolinspektionen konstaterar Statskontoret att Skolinspektionen

hittills har klarat det ökade antalet anmälningar väl genom att effektivisera ärendehandläggningen.¹⁸¹ Men Statskontoret rekommenderar ändå regeringen att följa utvecklingen av antalet anmälningar. Statskontoret menar att myndigheten, och ytterst regeringen, kommer att behöva ta ställning till om denna uppgift ska prioriteras och i så fall hur handläggningen ska finansieras, om trenden fortsätter.

En liknande utveckling skedde på hälso- och sjukvårdsområdet där först Socialstyrelsen och senare tillsynsmyndigheten Inspektionen för vård och omsorg (IVO) kunde konstatera en kraftig ökning av antalet klagomål från enskilda. På samma sätt som på skolområdet ledde detta till ett ökat tryck på myndigheterna att hantera klagomål, och långa handläggningstider. Det ledde också till att IVO inte kunde genomföra egeninitierad tillsyn i den utsträckning som behövdes och att klagomålshanteringens kostnader bedömdes vara högre än vad som var motiverat utifrån patientsäkerhetsnyttan.¹⁸²

Klagomålsutredningen visade bland annat på en otydlig rollfördelning mellan aktörerna i klagomålssystemet, och en bristande samordning av klagomål, eftersom det inte finns någon aktör i systemet som har ett övergripande ansvar.¹⁸³ Den bristande samordningen leder till att patienterna klagar hos flera aktörer samtidigt.

Beslut om att införa ett nytt klagomålssystem inom hälso- och sjukvården fattades från och med januari 2018.¹⁸⁴ Ändringarna innebär ett förtydligande av att det i första hand ska vara vårdgivarna som tar emot och besvarar klagomål från patienter och deras närstående. Till landsting och kommuner ska finnas självständiga patientnämnder som, tillsammans med vårdgivarna, ska utgöra första linjen i det föreslagna klagomålssystemet.

Utredningen föreslår att regeringen bör överväga att på motsvarande sätt som skett på hälso- och sjukvårdsområdet se över klagomålshanteringen i skolväsendet.

¹⁸¹ Statskontoret (2017a).

¹⁸² Statskontoret (2014).

¹⁸³ SOU 2015:102.

¹⁸⁴ Prop. 2016/17:122.

10 Hur kan fler erfarna lärare och rektorer stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar?

I skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar behövs erfarna och skickliga lärare och rektorer, men lärare på sådana skolor har kortare erfarenhet och i lägre utsträckning legitimation och rätt behörighet än lärare på socioekonomiskt mer gynnade skolor.¹ I utredningens direktiv konstaterar regeringen att det finns skäl att överväga åtgärder i syfte att förstärka drivkrafterna för erfarna lärare och personer i ledande befattning att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera och föreslå vilka åtgärder som, inom ramen för befintliga satsningar, kan vidtas för att erfarna lärare och personer i ledande befattning i större utsträckning ska söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

I kapitlet analyseras orsakerna till att erfarna lärare i lägre utsträckning arbetar på skolor med svåra förutsättningar, och vilka åtgärder som skulle behövas för att förändra detta. Sammanfattningsvis kan möjlighet till högre lön och karriärtjänster utgöra incitament som på kort sikt kan vara verkningsfulla. Men i grunden behövs strategier för att vända karriärmönstren så att erfarna och skickliga lärare och rektorer väljer att arbeta i skolor med stora utmaningar. Det behövs bättre utvecklingsmöjligheter och en hållbar arbetssituation med reella möjligheter att göra skillnad för eleverna.

Utredningens uppdrag ger i sin helhet möjligheter att lämna förslag som på sikt kan bidra till att vända karriärrörelserna till klass-

¹ Se till exempel SOU 2017:35, SOU 2016:38 och Hansson, Å. och Gustafsson, J-E. (2016).

rummen och till skolor med stora utmaningar. I betänkandet lämnar utredningen flera förslag som på olika sätt kan bidra till att förbättra rekryteringsläget för skolor med svåra förutsättningar, till exempel förslag om professionsprogram för lärare och rektorer (kapitel 5), och förslag för att förbättra förutsättningarna att ägna tiden åt kärnuppgifterna (kapitel 9).

Utredningens uppdrag när det gäller att lämna förslag som specifikt avser förbättrad rekrytering till skolor med svåra förutsättningar, begränsas dock till att föreslå åtgärder inom ramen för befintliga satsningar. En sådan befintlig satsning är karriärstegsreformen, i synnerhet det särskilda statsbidraget för extra karriärtjänster i utanförskapsområden, som har potential att styra erfarna och behöriga lärare till skolor med stora utmaningar. I detta kapitel lämnar utredningen förslag till förbättringar av detta statsbidrag. Utredningen lämnar också bedömningar om vad som mer skulle kunna bidra till att stimulera erfarna lärare och rektorer att arbeta i skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar.

10.1 Skolsystemet har ett kompensatoriskt uppdrag

Elevers möjligheter att uppnå goda studieresultat ska i så liten grad som möjligt bero på elevers bakgrund eller vilken skola de går i. Med den utgångspunkten har skolsystemet inte bara ett ansvar att se till att skolorna håller en jämn kvalitet utan även ett kompensatoriskt uppdrag.² Därför är det oroande att svenska grundskolor sedan 1990-talet har blivit alltmer segregerade med avseende på elevers bakgrund. Skillnaderna i resultat mellan skolor har också ökat under samma period.³ Möjligheten till skolval och en ökning av boendesegregationen är två komponenter som bidragit till en ökande skolsegregation.⁴

2015 års skolkommision hade i uppdrag att lämna förslag som syftade till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan.⁵ I sina betänkanden ger

² Skolverket (2012c).

³ Skolverket (2012c).

⁴ Skolverket (2009).

⁵ SOU 2017:35.

kommissionen sin samlade bild av systemsvagheter i svensk skola. Flera av dessa rör likvärdigheten och dess konsekvenser:

- Sviktande kapacitet och ansvarstagande hos många skolhuvudmän.
- För svag kompensatorisk resursfördelning.
- Otillräcklig kompetensförsörjning till lärar- och skolledaryrkena och bristande förutsättningar för professionsutveckling.
- Skolsegregation som leder till kvalitetsskillnader mellan skolor.
- Problem i lärandemiljön.

I sina betänkanden belyser Skolkommissionen likvärdigheten i svensk skola. Kommissionen bedömer att det generellt sett fördelas medel till skolan med för liten hänsyn till socioekonomiskt betingade skillnader i elevunderlaget. De bedömer vidare att det inte finns några garantier för att huvudmännen totalt sett avsätter tillräckliga resurser, och att det är viktigt att styra resurserna för undervisning i förskoleklass och grundskola, liksom för elevhälsa. Kommissionen lämnar flera förslag för hur likvärdigheten ska förbättras. Bland annat föreslår de ett statsbidrag till huvudmännen som baseras på socioekonomiskt betingade förutsättningar. Bidraget ska vara till för undervisning och elevhälsa. Skolkommissionens förslag om statsbidrag beskrivs mer utförligt i avsnitt 10.4.

Denna utredning strävar också efter att lämna förslag som, tillsammans med andra åtgärder, kan bidra till ett mer likvärdigt skolväsende. Uppdraget för denna utredning är dock inte att åtgärda orsakerna till skolsegregationen, utan att analysera och föreslå vilka åtgärder som, inom ramen för befintliga satsningar, kan vidtas för att erfarna lärare och personer i ledande befattning i större utsträckning ska söka sig till skolor med svåra förutsättningar. Denna utredning kan alltså inte lösa de systemsvagheter som skapar problemet med en bristande likvärdighet i skolan, men förslagen kan utgöra ett steg på vägen.

Vad innebär att en skola har svåra förutsättningar?

Utredningen menar att en skola har svåra förutsättningar om många av dess elever har stora behov av stöd för att de ska uppnå målen. Det gäller ofta skolor där en stor andel elever har en socioekonomiskt utsatt bakgrund, där många har föräldrar med kort utbildning, och där en stor andel elever är utrikes födda eller nyanlända. Forskarna Åse Hansson och Jan-Eric Gustafsson konstaterar att en skolas elevsammansättning speglar elevers olika behov av stöd för att nå fastställda kunskapskrav.⁶ De menar vidare att kraven på såväl undervisningens utformning som på extra stödinsatser, med ökad skolsegregation, skiljer sig allt mer mellan skolor. Det finns förstås även andra typer av skolor som har svåra förutsättningar, till exempel små skolor i glesbygd, men här koncentrerar sig utredningen på skolor som har många elever med svårigheter att nå målen.

Skolverket konstaterade 2009 i rapporten *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola?* att föräldrarnas utbildningsnivå har fått en ökad betydelse för elevernas resultat.⁷ Detta har senare bekräftats av andra rapporter.⁸ Såväl nationell betygsstatistik som resultaten i internationella kunskapsmätningar visar att elevernas socioekonomiska bakgrund har fortsatt stor betydelse för deras studieresultat.⁹ I OECD:s studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9, den så kallade TALIS-undersökningen (*The Teaching and Learning International Study*), klassificeras en skola som att den har svåra förutsättningar (eng. *challenging*) om mer än 10 procent av eleverna har ett annat modersmål än undervisningsspråket, om mer än 10 procent har behov av särskilt stöd, och om mer än 10 procent kommer från en socioekonomiskt utsatt bakgrund.¹⁰

Med tanke på hur viktigt det är med en gymnasieutbildning är andelen elever som blir behöriga till ett nationellt program ett viktigt mått. Aktuell statistik från Skolverket visar att andelen elever som gick ut årskurs 9 och saknade behörighet till gymnasieskolan har ökat, och att det är stora skillnader mellan elevgrupper.¹¹ Behörigheten bland elever med högutbildade föräldrar är 17 procenten-

⁶ Hansson, Å. & Gustafsson, J-E. (2016).

⁷ Skolverket (2009).

⁸ Gustafsson, J-E. & Yang Hansen, K. (2017).

⁹ Skolinspektionen (2017b).

¹⁰ Skolverket (2014c).

¹¹ Skolverket (2017i).

heter högre än bland elever vars föräldrar har kortare utbildning. Behörigheten bland flickor är 7,2 procentenheter högre än bland pojkar. Statistiken visar också att elever födda i Sverige är i större utsträckning behöriga jämfört med elever födda utomlands.

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) har studerat det de benämner som studiegapet, det vill säga skillnaden i studieresultat mellan inrikes och utrikes födda.¹² ESO:s analys avser dels hur gapet i årskurs 9 har utvecklats över tid (1988–2014), dels gapets förändring mellan årskurs 6 och 9 baserat på resultaten från kunskapsprov och nationella prov. ESO finner betydande skillnader i studieresultaten mellan elever födda utomlands och i Sverige. Medan strax över 90 procent av alla inrikes födda elever uppnår gymnasiebehörighet är motsvarande siffra för utrikes födda elever cirka 65 procent. Några grupper av de utrikes födda eleverna har särskilt stora svårigheter att lyckas i skolan. Det handlar främst om elever som invandrat efter sju års ålder, samt elever från sämre socioekonomiska förhållanden.

ESO studerar också orsakerna till studiegapet, och finner att det är föräldrarnas socioekonomiska bakgrund som huvudsakligen spelar roll för storleken på studiegapet. Vilket bostadsområde eleven bor i är också betydelsefullt.

Utbildning ska vara likvärdig och resurser fördelas likvärdigt utifrån elevers behov

Skollagen ställer flera krav på likvärdighet inom skolväsendet. Det gäller tillgång till utbildning, utbildningens kvalitet, och att resursfördelningen ska vara kompensatorisk.

- Alla ska, oberoende av geografisk hemvist och sociala och ekonomiska förhållanden, ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet.¹³
- Utbildningen inom skolväsendet ska vara likvärdig inom varje skolform och inom fritidshemmet oavsett var i landet den anordnas.¹⁴

¹² Grönqvist, H. & Niknami, S. (2017).

¹³ 1 kap 8 § skollagen.

¹⁴ 1 kap 9 § skollagen.

- Kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.¹⁵

Skolverket konstaterade 2009 att kommunerna oftast gav resurser enligt principen en summa per elev och att de kompensatoriska inslagen som tilldelades utifrån skolornas elevsammansättning (bland annat föräldrarnas utbildningsnivå) var relativt blygsam.¹⁶ Inte ens i de mest segregerade kommunerna tilldelades skolorna med svårast förutsättningar alltid extraresurser. Enligt Skolverket var det bara 60 procent av de mest segregerade kommunerna som då kompenserade skolorna utifrån socioekonomiska faktorer, och när det skedde utgjorde compensationen i genomsnitt bara en liten andel av den totala budgeten. Det var få kommuner som tydligt styrde resurser till de skolor som hade störst behov utifrån barnens och elevernas socioekonomiska bakgrund och skolans resultat.

2014 fann också Skolinspektionen i en granskning av kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet att de flesta granskade kommunerna behövde förbättra sitt arbete med att motverka segregationens effekter i förskolan, grundskolan och fritidshemmet.¹⁷ 2015 konstaterade Skolverket att de flesta kommunerna nu använder någon form av socioekonomiska kriterier som utgångspunkt i sin resursfördelning.¹⁸ Kriterierna kan vara föräldrars utbildningsbakgrund och föräldrars och elevers migrationsbakgrund. Trots att fler kommuner nu använder socioekonomiska kriterier i resursfördelningen bedömde 2015 års skolkommision att den kommunala resursfördelningen mellan skolor är otillräckligt behovsstyrd. Skolkommisionen lämnade därför förslag som innebär att resurserna till skolan i större utsträckning ska fördelas efter behov.¹⁹

¹⁵ 2 kap 8 a § skollagen (2010:800).

¹⁶ Skolverket (2009).

¹⁷ Skolinspektionen (2014b).

¹⁸ Skolverket (2015g).

¹⁹ SOU 2017:35.

10.2 De erfarna lärarna arbetar inte på skolor med svåra förutsättningar

Att fördela resurser kompensatoriskt handlar inte enbart om att styra ekonomiska resurser utifrån behov. Det kan också handla om att se till att erfarna rektorer samt erfarna och behöriga lärare arbetar på skolor med svåra förutsättningar. Det är ju elever som har en uppförssbacke som har störst behov av erfarna och skickliga lärare. Men lärare på skolor med svåra förutsättningar har kortare erfarenhet och i lägre utsträckning legitimation och rätt behörighet än lärare på socioekonomiskt mer gynnade skolor. TALIS-undersökningen, som genomfördes 2013, visar att sannolikheten för Sveriges del är hälften så stor att en lärare med lång yrkeserfarenhet (mer än fem år) arbetar på en skola med en stor andel elever från socioekonomiskt utsatta hem, som för en lärare med kortare erfarenhet.²⁰ Även 2015 års skolkommission visar att andelen legitimerade lärare och andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen är lägre i skolor med en stor andel elever från socioekonomiskt utsatta hem.²¹ Enligt kommissionen riskerar detta att leda till kvalitetsskillnader i undervisningen mellan skolor då undervisningserfarenhet är betydelsefull för hur lärarcompetensen påverkar elevresultaten.²² Stora skillnader i tillgång till erfarna och utbildade lärare kan därför riskera att ge sämre förutsättningar för huvudmän och skolor att uppväga skillnader i elevernas förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen.

Hansson och Gustafsson konstaterar att lärartätheten generellt sedan mitten av 1990-talet visserligen har ökat, men att det samtidigt har skett en försvagning av lärarcompetensen.²³ Högst är lärartätheten i skolor där elevsammansättningen karaktäriseras av en stor andel elever som är berättigade till modersmålsundervisning, det vill säga elever som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska och har språket som umgängesspråk i hemmet. I samma skolor finns den minsta andelen behöriga lärare. Hansson och Gustafsson kallar detta *pedagogisk segregation*.

²⁰ Skolverket (2014c).

²¹ SOU 2016:38.

²² SOU 2017:35.

²³ Hansson, Å. och Gustafsson, J-E. (2016).

När det gäller personer i ledande befattning har svenska grundskolerektorer i genomsnitt kortare rektorserfarenhet än rektorer i de andra nordiska länderna.²⁴ En dryg fjärdedel av de svenska rektorerna har arbetat som rektor i tre år eller mindre. TALIS-undersökningen jämför förutsättningar för grundskolerektorer med kortare och längre erfarenhet.²⁵ Enligt Skolverkets rapport går det inte att med TALIS-data urskilja om erfarna rektorer i högre eller lägre utsträckning arbetar i utsatta skolor. Där framgår dock att omsättningen på rektorer är hög i Sverige. Hälften av rektorerna har bara arbetat vid sin nuvarande skolenhet i tre år eller mindre (51 procent).

Engagerande men krävande att arbeta på en skola med svåra förutsättningar

Det som gör arbetet engagerande och meningsfullt på skolor med svåra förutsättningar är inte sällan också det som gör det krävande. Det anser en rektor som utredningen har talat med. Rektorn, som har sin tjänst i en grundskola i ett område där många skolor har svåra förutsättningar, menar att drivkrafterna för lärare och rektorer att söka sig till sådana skolor är att de ser mening i att ge god undervisning och göra skolan till en trygg plats för elever som behöver den. De vill göra skillnad för nyanlända elever och för andra elever som kommer från hem utan studietraditioner. Men detta meningsfulla, engagerande arbete är också mer intensivt och krävande jämfört med på skolor som inte har så svåra förutsättningar, menar rektorn. Varje moment i undervisningen och det elevnära arbetet kräver att lärarna lite gör lite extra, eftersom eleverna har så stora behov. Rektorn menar att allt detta leder till att lärarna och rektorerna inte orkar. När lärare och rektorer väljer att sluta drabbar det skolans stabilitet, och en nedåtgående spiral skapas. Denna spiral beskriver utredningen ytterligare i kapitel 9 om lärares, rektors och förskolechefers arbetssituation.

Lärarnas Riksförbund har gjort en undersökning där de har läst och analyserat samtliga av Skolinspektionens skolbeslut för prioriterade grundskolor med årskurs 7–9 som fick tillsyn under 2016 och som fick kritik av Skolinspektionen på något bedömningsområde. Lärarnas Riksförbund skriver att det på ett stort antal utsatta

²⁴ Skolverket (2015c).

²⁵ Skolverket (2015c).

skolor är en kaosartad miljö med bråk, slagsmål, kränkningar, bristande studiero, vandalisering och otrygghet.²⁶ Förbundet skriver vidare att personalen varken räcker till för att garantera undervisningen eller elevernas säkerhet. Dessutom saknas resurser för att tillgodose elevernas stora stödbehov. Lärarna räcker inte till för stora klasser där många elever är nyanlända. Enligt Lärarnas Riksförbund medför svårigheterna att rekrytera lärare och speciallärare till utsatta skolor att skolornas problem förstärks ytterligare. Ännu svårare problem medför ännu större svårigheter med att rekrytera, och så vidare. Utredningen konstaterar att detta är ännu ett exempel på en nedåtgående spiral där svårigheter att rekrytera och behålla lärare bidrar till skolans problem, och där skolans problem i sin tur bidrar till svårigheten att rekrytera och behålla lärare.

Stora utmaningar för huvudmännen att få erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar

Det är skolhuvudmännen som är arbetsgivare för Sveriges lärare.²⁷ Det är därför framför allt skolhuvudmännen som behöver ha strategier för att rekrytera behöriga och erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar. Utredningen har konstaterat att detta är en stor utmaning. Inte minst är det svårt i det läge av svår lärarbrist som råder just nu. För många huvudmän är det svårt att få tag i behöriga lärare över huvud taget, och att stimulera dem att arbeta vid skolor med svåra förutsättningar är ännu svårare. Men det finns huvudmän som visar att det med ett strategiskt arbete går att vända utvecklingen. Malmö kommun är ett sådant exempel. I avsnitt 10.5 beskriver utredningen hur Malmö har gått tillväga.

Men det är ovanligt att huvudmän gör insatser för att stimulera behöriga lärare eller lärare med lång yrkeserfarenhet att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.²⁸ Det framgår av Skolinspektionens granskningsrapport *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*.²⁹ Skolinspektionen har genomfört en granskning i kommuner där det finns skolsegregation avseende elevernas bakgrund, och i varje

²⁶ Lärarnas Riksförbund (2017b).

²⁷ I vissa fall finns möjlighet att anordna utbildning på entreprenad. Utredningen beskriver reglerna för detta i kapitel 8.

²⁸ Skolinspektionen (2017b).

²⁹ Skolinspektionen (2017b).

kommun som granskats har två kommunala skolor valts ut. Totalt omfattar granskningen 20 kommunala huvudmän och 40 grundskolor. Som ett av rapportens viktigaste resultat lyfter Skolinspektionen fram att majoriteten av huvudmännen inte har agerat för att få fler lärare till skolor med svåra förutsättningar. Skolinspektionen varnar för att en avsaknad av strategier kan medföra en risk för att skolor med mindre gynnsamma socioekonomiska förutsättningar får sämre tillgång till behöriga och erfarna lärare. Myndigheten menar att det är av stor betydelse att huvudmännen har en proaktiv kompetensförsörjningsstrategi.

Men Skolinspektionen finner också att lärarbristen och den ökade rörligheten bland lärare har rönt ett nyvaknat intresse för att på ett mer aktivt sätt rekrytera behöriga lärare. Det gäller alltså inte aktiva insatser för att motivera lärare att söka sig specifikt till skolor med svåra förutsättningar, utan en mer generell rekrytering. Bland de kommuner som har ett mer utvecklat arbete för den allmänna lärarförsörjningen handlar insatserna ofta om att förbättra lärares arbetsmiljö. Det förekommer också satsningar på löner, och att göra skolorna attraktiva genom att bedriva ett strategiskt utvecklingsarbete i skolorna. Men det konkreta uppdraget och ansvaret att rekrytera till den specifika skolan ligger i många fall på rektorerna. Det är bara ett fåtal huvudmän som har svarat att de har gjort rekryteringsinsatser i förhållande till specifika skolor. Det finns ett fåtal exempel på huvudmän som har gett rektorn tillgång till huvudmannens personalavdelning för själva rekryteringen, skjutit till medel för att kunna erbjuda högre lön vid den specifika skolan, och på ett övergripande sätt arbetat för att stärka attraktionskraften på skolor i utsatta områden.

10.3 Statliga insatser för att motivera lärare och rektorer att arbeta vid skolor med svåra förutsättningar

Även om det är skolhuvudmännen som främst har möjlighet att påverka vilka lärare som arbetar på vilka skolor, kan statliga satsningar påverka huvudmännens förutsättningar. Staten har tagit initiativ till flera satsningar som kan användas av huvudmännen för att skapa incitament för lärare att söka sig till skolor med svåra förutsättningar. Det gäller framför allt de olika statsbidragen för karriärsteg för lärare,

vilka har potentialen att fungera som ett styrinstrument som kan användas av huvudmännen för att locka erfarna lärare till vissa skolor.³⁰ I viss mån kan också lärarlönelyftet användas som incitament.³¹ Men utvärderingar av satsningarna tyder på att dessa inte har använts kompensatoriskt i tillräckligt stor utsträckning.³²

Andra insatser kan bidra till att erfarna lärare och rektorer som arbetar vid skolor med svåra förutsättningar stannar kvar där under en längre tid. Det gäller till exempel regeringsuppdragen Samverkan för bästa skola och Insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.³³ Staten har också initierat mer generella insatser för att stärka resursfördelningen utifrån behov, exempelvis en så kallad jämlikhetspeng.³⁴ Man skulle också kunna argumentera för att alla kompetensutvecklingsåtgärder, till exempel Nationella skolutvecklingsprogram, också skulle kunna användas av huvudmännen som incitament för lärare och rektorer att vilja arbeta vid en viss skola.³⁵ Här avgränsar dock utredningen beskrivningen till de satsningar som huvudmännen specifikt kan använda sig av för att rekrytera och behålla erfarna och lärare och rektorer vid skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar.

³⁰ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare, förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden och Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

³¹ Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personnalkategorier.

³² Statskontoret (2015), Skolverket (2015e), Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden, Statskontoret (2017b) och Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

³³ Regeringen (2015a) och Regeringen (2015c).

³⁴ Regeringen (2017c).

³⁵ Regeringen (2015d).

10.3.1 Förstelärare och lektorer fördelas bara i viss mån till skolor med svaga studieresultat

Huvudmän kan ansöka om statsbidrag för karriärtjänster i form av förstelärare och lektorer (se kapitel 7).³⁶ Statsbidraget har potential att användas kompensatoriskt genom att huvudmän tillsätter förstelärar- och lektorstjänster till skolor med svåra förutsättningar, men detta har bara skett i viss mån. 2014 konstaterade Riksrevisionen att bland annat karriärvägssatsningen inte används kompensatoriskt och därmed sannolikt inte bidrar till en ökad likvärdighet.³⁷ Statskontoret har utvärderat karriärstegsreformen i tre delrapporter. I den första rapporten 2015 fann myndigheten att statsbidraget i viss mån används för att stärka skolor med svaga skolresultat.³⁸ I Statskontorets tredje delrapport har myndigheten gjort en egen analys av sambandet mellan antal karriärtjänster och skolresultat. Analysen bekräftar att det långt ifrån alltid är skolor med svaga skolresultat som har prioriterats, även om vissa huvudmän förefaller ha prioriterat sådana skolor. Men sammantaget är det en relativt liten andel som har prioriterat skolor med svaga skolresultat vid fördelningen. Den viktigaste principen vid fördelning av karriärtjänsterna har varit att de skickligaste lärarna premieras oavsett var de finns i verksamheten. Eftersom de skickligaste lärarna ofta söker sig till skolor med studiemotiverade elever och goda resultat är risken att fördelningen av karriärtjänster förstärker de skillnader som redan finns mellan skolor med starka respektive svaga resultat. I den andra delrapporten (2016) kunde Statskontoret se att svagare skolor i grundskolan hade fått en större andel karriärtjänster än sin andel av eleverna.³⁹ Resultatet tyder på att huvudmännen har haft en viss kompensatorisk ambition. Statskontoret kunde dock inte se samma tendens för gymnasieskolan.

Även Skolverket finner att resursfördelningen hos huvudmännen, i form av förstelärare, inte tycks påverkas av elevsammansättningen utan av andra faktorer.⁴⁰ Lönerna är dessutom genomsnittligt något lägre för förstelärare på de skolor som har störst utmaningar. Ana-

³⁶ Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.

³⁷ Riksrevisionen (2014).

³⁸ Statskontoret (2015).

³⁹ Statskontoret (2016a).

⁴⁰ Skolverket (2015e).

lysen tyder inte på att statsbidraget för karriärtjänsterna används på ett kompensatoriskt sätt.

10.3.2 Det extra statsbidraget för utanförskapsområden är inte tillräckligt träffsäkert

Ett extra statsbidrag för karriärtjänster ska ge huvudmännen möjlighet att anställa fler förstelärare i grundskolor och förskoleklasser i utanförskapsområden.⁴¹ Avsikten är att stärka skolor med stora utmaningar genom att ha fler skickliga lärare i dessa skolor. Statsbidraget har potential att bidra till att attrahera erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar, då det till skillnad från ordinarie karriärtjänster måste tillsättas med ett öppet ansökningsförfarande. Men Statskontoret finner i sin utvärdering att det extra statsbidraget inte fungerar bra, och att det är tveksamt om det bidrar till att uppnå syftet att stärka skolor med stora utmaningar.⁴²

Det extra statsbidraget riktar sig till huvudmän som har grundskolor och förskoleklasser i så kallade utanförskapsområden. Kriterierna för att definieras som ett utanförskapsområde är att området har en

- förvärvsfrekvens lägre än 52 procent,
- högre än 4,8 procents långvarigt försörjningsstöd,
- lägre än 70 procents behörighet till gymnasieskolans nationella program,
- befolkningsmängd på minst 4 000 personer.

Femton stadsdelar i nio kommuner har definierats som utanförskapsområden och finns uppräknade i en bilaga till förordningen. Enligt Statskontorets utvärdering av statsbidraget finns det problem med denna indelning, då de faktorer som styr vilka områden och därmed vilka skolor som omfattas inte verkar ta hänsyn till vilka skolor som egentligen har störst behov. Därmed finns det en risk att det extra

⁴¹ Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.

⁴² Statskontoret (2017b).

statsbidraget inte blir tillräckligt träffsäkert, och att skolor med lika stora eller större behov inte får ta del av satsningen.

Till skillnad från de ordinarie karriärtjänsterna ska de extra karriärtjänsterna i utanförskapsområden tillsättas i ett öppet ansökningsförfarande, det vill säga att alla lärare som är anställda hos huvudmannen ska ha möjlighet att ansöka om en tjänst som förstelärare eller lektor, och att huvudmännen utlyser tjänsten. Här har alltså huvudmännen möjlighet att använda det extra statsbidraget som ett incitament för erfarna lärare vid andra skolor att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

Men för att en huvudman ska kunna utnyttja det extra statsbidraget finns det vissa villkor som måste uppfyllas. Bland annat måste huvudmannen ha ansökt om hela sin tilldelade ram för de ordinarie karriärtjänsterna. Man kan alltså inte ansöka om medel för extra karriärtjänster i utanförskapsområden om man inte har tillsatt de ordinarie karriärtjänsterna. Ytterligare ett krav är att huvudmannen måste ansöka om hela det extra statsbidraget för att överhuvudtaget få något statsbidrag för utanförskapsområden, vilket betyder att samtliga tjänster i både bidragsramen och i den extra ramen måste tillsättas. Med tanke på att det är svårt att rekrytera lärare till utanförskapsområden har de snäva kraven lett till att flertalet skolor i behov av bidraget i slutändan inte har kunnat rekvirera sökta medel.⁴³

10.3.3 Lärarlönelyftet fördelas inte med hänsyn till elevers behov och förutsättningar

I lärarlönelyftet har regeringen investerat tre miljarder kronor på årsbasis i höjda lärarlöner. Syftet med satsningen är att öka läraryrkets attraktionskraft och därigenom förbättra resultaten i skolan. Lärarlönelyftet ska fördelas så att det premierar skicklighet och utveckling i yrket. Det ska bidra till en långsiktig löneförhöjning till de lärare som kommer i fråga, utöver den ordinarie lönerevisionen. Det finns inget tydligt framskrivet mål att lärarlönelyftet ska användas för att utjämna förutsättningarna för olika skolor eller olika elever. Däremot finns det skrivningar som huvudmännen kan ta fasta på för att använda satsningen kompensatoriskt, till exempel hänvisar statsbidrags-

⁴³ Statskontoret (2017b).

förordningen till skollagens skrivning om att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁴⁴

Regeringen angav också i den promemoria om lärarlönelyftet som remitterades, att satsningen ska skapa karriärmönster som uppmuntar erfarna lärare att söka sig till skolor med större utmaningar.⁴⁵ Däremot kan huvudmannen inte använda statsbidraget vid nyanställningar, vilket innebär att en huvudman inte kan använda statsbidraget för att motivera erfarna lärare att söka sig till huvudmannens skolor.⁴⁶ Statsbidraget kan däremot bidra till att ge erfarna lärare som redan arbetar hos huvudmannen högre lön.

Statskontoret konstaterar i sin första delutvärdering av tre av lärarlönelyftet att huvudmännen i låg grad har tagit hänsyn till elevers behov och förutsättningar när de har fördelat lärarlönelyftet mellan skolenheter.⁴⁷ Myndigheten menar också att statsbidraget har små förutsättningar för att nå målet att fler lärare ska söka sig till skolor med större utmaningar. Statskontoret drar slutsatsen att det finns en inbyggd målkonflikt i satsningen, eftersom den både ska premiera skickliga lärare och fördela resurser efter elevers behov och förutsättningar, och att huvudmännen inte har hanterat denna målkonflikt. Enligt Statskontoret är det tydligt att huvudmännen har använt satsningen för att belöna skickliga lärare men inte tagit hänsyn till elevers behov och förutsättningar. En förklaring till huvudmännens prioriteringar framkommer i Statskontorets enkät- och intervjuundersökning: huvudmännen har inte uppfattat att de ska ta hänsyn till elevers behov och förutsättningar när de har fördelat bidraget. De har uppfattat att lärarlönelyftet är ett bidrag för att öka lönen för de mest kvalificerade lärarna, något som också Skolverkets information kring satsningen bidragit till.

Statskontoret ser dock att rektorerna i fördelningen till enskilda lärare i viss mån har valt att göra en prioritering av lärare som tar ansvar för och undervisar elever med särskilda behov eller tar särskilt ansvar för särskilt komplicerade undervisningssituationer.

⁴⁴ 2 § andra stycket förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

⁴⁵ Regeringen (2015e).

⁴⁶ 9 § förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

⁴⁷ Statskontoret (2017c).

10.3.4 Riktade insatser för att stärka skolor med svåra förutsättningar och ett stort antal nyanlända elever

Regeringsuppdragen Samverkan för bästa skola och Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska kan på olika sätt bidra till att öka förutsättningarna för att erfarna lärare och rektorer söker sig till, och stannar en längre tid vid, skolor med svåra förutsättningar.⁴⁸ Det handlar dels om att utveckla verksamheten i skolorna, dels om möjligheter till statsbidrag för anställning av eller ökade lönekostnader för särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning (exempelvis rektorer) eller extra karriärtjänster (förstelärare och lektorer).⁴⁹

I Samverkan för bästa skola sluter stat och huvudman avtal om skolutveckling på skolor med särskilda utmaningar, det vill säga skolor med låga kunskapsresultat eller en hög andel elever som inte fullföljer sina studier. Syftet är att förbättra elevernas resultat och även öka likvärdigheten inom och mellan skolor och förskolor i Sverige.⁵⁰ Skolorna har eller bedöms få svåra förutsättningar att förbättra sina resultat på egen hand. Skolverket erbjuder stöd för att höja kvaliteten hos utvalda förskolor, förskoleklasser, grundskolor, grundsärskolor och gymnasie- och gymnasiesärskolor. I dialog med utvalda huvudmän genomför Skolverket utvecklingsinsatser som stärker huvudmannens förmåga att planera, följa upp och utveckla utbildningen. Syftet är att förbättra elevernas kunskapsresultat i skolorna, höja kvaliteten i förskolorna och öka likvärdigheten inom och mellan skolor och mellan förskolor. Under 2016 genomförde Skolverket insatser hos de 19 huvudmän som valdes ut under 2015. Skolverket har gjort tre ytterligare urval under 2016 med totalt 26 huvudmän och 74 skolenheter.⁵¹

Riktade insatser genomförs också inom ramen för Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska. De riktade insatserna har under 2016 inneburit att Skolverket i tre urvals-

⁴⁸ Regeringen (2015a) och Regeringen (2015c).

⁴⁹ Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

⁵⁰ Skolverket (2018d).

⁵¹ Skolverket (2017g).

omgångar erbjudit 50 huvudmän samarbete med syfte att utveckla utbildningen för de nyanlända eleverna.

Möjligen kan utvecklingsarbetet i de två regeringsuppdragen medverka till att det på sikt blir mer attraktivt för lärare och rektorer att söka sig till skolorna som tar del av de riktade insatserna.

Möjlighet till ytterligare statsbidrag för anställning av särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning, förstelärare och lektorer

Huvudmän som ingår avtal inom regeringsuppdragen Samverkan för bästa skola eller Stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever kan också få ytterligare statsbidrag för anställning av eller ökade lönekostnader för särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning (exempelvis rektorer) eller extra karriärtjänster (förstelärare och lektorer).⁵² I vissa fall har, enligt Skolverket, statsbidraget använts till att tillsätta en person med uppdraget att samordna ett förebyggande och främjande elevhälsoarbete, eller en person med uppgiften att ansvara för hela det systematiska kvalitetetsarbetet. Till skillnad från statsbidraget för extra karriärtjänster i utanförskapsområden kan huvudmän använda detta även för gymnasieskolan och gymnasiesärskolan.

Även huvudmän för skolor som har särskilt svåra förutsättningar men som inte omfattas av överenskommelser med Skolverket kan ansöka om statsbidraget.⁵³ I första hand går statsbidraget till huvudmän som har överenskommelser med Skolverket inom de båda regeringsuppdragen som nämns ovan, och i andra hand till huvudmän för skolor med särskilt svåra förutsättningar som inte omfattas av överenskommelser. Skolverket bedömer då skolans förutsättningar utifrån SCB-statistik utifrån elevernas kön, födelseland, föräldrarnas födelseland, föräldrarnas utbildningsnivå och tid i Sverige.⁵⁴ Fördelningsnyckeln för gymnasieskolor baseras på variabeln andel nyanlända elever.

För 2017 var 34 miljoner kronor avsatta för statsbidraget.⁵⁵ Hälften av medlen (17,5 miljoner kronor) fördelades till huvudmän med

⁵² Regeringen (2015c).

⁵³ Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

⁵⁴ Information via mejl från Skolverket.

⁵⁵ Information via telefon från Skolverket.

överenskommelser med Skolverket, och resterande till ansökande huvudmän för skolor med särskilt svåra förutsättningar som inte omfattas av överenskommelser. Totalt ansökte huvudmän om statsbidrag för 113 miljoner kronor. Statsbidraget är alltså översökt. Där emot är det inte alla huvudmän som har ansökt och blivit tilldelade en bidragsram som rekviderar statsbidraget.

Statsbidraget bara en av många insatser

Utredningen har varit i kontakt med Skolverket, som menar att statsbidraget till skolhuvudmän för insatser inom ramen för Samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända delvis fungerar väl. Bland annat kan möjligheten till ökade lönekostnader för särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning i bland vara det enda sättet att rekrytera en rektor till en skola med svåra förutsättningar. Skolverket anser dock att statsbidraget bara är en av många möjliga insatser i överenskommelserna, och att de insatser som är mest betydelsefulla rör huvudmannens och skolans visioner och hur dessa kan omsättas i en professionell organisation som utgår från en helhetssyn.

Enligt Skolverket kan det finnas flera anledningar till att huvudmännen inte rekviderar bidraget trots att de tilldelats en bidragsram. Den viktigaste är troligen att det är svårt att rekrytera lärare över huvud taget, och särskilt svårt att rekrytera till skolor med svåra förutsättningar. Då är det också svårt att rekrytera skickliga lärare till karriärtjänster och särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning. Det är också svårt för huvudmännen att uppfylla det av förordningens villkor som innebär att huvudmannen måste anställa minst så många lärare med karriärsteg eller särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning att huvudmannen utnyttjar hela bidragsramen. Det innebär att huvudmannen måste utnyttja hela sin tilldelade bidragsram för att kunna utnyttja den alls. Med tanke på hur svårt det är att rekrytera lärare och rektorer är det inte svårt att förstå att huvudmännen inte kan rekvirera bidraget.

Det finns också problem som har att göra med att det är just huvudmän för skolor med särskilt svåra förutsättningar som bidraget riktas till. Till exempel kan sådana huvudmän ha särskilt svårt att räkna till dels för att sätta sig in i statsbidragets villkor, dels att ha

överblick över alla de statsbidrag som finns på skolans område. Detta bidrar till att de skolhuvudmän där medlen bäst behövs inte söker dem, vilket också Riksrevisionen visade 2014.⁵⁶ En annan nackdel är att statsbidraget medger att karriärtjänster tillsätts och lönekostnader för särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning ökas bara under ett år i sänder. Det tar tid för en huvudman för skolor med särskilt svåra förutsättningar att vända utvecklingen och göra dessa skolor till platser där erfarna lärare och rektorer vill arbeta. Då behövs långsiktighet och kontinuitet, vilket statsbidraget inte kan ge. Det stora problemet med rekrytering till skolor med svåra förutsättningar är också lärarbristen, och statsbidraget ändrar inte den situationen.

10.4 Statsbidrag till huvudmännen baserat på socioekonomiskt betingade förutsättningar

Riksdagen har i och med budgetpropositionen för 2018 beslutat en förstärkning av den statliga finansieringen av grundskolan.⁵⁷ Med en infasning över tre år avsätts sex miljarder kronor för syftet. Beslutet grundar sig på ett förslag från Skolkommissionen om ett villkorat statsbidrag till huvudmännen, baserat på socioekonomiskt betingade förutsättningar.⁵⁸ Statsbidraget ska användas till mer undervisning och elevhälsa för att åstadkomma en långsiktig nivåhöjning av de samlade resurserna till undervisning och elevhälsa, och kompensera för huvudmännens skilda förutsättningar vad gäller elevernas socioekonomiska bakgrund.

Fördelningen av det statsbidrag som Skolkommissionen föreslår ska utgå från ett index som beräknas årligen. Indexet ska spegla kommuners och enskilda huvudmäns relativa behov av kompensatoriska insatser. Indexvärdena ska dessutom användas som vägledning för kommunala och enskilda huvudmäns fördelning av resurser för undervisning och elevhälsa till skolenheterna. Utgångspunkten är elevernas socioekonomiska bakgrund och eventuella migrationsbakgrund. Grundtanken är att elever som statistiskt sett har en hög sannolikhet att inte uppnå behörighet till gymnasieskolan har ett större behov av stöd än elever som har låg sannolikhet att inte uppnå

⁵⁶ Riksrevisionen (2014).

⁵⁷ Prop. 2017/18:1.

⁵⁸ SOU 2017:35.

behörighet. Därmed antas också att skolor och kommuner med en stor andel elever som riskerar att inte uppnå behörighet har ett jämförelsevis stort behov av stöd.

Resurstillskotten till undervisning kan, enligt betänkandet, användas till mindre klasser, högre lärartäthet, högre lärarlöner eller utökad tid för lärarnas kompetensutveckling. På motsvarande sätt kan resursförstärkningen till elevhälsan användas till höjda löner, ökad personaltäthet eller kompetensutveckling. Därmed borde resursförstärkningen bidra till att huvudmän som får del av den får möjligheter att skapa incitament för erfarna lärare och rektorer att söka sig till skolor med svåra förutsättningar, och välja att stanna kvar där. Incitamenten skulle kunna vara ekonomiska, i form av löneökningar, eller kvalitativa i form av en infrastruktur som stödjer elever och lärare, eller mer kompetensutveckling. I avsnitten 10.5 och 10.6 beskriver utredningen åtgärder som utredningen bedömer skulle förbättra förutsättningarna att rekrytera behöriga och erfarna lärare och som skulle kunna genomföras med det socioekonomiskt viktade resurstillskottet.

10.5 Vad kan motivera erfarna lärare och personer i ledande befattning att söka sig till skolor med svåra förutsättningar?

Utredningen har varit i kontakt med lärare, rektorer, politiker och olika organisationer för att diskutera vad som kan motivera erfarna lärare och rektorer att söka sig till och arbeta på skolor med svåra förutsättningar. Utifrån diskussionerna har det växt fram en bild av att ekonomiska incitament kan vara ett sätt att motivera erfarna lärare och rektorer att söka sig till en skola med svåra förutsättningar, men för att de ska stanna kvar under en längre tid behövs det även satsningar på att skapa utvecklingsmöjligheter och förutsättningar för själva arbetet med eleverna. Malmö är ett exempel på en kommun där man bland annat med ekonomiska incitament har lyckats besätta alla lediga lärartjänster på utsatta skolor med behöriga lärare till höstterminen 2017. Det har skett i ett sammanhang med en systematisk socioekonomisk resursförstärkning och ett medvetet arbete med förstelärartjänster och löneökningar. Bland annat har man systematiskt styrt förstelärartjänster till utsatta skolor, och sett till att förste-

lärarna inte bara har fått en löneökning utan också ett uppdrag. Man har också infört karriärtjänster för fritidspedagoger och gett barnskötare incitament att vidareutbilda sig till förskollärare. Exemplet från Malmö beskrivs mer detaljerat nedan. Utredningen återger också tankar från en lärare om vad som krävs för att lärare ska vilja arbeta i områden med svåra förutsättningar (se exempel nedan).

Även den amerikanska forskaren Linda Darling-Hammond menar att det krävs mer än ekonomiska incitament för att motivera skickliga och erfarna lärare att ta tjänst på en skola med stora utmaningar.⁵⁹ Hon pekar på en rad amerikanska studier som visar att pengar visserligen kan vara till hjälp, men att lärare i första hand lockas av rektorer som är duktiga pedagogiska ledare, av likasinnade lärarkollegor med stort engagemang, och av att ha tillräckliga resurser i form av material och annat som möjliggör elevernas lärande. Även flexibilitet, frihet och tid, liksom möjligheten att finnas i ett sammanhang som präglas av ett yrkesmässigt kollegialt lärande är viktigt för lärare i valet om de ska byta tjänst till en som finns på en skola med stora utmaningar.

Exempel: En lärares tankar om vad som kan stimulera en erfaren lärare att vilja arbeta på en skola i Rinkeby

Anna Kaya är en erfaren lärare som delar sin tid mellan undervisning i en förberedelseklass och en tjänst som webbredaktör vid Nationellt centrum för svenska som andraspråk. Under 2017 beskrev hon i ett blogginlägg sin uppfattning om vad som skulle kunna få henne att återvända till att jobba som lärare i Rinkeby, och andra lärare att välja att jobba i skolor med stora utmaningar.⁶⁰ I inlägget lyfter hon fram vikten av satsningar för att hon som lärare ska kunna ägna sig åt det som är hennes huvuduppdrag: att planera, genomföra och utvärdera undervisningen. Det gäller till exempel satsningar på infrastrukturen runt undervisningen, så som en stärkt elevhälsa, en god tillgång till studie- och yrkesvägledare, och modersmålslärare och studiehandledare som är anställda på skolan så att de finns tillgängliga för eleverna och för planering och samarbete med lärarna. Hon lyfter också fram ett fungerande särskilt stöd, tvålärarsystem, mindre under-

⁵⁹ Darling-Hammond, L. (2010).

⁶⁰ Kaya, A. (2016).

visningsgrupper och heltidsmentorer som olika beståndsdelar i bättre förutsättningar för undervisning och lärande.

Men det är inte bara infrastruktur och organisering som krävs för att det ska vara attraktivt att arbeta vid skolor med stora utmaningar, enligt Kaya. Det krävs också möjligheter att fylla på kunskap och utveckla sin undervisning genom tid för samplanering och kollegialt lärande, och fortbildning. Exempel på fortbildningsbehov hos lärare vid skolor med svåra förutsättningar är att svensklärare kan behöva komplettera sin behörighet med svenska som andraspråk, och att övriga ämneslärare få ämnesdidaktisk fortbildning med fokus på språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.

Kaya konstaterar att de satsningar hon föreslår egentligen inte bara behövs vid skolor med stora utmaningar, utan skulle behöva genomföras på bred front för att höja läraryrkets status.

Exempel: Systematisk socioekonomisk resursfördelning i Malmö

I Malmö har man till höstterminen 2017 haft större framgång än tidigare med att tillsätta lediga lärartjänster på utsatta skolor med behöriga lärare. För första gången på länge upplever man en vändning. Utredningen har varit i kontakt med skolkommunalsrådet i Malmö som berättar att han ser vändningen som ett resultat av systematiska satsningar på flera områden. Dels handlar det om satsningar på omfördelning av resurser enligt socioekonomiska principer. Det gäller inte bara rena medel utan även behöriga lärare, förstelärartjänster och stödresurser. Malmö har systematiskt styrt förstelärartjänster till utsatta skolor, och sett till att förstelärarna inte bara har fått en löneökning utan också ett uppdrag. Man har också infört karriärtjänster för fritidspedagoger och gett barnskötare incitament att vidareutbilda sig till förskollärare.

I Malmö anser man också att det ska märkas i lärarnas lönekuvert om de har valt att arbeta på en skola med större utmaningar. Därför har Malmö viktat löneökningarna enligt samma socioekonomiska vikttningsmodell som man använder till den allmänna resursfördelningen. Förutom dessa incitament har

Malmö systematiskt börjat informera dem som söker lärartjänster i kommunen om lediga lärartjänster på utsatta skolor. På så sätt kan vissa behöriga lärare få upp ögonen för tjänsterna på de utsatta skolorna.

Dessutom har Malmö satsat på rektorer, utifrån grundtanken att bra rektorer är betydelsefulla, inte minst för att lärarna vid de utsatta skolorna ska välja att stanna på sina tjänster. Dels har Malmö systematiskt rekryterat skickliga rektorer till de utsatta skolorna och gett rektorerna löneökningar, dels har man infört ett centralt rekryteringsstöd för att rektorerna ska få avlastning med lärarerekryteringen. Skolkommunalrådet berättar att tanken är att utvilade rektorer som inte behöver ägna semestern åt att rekrytera lärare till höstterminen är bättre rektorer under skolaråret.

10.6 Långsiktiga strategier för att vända karriärmönstren kan gynna skolor med svåra förutsättningar

Utredningens bedömning: Det behövs långsiktiga strategier för att vända karriärmönstren så att erfarna och skickliga lärare och rektorer väljer att arbeta på skolor med svåra förutsättningar. För att nå dit behövs bättre utvecklingsmöjligheter och en hållbar arbetssituation med reella möjligheter att göra skillnad för eleverna.

På kort sikt kan till exempel möjlighet till högre lön och karriärtjänster ge lärare och rektorer incitament för att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

Den karriärrörelse som nu går bort från klassrummen och bort från skolor med stora utmaningar måste vändas. I sin helhet ger utredningens uppdrag möjligheter att bidra till att vända karriärrörelserna till klassrummen och till skolor med stora utmaningar. För att varaktigt förse sådana skolor med kunniga och erfarna lärare behövs systematiska och långsiktiga satsningar på att stärka läraryrket. Flera av utredningens förslag som avser att bidra till att utveckla lärares förutsättningar och att stärka läraryrkets attraktionskraft har goda

möjligheter att i förlängningen specifikt gynna rekryteringen till skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar. Det gäller till exempel förslagen om professionsprogram, och förslagen som ska ge en bättre arbetssituation.

Utredningens uppdrag att analysera och föreslå vilka åtgärder som kan vidtas för att erfarna lärare och personer i ledande befattning i större utsträckning ska söka sig till skolor med svåra förutsättningar, begränsas dock till befintliga satsningar. En typ av befintlig satsning som, på sikt, kan bidra till att lärare och rektorer i högre grad vill arbeta vid skolor med svåra förutsättningar, är de riktade insatserna inom regeringsuppdragen Samverkan för bästa skola och Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska. Utredningen bedömer att uppdragens beskrivningar ger Skolverket möjlighet att göra insatser för att förbättra elevernas resultat, öka likvärdigheten inom och mellan skolor och förskolor i Sverige, och stärka utbildningens kvalitet, och därmed indirekt bidra till att göra skolorna attraktiva för lärare och rektorer. Utredningen bedömer därmed att inga förändringar behövs för dessa två regeringsuppdrag. Utredningen återkommer till statsbidraget som är knutet till bland annat huvudmän med överenskommelser inom ramen för de två regeringsuppdragen.

En annan befintlig satsning är karriärstegsreformen där huvudmän kan agera kompensatoriskt genom att fördela karriärtjänster till skolor med svåra förutsättningar. Utredningen lämnar i kapitel 5 förslag om ett professionsprogram där karriärstegen byggs in i ett system som på sikt kan gynna skolor med svåra förutsättningar. Utredningen menar att professionsprogrammet kommer att tydliggöra för huvudmän hur de med hjälp av karriärtjänster strategiskt kan rekrytera rätt kompetens till skolor med svåra förutsättningar. Utredningen beskriver hur i avsnitt 10.6.1.

Inom ramen för karriärstegsreformen finns också det extra statsbidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden, vilket har potential att styra erfarna behöriga lärare till skolor med stora utmaningar. Statsbidragets effektivitet behöver förbättras. Utredningen lämnar i avsnitt 10.6.5 förslag till förbättringar av detta statsbidrag. Där finns också fler förslag och bedömningar till ytterligare åtgärder som utredningen bedömer behöver vidtas.

10.6.1 En stärkt lärarprofession kan gynna skolor med svåra förutsättningar

Utredningens bedömning: Förutsättningarna för skolor med svåra förutsättningar att rekrytera och behålla erfarna lärare och rektorer kan förbättras med ett professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer.

I programmet kommer lärare och rektorer att kunna utveckla nödvändiga specialistkunskaper, och meriterade lärare kommer att få möjlighet att driva utveckling på skolan och leda kollegor i lärande. Denna möjlighet kan fungera som ett incitament för erfarna lärare att söka sig till en skola med svåra förutsättningar och stanna kvar där under en längre tid.

Professionsprogrammet ger också möjligheter för huvudmän och rektorer att strategiskt rekrytera erfarna lärare med specialistkunskaper till tjänster vid skolor med svåra förutsättningar.

Att undervisa elever vid skolor med svåra förutsättningar kräver skickliga lärare med rätt kompetens för uppgiften. Att eleverna har en uppförssbacke medför givetvis att lärarens uppgift har en hög svårighetsgrad. Tillgång till fortbildning, kollegialt lärande och möjligheter att utveckla undervisningen är faktorer som påverkar om lärare vill arbeta vid skolor med svåra förutsättningar. Utredningen anser att de förslag om professionsprogram för lärare och rektorer som utredningen lägger i kapitel 5 är viktiga för att förbättra förutsättningarna för skolor med svåra förutsättningar att rekrytera och behålla erfarna lärare och rektorer. Utredningen uppmanar skolhuvudmännen att använda sig av de möjligheter som professionsprogrammet ger för att förbättra förutsättningarna för skolor med svåra förutsättningar. På liknande sätt uppmanar utredningen huvudmännen att allokera resurser för att åstadkomma detta. En viktig resursförstärkning utgörs av det socioekonomiskt viktade resurstillskott som riksdagen har beslutat i och med budgetpropositionen 2018, men även andra statsbidrag för kompetensutveckling och karriärtjänster finns redan i dag tillgängliga (se kapitel 9 och 6).

Med professionsprogrammets systematiska kompetensutveckling kan lärare och rektorer utveckla specialistkunskaper, både genom att delta i utbildning och genom utvecklingsprojekt i skolverksamheten. Utredningen ser också framför sig att meriterade lärare inom profes-

sionsprogrammet kommer att driva utveckling på skolorna och leda kollegor i lärande. Möjligheten att få ansvar för att bedriva utveckling inom ens specialistområde kan fungera som ett incitament för erfarna lärare att söka sig till en skola med svåra förutsättningar och stanna kvar där.

Genom ett kollegialt lärande där meriterade lärare har i uppdrag att leda utveckling sprids deras kunskaper till nyexaminerade och nyanställda lärare. Med kunskap och kompetens fördelad över kollegiet byggs den in i organisationen och skolors beroende av enstaka, kunniga eldsjälar minskar. Därmed uppstår en möjlighet till en större stabilitet, och till att bryta de negativa spiraler där lärare och rektorer lämnar skolor med svåra förutsättningar. I stället uppstår möjligheter att skapa positiva spiraler för att rekrytera och behålla dem.

Professionsprogrammet ger också möjligheter för huvudmän och rektorer att strategiskt rekrytera erfarna lärare med specialistkunskaper till tjänster vid skolor med svåra förutsättningar. Genom att lärares kompetens synliggörs i programmet kan man matcha en lärares specialistkunskaper med de kompetensbehov som identifieras för en viss skola. Samma principer gäller för rekrytering av rektorer. Utredningen menar att professionsprogrammet kommer att tydliggöra för huvudmän hur de med hjälp av karriärtjänster strategiskt kan rekrytera rätt kompetens till skolor med svåra förutsättningar.

Karriärtjänster för lärare utgör ett verktyg som huvudmän och rektorer kan använda för att stimulera en utvecklande miljö för undervisning, lärande och ledarskap. Karriärtjänsterna används dock inte kompensatoriskt i tillräcklig omfattning. Utredningen anser att exemplet från Malmö visar på hur huvudmän på ett strategiskt sätt kan använda karriärtjänster för att förbättra rekryteringsläget för skolor med svåra förutsättningar när det gäller att få behöriga lärare till skolor med svåra förutsättningar.

10.6.2 Utveckling och kunskap för undervisning, ledning och organisering i skolor med svåra förutsättningar

Utredningens bedömning: Regeringen, huvudmän, och universitet och högskolor behöver alla bidra till utveckling och mer kunskap för undervisning, ledning och organisering i skolor med svåra förutsättningar.

Huvudmän bör samverka med varandra om strategier för att utveckla skolor med svåra förutsättningar till attraktiva arbetsplatser för lärare och rektorer.

Huvudmännen bör också arbeta för att lektorer ska finnas i skolor med svåra förutsättningar, och för att dessa ska ha goda förutsättningar för sina uppdrag.

Högskolor och skolhuvudmän bör samarbeta med varandra om forskning som kan bidra till utveckling i skolor med svåra förutsättningar, och bidra till att det finns mötesplatser där samarbeten mellan högskolor och huvudmän kan komma till stånd.

Utredningen har på flera ställen i detta kapitel betonat att det krävs utveckling av såväl skolorganisationerna som av de verksammas kunskap och kompetens för att fler ska vilja, mäktat med och nå framgång i att undervisa eller leda en skola med svåra förutsättningar. I dag kan man anta att stora delar av dessa verksamheter bärs upp av eldsjälarna, men detta är inte hållbart. Det behövs mer kunskap, och spridd kunskap, om undervisning och ledarskap i skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar. Huvudmän behöver också utveckla sätt att göra skolor med svåra förutsättningar till mer attraktiva arbetsplatser för lärare och rektorer.

Utredningens uppdrag på detta område begränsas till att föreslå åtgärder inom ramen för befintliga satsningar, vilket betyder att utredningen inte kan lämna förslag om nya utvecklingsprojekt. Utredningen avser ändå att beskriva idéer och behov som har fångats upp i utredningsarbetet.

Stora vinster med nätverk mellan huvudmän

Skolinspektionen har visat att många huvudmän saknar strategier för att rekrytera lärare till skolor med svåra förutsättningar, men utredningens exempel visar att det också finns huvudmän som med framgång har provat metoder och idéer som andra huvudmän kan lära sig av. Det skulle alltså finnas stora vinster med att huvudmän samverkar med varandra i denna viktiga fråga. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har tidigare med framgång genomfört ett projekt med syftet att förbättra elevers resultat i matematik, *Mate-*

matik PISA 2015, som till stor del bygger på att huvudmän samverkar med varandra.⁶¹

I utredningens expertgrupp har SKL framfört idén att matematikprojektets arbetsformer skulle kunna stå modell för ett nytt projekt med syftet att förbättra rekryteringen till skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar. Utgångspunkten i matematikprojektet var att god styrning och ledning är centralt för att skapa förutsättningar och långsiktighet i ett utvecklingsarbete. SKL:s fokus i Matematiksatsning PISA 2015 blev därför att stödja huvudmännen att utveckla sin egen styrning och ledning. I projektet skrev alla kommuner som valde att vara med (86 kommuner medverkade) under en avsiktsförklaring. I denna åtog man sig att delta enligt en överenskommelse med såväl SKL som övriga kommuner. Alla kommunens skolor skulle vara berörda, även fristående skolor om kommunen så ville. I ansvarsförklaringen tog politikerna ansvar för att förbättra resultaten i matematik och för att involvera övriga nivåer i arbetet. Fyra nivåer i styrkedjan skulle inkluderas (politisk ledning, förvaltningsledning, rektorer och lärare) och kommuner skulle samarbeta med varandra i nätverk.

SKL har framfört idén att SKL och olika kommuner i ett nytt projekt kan arbeta med liknande metoder fast med syftet att utpröva metoder för att förbättra rekryteringen av erfarna lärare och rektorer till skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar. Utredningen anser att det är en utmärkt idé att samordna lärande nätverk mellan huvudmän om denna viktiga fråga, och ser det som en möjlighet för huvudmän att prova konkreta åtgärder för att göra det mer attraktivt för lärare och rektorer att arbeta vid en viss skola. Flera exempel på sådana finns i detta betänkande, till exempel tvålärarsystem, fler rektorer där elever har stora behov och heltidsmentor. Det socioekonomiskt viktade resurstillskott som regeringen har anslagit i budgetpropositionen för 2018 medför möjlighet till finansiering av åtgärderna.

Utredningen vill uppmuntra SKL:s idé, och föreslår att SKL har dialog med Skolverket i frågan, då också Skolverket har mycket kunskap och erfarenhet av skolor med svåra förutsättningar bland annat från de riktade insatserna inom Samverkan för bästa skola.

⁶¹ Sveriges Kommuner och Landsting (2014c).

Forskning och beprövad erfarenhet behövs

Gång efter annan beskriver myndigheter och forskare olika aspekter av skolväsendets bristande likvärdighet och av skolsegregationen, och återkommande beskrivs glappet mellan skolväsendet och högskolan. Skolkommissionen har lämnat en rad förslag för att förbättra likvärdigheten på strukturell nivå, varav det socioekonomiskt viktade statsbidraget som bland annat ska stärka undervisningen och som införs i och med budgetpropositionen för 2018, är ett konkret och mycket viktigt exempel.

Men utredningen anser att det också behövs kunskapsutveckling med sikte på undervisning, ledning och organisering av skolor med svåra förutsättningar. I dag kan vi anta att undervisningen i sådana skolor i hög grad bedrivs av eldsjälar. På sikt är det inte hållbart. Kunskapen måste formuleras och erfarenheten beprövas. Utredningen menar att en sådan kunskapsutveckling på sikt har goda möjligheter att ske inom ramen för professionsprogrammet, där lärare kommer att utveckla specialistkunskaper, leda kollegial utveckling och i bland även undervisa inom lärarutbildningen.

Utredningen anser att lektorer har en viktig funktion i denna utveckling, och lämnar i kapitel 5 förslag som kan bidra till huvudmännens utveckling av en organisation och ett arbetssätt som både tar till vara lektorernas fördjupade kunskap men också ger dem möjlighet att vidareutveckla den. Resurser för att tillsätta lektorer finns i statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare. Även den socioekonomiskt viktade resursförstärkningen som riksdagen har beslutat i och med budgetpropositionen för 2018 kan bidra i utvecklingsarbetet.

Men för att lektorer ska kunna bidra till utveckling behövs det fler lektorer i Sveriges skolor. I kapitel 5 lämnar utredningen förslag och bedömningar för att fler lärare ska ha en examen på forskarnivå. Den forskarutbildade läraren kan i nästa steg bidra till att kunskapen och kompetensen ökar i hela lärargruppen, genom att hen leder kollegorna i utvecklingsarbete och kollegialt lärande.

Det är viktigt att skolhuvudmän och universitet och högskolor samarbetar, för att mer forskning som kan bidra till utveckling på skolor med svåra förutsättningar ska komma till stånd. På sikt kan ökad kunskap bidra till en bättre skolverksamhet där fler lärare och rektorer vill arbeta. Utredningen uppmanar huvudmän och univer-

sitet och högskolor att båda ta initiativ till sådana samarbeten. Samarbeten kan till exempel utmyнна i praktisknära forskning kring problem som formuleras och till viss del också genomförs av lärare på skolor med svåra förutsättningar, eller genom att forskare följer skolors innovativa sätt att utveckla verksamheten, till exempel utveckling som stöds av medel från den socioekonomiskt betingade resursförstärkningen. För att samarbete ska komma till stånd, behövs det fler mötesplatser där lärare, forskare och huvudmän kan mötas. Ett exempel på en befintlig mötesplats är Uppsala universitets *Forum för samverkan* där regional samverkan sker mellan Uppsala universitet och åtta kommuner.⁶² Forum för samverkan bedriver bland annat forskningscirkel där deltagarna, till exempel lärare och rektorer, formulerar ett problem och undersöker detta tillsammans med en forskare som fungerar som handledare. Aktuella forskningscirkel just nu är Nyanländas lärande: språkutvecklande arbetssätt och Ledning och styrning för ökad målpuppfyllelse.

Just nu pågår utredningen om Ökad samverkan kring praktisknära forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet som bland annat ska kartlägga och redogöra för befintlig samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän inom skolväsendet kring praktisknära forskning, och presentera förslag på olika modeller för långsiktig samverkan.⁶³ Regeringen har också tagit initiativ till försöksverksamhet i syfte att utveckla och pröva olika modeller för långsiktig samverkan mellan universitet och högskolor och huvudmän inom skolväsendet kring praktisknära forskning.

10.6.3 Lärare och rektorer behöver reella förutsättningar att göra skillnad för eleverna

Utredningens bedömning: Huvudmän bör ge lärare och rektorer reella förutsättningar att klara ett utmanande uppdrag. Det kan gälla att skapa en infrastruktur omkring eleverna, att ge lärare och rektorer förutsättningar att utföra sina kärnuppdrag och att skapa möjligheter för kollegialt samarbete.

⁶² Uppsala Universitet (2017).

⁶³ Dir 2017:27.

Till sin hjälp har huvudmännen bland annat det socioekonomiskt betingade statsbidrag som riksdagen har beslutat i budgetpropositionen för 2018.

För att åstadkomma varaktiga resultat som ger erfarna lärare och rektorer incitament att söka sig till skolor med svåra förutsättningar och stanna där under en längre tid krävs att de får reella förutsättningar att göra skillnad för eleverna. I kapitel 9 lägger utredningen förslag som syftar till att förbättra arbetssituationen för lärare, rektorer och förskolechefer, och ge yrkesgrupperna bättre förutsättningar för sina kärnuppdrag. Lärare och rektorer vill göra ett bra jobb men behöver ha nödvändiga förutsättningar för att klara utmanande uppdrag. Åtgärder för att förbättra arbetssituationen för lärare och rektorer kan därför bidra till att göra det mer attraktivt att arbeta på en skola med svåra förutsättningar.

För att uppnå det krävs det att skolorna är attraktiva arbetsplatser. Konkret behövs goda möjligheter för lärare och rektorer att göra skillnad för eleverna, och en hållbar arbetssituation. I ett tidigare avsnitt har utredningen berört frågan om att den stora omsättningen på rektorer leder till dålig ledarstabilitet, vilket är förödande för en skola med stora utmaningar. I kapitel 9 fördjupar utredningen resonemangen om vilka förutsättningar som krävs för att lärare och rektorer ska kunna fullgöra sina uppdrag. Utredningen upprepar inte de resonemangen här, men betonar att alla de förutsättningar som beskrivs där är ännu viktigare vid skolor med svåra förutsättningar eftersom uppdragen där är så krävande och eleverna behöver mycket mer.

Läro- och rektorsuppdragen är komplexa och krävande i sig, och på en skola med svåra förutsättningar är de ännu mer krävande. Att huvudmännen vinnlägger sig om att skapa gynnsamma förutsättningar för undervisningen är därför än mer angeläget när det gäller skolor med svåra förutsättningar där eleverna behöver mycket stöd och där samarbete med polis och socialtjänst i bland är vardag. Där är det dessutom ännu viktigare att organisationen utformas med en infrastruktur omkring eleverna som ger dem stöd utöver det som lärarna ger i undervisningen, och som ger rektorer utrymme att finnas nära lärare. Personalförstärkningar är ett sätt att skapa mindre elevgrupper, ge eleverna mer stöd i och utanför undervisningen, och ge lärarna avlastning så att de kan ägna sig åt kärnuppdragen. I kapitel 9

redogör utredningen för hur personalförstärkningar kan användas, och för statsbidrag som är tillgängliga.

Men för att utvecklas till en attraktiv arbetsplats behöver skolmiljön inte bara hålla sådan kvalitet att lärare och rektorer kan tänka sig att vistas och verka där. Att den också ger dem utrymme att utveckla sin undervisning eller ledarskap och sig själva som yrkespersoner, är nödvändigt. Utredningen menar att professionsprogrammet kommer att utgöra ett viktigt verktyg för detta. Organisatoriska möjligheter till samarbete och kollegialt lärande lärare emellan, och rektorer emellan, är viktiga pusselbitar för att bygga en attraktiv arbetsmiljö. I betänkandet har utredningen samlat en rad exempel på hur huvudmän och skolor kan organisera för att till exempel ge lärare och rektorer bättre förutsättningar för samarbete. Exemplet från Malmö visar också hur en kommun kan organisera och prioritera utifrån grundtanken att bra rektorer är betydelsefulla, inte minst för att lärarna vid de utsatta skolorna ska välja att stanna på sina tjänster.

Utredningen bedömer att många satsningar som efterfrågas kan genomföras med hjälp av det socioekonomiskt viktade statsbidrag som riksdagen har beslutat i budgetpropositionen för 2018.

10.6.4 Strategier för att förbättra rekrytering till förskolor i områden med svåra förutsättningar

Utredningens bedömning: Huvudmän bör se över rekryteringen till förskolor i utsatta områden, och utveckla strategier för hur andelen behöriga förskollärare ska öka på sådana förskolor.

Regeringen bör överväga att inkludera förskolan i karriärs-
tegssatsningen i framtiden.

Under utredningens arbete har det blivit tydligt att även förskolor i utsatta områden kan ha problem att med rekrytera behöriga och erfarna förskollärare. På vissa förskolor saknas behöriga förskollärare helt. I sig kan det verka avskräckande på behöriga förskollärare som söker ett nytt arbete, eftersom det är mer tilltalande att arbeta i en förskola där det finns skickliga kollegor. Huvudmän kan därför behöva se över rekryteringen till förskolor i utsatta områden, och rekrytera mer än en förskollärare i taget.

Regeringens satsning på karriärtjänster omfattar inte förskollärare, vilket betyder att detta incitament saknas för denna skolförhållande, såvida inte huvudmän väljer att göra lokala satsningar på karriärtjänster för förskollärare. I utredningens direktiv omfattas inte förskollärare av utredningsfrågorna om hur fler erfarna lärare och personer i ledande befattning ska söka sig till skolor med svåra förutsättningar. Utredningen menar dock att detta är viktigt, och anser att regeringen bör överväga att inkludera förskolan i karriärstegssatsningen i framtiden.

10.6.5 Mer träffsäkert statsbidrag för extra karriärtjänster till grundskolor med svåra förutsättningar

Utredningens förslag: Förordningen om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden bör ändras så att den utgår från ett socioekonomiskt index i stället för specificerade områden.

Villkoret, att huvudmannen ska utnyttja hela bidragsramen för de extra karriärtjänsterna i utanförskapsområden, bör tas bort.

Regeringen bör överväga att byta namn på statsbidraget till förordning om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och grundskolor med svåra förutsättningar.

Skolverket bör ges bemyndigande att föreskriva kriterier för att skolor ska få ta del av bidraget utifrån myndighetens socioekonomiska index.

Utredningens bedömning: På sikt bör medlen för extra karriärtjänster i utanförskapsområden slås ihop med andra statsbidrag för karriärtjänster. Ett första steg kan vara att överföra medlen från statsbidraget till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända (förordning 2016:329), och låta målgruppen för det sammanslagna statsbidraget också omfatta gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning.

Utredningen har konstaterat att det extra statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden inte är tillräckligt träffsäkert, och att villkoren för att få ta del av det gör det för krångligt och otillgängligt för huvudmän som skulle kunna vara i behov av bidraget. Det finns både skolor och huvudmän med stora behov som faller utanför de definierade utanförskapsområdena, och därför inte kan ta del av statsbidraget. Det finns också en rad generella problem med de många statsbidragen på skolans område, vilka utredningen diskuterar i kapitel 5. Utredningen menar att flera statsbidrag som rör lärarsatsningar på sikt bör slås ihop och förenklas. Detta ligger i linje med förslagen i Riksrevisionens rapport om statsbidragen på skolområdet, och med den intention om att lägga samman och förenkla statsbidrag som regeringen uttrycker i budgetpropositionen för 2018.⁶⁴ Det gäller till exempel de olika statsbidragen för karriärtjänster. Innan detta blir verklighet finns det dock skäl att åtgärda det extra statsbidraget för karriärtjänster i utanförskapsområden, för att det ska kunna användas mer effektivt. Utredningen föreslår därför att villkoren för detta statsbidrag ska förenklas och att det tydligare ska riktas till skolor med svåra förutsättningar.

Förändring av vilka skolor som kan ta del av statsbidraget

När det gäller statsbidragets bristande träffsäkerhet definierar förordningen i dag ett antal geografiska områden, så kallade utanförskapsområden, som utifrån vissa kriterier antas innehålla skolor som på grund av läget i utanförskapsområdet har svåra förutsättningar. Men det kan finnas skolor med lika svåra eller ännu svårare förutsättningar som inte kan få del av statsbidraget därför att de geografiskt inte finns inom de utpekade områdena.⁶⁵ Utredningen har undersökt om det är möjligt att i stället knyta förordningen till det socioekonomiska index som Skolkommissionen har tagit fram. Detta beskriver också socioekonomiska förutsättningar, och det kan finnas fördelar med att använda samma definitioner i olika satsningar. Problemet, i detta fall, är att Skolkommissionens socioeko-

⁶⁴ Riksrevisionen (2017a).

⁶⁵ Statskontoret (2017b).

nomiska index beskriver *huvudmäns* förutsättningar. Men hos en huvudman finns ofta flera eller många olika skolor som inte sällan har väsentligt skilda förutsättningar. Särskilt gäller detta för större kommuner med segregerade bostadsområden. Metoden för att urskilja skolor med svåra förutsättningar måste därför operera på skolnivå, inte huvudmannanivå.

Ett socioekonomiskt index som beskriver skolors förutsättningar har tidigare tagits fram av Skolverket, i samband med utformningen av andra satsningar. Detta kan viktas utifrån olika variabler, till exempel föräldrars utbildningsnivå, skolresultat eller antal nyanlända elever. Utredningen bedömer att statsbidragets träffsäkerhet skulle öka om satsningen skulle knytas till Skolverkets socioekonomiska index för att identifiera skolor med svåra förutsättningar i stället för de utanförskapsområden som i dag används. Regeringen bör också överväga att, som en följd av ändringen, byta namn på statsbidraget till förordning om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärtjänster för lärare i förskoleklasser och grundskolor i skolor med svåra förutsättningar.

Skolverket bör utarbeta kriterier

Utredningen anser att Skolverket ska ges bemyndigande att utforma kriterier som är effektiva för att huvudmän ska kunna tillsätta extra karriärtjänster vid skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar. Skolverket bör utgå från forskning och annan tillgänglig kunskap om vad som utgör svåra förutsättningar för skolor. Att använda ett socioekonomiskt index för att identifiera skolor i stället för på förhand angivna utanförskapsområden, kan innebära att vilka skolor som får höga och låga indexvärden varierar från år till år. Utredningen uppmanar Skolverket att ta hänsyn till denna risk i utformandet av kriterier, och att vinnlägga sig om att kriterierna medför möjligheter för huvudmännen att tillsätta karriärtjänster på lång sikt. Det får inte bli så att skolor riskerar att tappa de extra karriärtjänsterna från ett år till ett annat om exempelvis elevresultaten förbättras något. Det är avgörande för skolor med svåra förutsättningar att de har stabila premisser för sin verksamhet.

När det gäller de villkor som medför att förordningen blir krånglig och svårtillgänglig för huvudmän, har utredningen övervägt om vill-

koret att huvudmannen ska ha ansökt om hela sin tilldelade ram för de ordinarie karriärtjänsterna innan det extra statsbidraget kan bli aktuellt ska kvarstå. Detta villkor är till för att försäkra att huvudmannen inte minskar de ordinarie karriärtjänsterna, utan att det extra statsbidraget är just extra. Utredningen menar därför att detta villkor inte ska ändras.

Däremot finns det problem med villkoret att huvudmannen måste ansöka om *hela* sin tilldelade ram av det extra statsbidraget för att över huvud taget kunna rekvirera medel av statsbidraget för utanförskapsområden. Detta leder till att huvudmännen inte kan få statsbidrag alls om de inte kan fylla hela ramen. Om huvudmannen inte kan tillsätta alla de extra karriärtjänsterna den har tilldelats får den inte tillsätta en enda. Med ett mer pragmatiskt sätt att resonera skulle huvudmän kunna få ansöka om extra statsbidrag för enstaka karriärtjänster, med motivet att det är bättre att de alls kan utnyttja det. Utredningen föreslår därför att detta villkor ska tas bort.

Om man tar bort detta villkor finns det visserligen en risk för att huvudmannen inte utnyttjar hela sin bidragsram och därmed binder upp den så att medlen inte kan utnyttjas av andra huvudmän som kunde ha haft nytta av dem. Å andra sidan är detta redan i dag en följd av hur regleringen är konstruerad: där huvudmän som har rätt till bidraget och är i behov av det inte kan ta del av det eftersom de inte kan tillsätta samtliga karriärtjänster och därmed helt blir utan statsbidrag. En värre konsekvens än att statliga medel riskerar att bindas upp är att skolor som har behov av statsbidraget på grund av hur det är konstruerat inte kan ta del av det, vilket är situationen i dag.

När det gäller villkoret att de extra karriärtjänsterna ska tillsättas i ett öppet ansökningsförfarande anser utredningen att detta är bra, då det ger huvudmän större möjlighet att använda det som incitament i rekryteringen av erfarna lärare till skolor med svåra förutsättningar. Utredningen anser att detta villkor ska finnas kvar.

På sikt bör de olika statsbidragen för karriärtjänster slås samman

På sikt bör medlen för extra karriärtjänster i utanförskapsområden slås ihop med andra statsbidrag för karriärtjänster. Ett första steg kan vara att överföra medlen från statsbidraget till skolhuvudmän för insatser inom ramen för Samverkan för bästa skola och för att stärka

utbildningens kvalitet för nyanlända, och låta målgruppen för det sammanslagna statsbidraget omfatta gymnasieskolan och gymnasiesärskolan samt särskilt yrkesskickliga personer i ledande befattning.⁶⁶ Utredningen har övervägt att föreslå detta redan nu, men utredningen har landat i att det är känsligt att föreslå förändringar i ett statsbidrag som är knutet till Skolverkets pågående överenskommelser med huvudmän. Utredningen uppmuntrar därför regeringen att överväga att, i dialog med Skolverket, slå samman de två statsbidragen. Om statsbidraget för extra karriärtjänster i utanförskapsområden inte längre ska vara knutet till vissa områden, utan i stället till skolor med svåra förutsättningar som utses utifrån ett socioekonomiskt index, kommer statsbidragens konstruktion att bli ännu mer lika, och de huvudmän och skolor som träffas kommer allt mer att sammanfalla. Det gäller troligen både huvudmän med överenskommelser och huvudmän med särskilt svåra förutsättningar. Med färre statsbidrag som liknar varandra ökar också möjligheterna för huvudmän för skolor med svåra förutsättningar att kunna räcka till för att sätta sig in i, ansöka om, och administrera statsbidragen. På det sättet kan huvudmän för skolor med svåra förutsättningar utnyttja de möjligheter som statsbidragen är tänkta att ge.

10.6.6 Tydligare att lärarlönelyftet ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov

Utredningens förslag: Regeringen bör överväga att förtydliga förordningen om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier om en kompensatorisk effekt eftersträvas.

Lärarlönelyftet kan i viss mån användas kompensatoriskt, men det har inte varit tydligt för huvudmännen, vilket Statskontoret har uppmärksammat i sin första delutvärdering av satsningen.⁶⁷ Statskontoret påpekar också att Skolverket i sin information inte har betonat att

⁶⁶ Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.

⁶⁷ Statskontoret (2017c).

huvudmännen också ska ta hänsyn till elevernas behov och förutsättningar när de fördelar medlen.

Utredningen bedömer att anledningen till att varken huvudmännen eller Skolverket har uppfattat att medlen ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov, är att förordningen inte är tydlig med att det är ett av syftena med satsningen.⁶⁸ Utredningen anser därför att förordningen behöver tydliggöras. Eftersom uppdraget till Statskontoret tydligt specificerar frågan: "I vilken utsträckning har huvudmännen fördelat satsningen på höjda lärarlöner efter elevers behov och förutsättningar?" tolkar utredningen det som regeringens intention att satsningen ska ha en kompensatorisk effekt.⁶⁹ Denna intention är inte tydlig i förordningen. Om förordningen förtydligas med regeringens intention kan Skolverket utforma sin information, och huvudmännen agera, utifrån förordningen.

Utredningen vill också uppmärksamma huvudmännen på att det inte finns något som hindrar att lärarlönelyftet fördelas kompensatoriskt redan i dag, med stöd av skollagens skrivning om att kommuner ska fördela resurser till utbildning inom skolväsendet efter barnens och elevernas olika förutsättningar och behov.⁷⁰

⁶⁸ 9 § Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

⁶⁹ Regeringen (2016d).

⁷⁰ 2 kap 8 a skollagen.

11 Behörighetsgivande utbildning för personer som är nära en lärarexamen

Det är en stor utmaning för Sverige att förse landets klassrum och förskolor med de lärare och förskollärare som behövs. I ljuset av den brist på lärare och förskollärare som nu råder behövs många vägar till dessa yrken, om Sverige ska klara kompetensförsörjningen. De flesta lärare arbetar kvar som lärare. Avhoppet är relativt stora de första två åren men efter det är kvarvaron relativt hög och den har ökat något med tiden.¹ Lärar- och förskolläraryrkesprogrammen är de yrkesutbildningar som samlar flest studenter vid våra universitet och högskolor. Regeringen har också satsat på att bygga ut lärar- och förskolläraryrkesutbildningarna med fler utbildningsplatser. Ändå räcker inte de lärare och förskollärare som utbildas inom de ordinarie lärar- och förskolläraryrkesutbildningarna för att täcka behovet i skola, förskola och vuxenutbildning. Det beror inte minst på att antalet barn och elever ökar just nu.² Det är också så att många lärare och förskollärare väntas gå i pension under de närmaste åren.

För att klassrummen inte ska stå lärlösa och barn och elever bli utan undervisning nödgas huvudmännen anställa obehöriga. Det framgår av Skolverkets lägesbedömning 2017, där Skolverket konstaterar att andelen lärare med en pedagogisk högskoleexamen minskar samtidigt som antalet lärare i skolväsendet ökar. Det beror på att många av dem som nu anställs för lärartjänster saknar en pedagogisk högskoleexamen. De nyanställda lärarna utan en pedagogisk högskoleexamen utgör 37 procent av alla tjänstgörande lärare som saknar en pedagogisk

¹ Statistiska Centralbyrån (2016b).

² Prop. 2017/18:1.

högskoleexamen.³ 40–49 procent av de som är nyanställda inom grundskolan, förskoleklassen och den kommunala vuxenutbildningen saknar en pedagogisk högskoleexamen nyanställda.

Med behörighetsgivande utbildning skulle dessa personer kunna bli behöriga och finnas kvar i förskola, skola och vuxenutbildning även på lång sikt. Men för att klassrummen inte ska stå lärarlösa, eller bemannas med ännu en obehörig lärare medan den obehöriga läraren studerar, behövs det goda möjligheter för den som arbetar som obehörig lärare att samtidigt utbilda sig för att bli behörig.

11.1 Lärarbristen väntas pågå i många år framöver

Både Skolverket och Statistiska Centralbyrån (SCB) har i december 2017 publicerat rapporter som varnar för att den pågående lärarbristen kommer att finnas kvar i många år framöver. Skolverkets prognos över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier utgår från lärarsituationen år 2016 och sträcker sig fram till år 2031.⁴ Beräkningarna omfattar förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning på grundläggande respektive gymnasial nivå, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare och särskild utbildning för vuxna. Enligt prognosen beräknas det totala behovet av personal inom samtliga skol- och verksamhetsformer som prognosen omfattar öka med drygt 40 000 heltidstjänster från cirka 249 000 heltidstjänster år 2016 till omkring 290 000 heltidstjänster år 2031. Omkring hälften av ökningen av personalbehovet bedöms ske under den första femårsperioden, det vill säga fram till 2021.

Även Statistiska Centralbyråns (SCB) Trender och prognoser 2017, som presenterar långsiktiga prognoser över tillgång och efterfrågan på arbetskraft för olika utbildningsgrupper, visar att antalet personer med pedagogisk examen inte beräknas räcka till för att täcka den framtida efterfrågan.⁵ Enligt prognosen väntas en fortsatt brist på utbildade fritidspedagoger, ämneslärare, yrkeslärare, förskollärare och lärare för grundskolans tidigare år. Det är främst en stigande efterfrågan, till följd av fler elever inom grund- och gymnasieskolan, som

³ Skolverket (2017d).

⁴ Skolverket (2017f).

⁵ Statistiska Centralbyrån (2017b).

på sikt ger allt större brist på utbildade lärare. SCB drar slutsatsen att dagens lärarbrist kan komma att kvarstå även på längre sikt.

11.2 Med behörighetsgivande utbildning kan personer som är nära en lärarexamen bli behöriga lärare

Grundstenen för en lärarlegitimation är en lärarexamen, och vägen dit är en behörighetsgivande utbildning. För den som är nära en lärarexamen finns flera utbildningar där personen kan komplettera sin utbildning för att få en lärarexamen. Det gäller utbildningarna *Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)*, *Vidareutbildning av lärare (VAL)* och *Utländska lärares vidareutbildning (ULV)*.

Kompletterande pedagogisk utbildning – KPU

Den som redan har ämnesstudier i minst ett undervisningsämne av en sådan omfattning som krävs för en ämneslärarexamen kan komplettera dessa med en kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) om 90 högskolepoäng för att avlägga en ämneslärarexamen.⁶ Utbildningen omfattar den utbildningsvetenskapliga kärnan och verksamhetsförlagd utbildning. KPU ges vid flertalet av de högskolor och universitet som har tillstånd att utfärda en ämneslärarexamen. Inga särskilda medel utgår till högskolorna och universiteten utan utbildningarna finansieras inom lärosätets ordinarie anslag, det så kallade takbeloppet.

De personer som genomför en KPU i syfte att bli lärare i ett ämne inom vilket det råder brist på legitimerade och behöriga lärare, kan, under tiden de genomför utbildningen, anställas för undervisning för en period av högst två år om vissa förutsättningar är uppfyllda.⁷

För att öka antalet ämneslärare, särskilt i matematik, naturorienterade ämnen och teknik, men också i andra ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare, pågår flera försöksverksamheter med särskild KPU vid ett antal universitet och högskolor.⁸

⁶ Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

⁷ 2 kap. 22 b § skollagen (2010:800) samt förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.

⁸ Prop. 2017/18:1.

Dessa finansieras helt eller delvis med särskilda medel utöver lärosätets takbelopp. Totalt omfattar försöksverksamheterna knappt 125 studenter per år.

Vid Göteborgs universitet pågår *Brobyggaren* i syfte att utveckla såväl lärarutbildning och verka för skolutveckling, som att stärka samverkan mellan lärosäte och skolväsende. Utbildningen ska rekrytera och utbilda fler behöriga ämneslärare inom matematik, naturvetenskap och teknik och erbjuder KPU med högre studietakt än normalt. Utbildningen har inspirerats av lärarutbildningen på Stanford University.

Stiftelsen *Teach for Sweden* tillsammans med Karlstads universitet, Högskolan i Halmstad och Luleå tekniska universitet bedriver en försöksverksamhet med en annan variant av särskild kompletterande utbildning. I Teach for Swedens projekt ges studenter som har en examen, och som har genomfört tidigare studier med goda studieresultat, möjlighet att läsa en KPU samtidigt som de arbetar i en skola med låg måluppfyllelse. Då arbete och studier bedrivs parallellt pågår studierna under två år.

Regeringen har också satsat på KPU för forskarutbildade. Sedan 2016 har Stockholms universitet tillsammans med Kungl. Tekniska högskolan, Umeå universitet och Karlstads universitet i uppdrag att anordna KPU som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.⁹ Syftet är att få fler ämneslärare och lektorer i skolan, särskilt inom ämnena matematik, biologi, kemi, fysik och teknik. För att stimulera personer att påbörja och slutföra utbildningen har högskolorna och universiteten också fått i uppdrag att administrera det utbildningsbidrag på 25 000 kronor i månaden som ska utgå till de studerande.

⁹ Förordning (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen – VAL

Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen, VAL, vänder sig till den som är verksam som lärare men saknar en behörighetsgivande examen.¹⁰ Under vissa förutsättningar kan också förskollärare delta. Inom VAL kan man komplettera tidigare studier för att kunna avlägga en lärar- eller förskollärarexamen. Studierna inom VAL får maximalt omfatta 120 högskolepoäng. De sju lärosäten som har i uppdrag att erbjuda utbildningen har ett särskilt tydligt uppdrag att pröva tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet för att avgöra möjligheterna till tillgodoräknanden. Den som blir antagen till VAL får en individuell studieplan för att nå en önskad lärar- eller förskollärarexamen. Bland annat för att förbättra lärosätenas möjligheter att erbjuda individuella studieplaner erhåller de medverkande lärosätena en något högre ersättning per student än den ordinarie ersättningen. De studenter som deltar erbjuds ingen annan studiefinansiering än det reguljära studiemedlet.

Totalt var 1 816 studenter aktiva i VAL vårterminen 2016. Antalet helårsstudenter var 2017 cirka 950 vilket i praktiken innebär många fler individer då i det närmaste samtliga läser på deltid. Genomströmningen är cirka 30 procent och påverkas bland annat av att utbildningen genomförs vid sidan av ordinarie arbete i skolan. För att fler ska ges möjlighet att läsa utbildningen och bli behöriga lärare har regeringen under 2016 beslutat om en förlängning av satsningen.¹¹ Det innebär att VAL-förordningens giltighet har till juni 2030 och att tiden för senaste antagning har förlängts till juni 2026. Totalt 143 miljoner kronor finns avsatta för verksamheten 2018. Lärare kan också examineras utifrån äldre examensordning, vilket gör utbildningen mer flexibel.

¹⁰ Förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen.

¹¹ Regeringen (2016a).

Utländska lärares vidareutbildning (ULV)

För att ge personer med en utländsk lärarexamen möjlighet till kompletterande utbildning pågår sedan 2007 satsningen Utländska lärares vidareutbildning (ULV).¹² Syftet är att ta till vara kompetensen hos personer med en utländsk lärar- och förskollärarytbildning och ge ökade möjligheter till anställning i svensk skola eller förskola. Sex universitet och högskolor har 2018 möjlighet att bedriva kompletterande utbildning för personer med utländsk lärar- och förskollärarytbildning.¹³ Utbildningen ska enligt förordningen planeras med hänsyn till studentens tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet och kan som mest omfatta 120 högskolepoäng. För utbildningens genomförande finns särskilda medel avsatta, 49 miljoner kronor för 2018 och för varje student utgår ett något högre ersättningsbelopp till lärosätet än det ordinarie. De studenter som deltar erbjuds ingen annan studiefinansiering än det reguljära studiemedlet. Totalt omfattade utbildningen drygt 430 helårsstudenter under 2015, vilket även i detta fall innebär att betydligt fler individer deltagit. Många av de med utländsk utbildning befinner sig i ett skede av livet då det kan vara svårt att avsätta tillräckligt mycket tid för studier eftersom de samtidigt måste försörja sig och få sin familj att fungera i det nya landet varför genomströmningen är låg.¹⁴

De högskolor och universitet som har i uppdrag att bedriva ULV är också engagerade i arbetet med det så kallade snabbspåret för utländska lärare genom vilket nyanlända lärare och förskollärare snabbare ska kunna erbjudas arbete i skolväsendet. Snabbspåret planeras gemensamt mellan arbetsmarknadens parter, Arbetsförmedlingen samt andra berörda myndigheter och utbildningsanordnare. Drygt 750 personer har deltagit i snabbspåret för lärare och förskollärare mellan januari 2016 och mars 2017.¹⁵

¹² Prop. 2017/18:1.

¹³ Förordning (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

¹⁴ Se t. ex. SOU 2016:35.

¹⁵ Prop. 2017/18:1.

11.2.1 Stärkta villkor för arbete och studier viktiga förutsättningar för högre genomströmning

De kompletterande pedagogiska utbildningar (KPU) som delvis finansieras med särskilda medel har utvärderats av Universitetskanslersämbetet (UKÄ).¹⁶ I utvärderingen skriver UKÄ bland annat att de kompletterande pedagogiska utbildningarna är ett viktigt alternativ till de ordinarie lärarutbildningarna. UKÄ pekar också på att försöksverksamheterna i dag bara erbjuder utbildningar för blivande lärare i matematik och naturvetenskapliga ämnen, och att utbildningar i fler ämnen kommer att behövas. UKÄ noterar också att det är tydligt att studenternas försörjning under studietiden är ett nyckelproblem. Trots det verkar KPU generellt huvudsakligen fungera bra såtillvida att studenterna som läser till ämneslärare via KPU i mycket lägre grad hoppar av utbildningen jämfört med dem som läser ordinarie ämneslärarutbildning.¹⁷

I fallet med Teach for Sweden hade, av de studenter som påbörjade utbildningen 2014, samtliga gjort klart alla poäng två år senare. 56 procent hade tagit ut en examen. Vid Alternativ KPU, som ingår i Brobyggaren, hade i november 2016 63 procent av de studenter som påbörjat utbildningen vårterminen 2015, avlagt en ämneslärarexamen.

Genomströmningen i VAL är cirka 30 procent och påverkas bland annat av att utbildningen genomförs vid sidan av ordinarie arbete i skolverksamheten. Även för ULV har problem kring studiefinansiering för deltagande studenter lyfts vilket bedöms påverka möjligheterna att slutföra utbildningen och nå examen.

11.3 Satsningar på fler vägar till läraryrket behövs

Det finns sannolikt många som skulle kunna tänka sig att yrkesväxla till lärare och avlägga en lärarexamen, men har svårt att genomföra det med de villkor som erbjuds i dag. Utredningen anser att det behövs satsningar som möjliggör att kombinera studier till lärare med arbete som obehörig lärare i skolväsendet. Goda kombinationsmöjligheter kan underlätta för personer som är nära en lärarexamen att yrkesväxla till lärare, och för huvudmän att öka andelen behöriga lärare. Med

¹⁶ Universitetskanslersämbetet (2017a).

¹⁷ Universitetskanslersämbetet (2016b).

tanke på att det är för få som påbörjar en lärarutbildning och förskollärarutbildning är det också ett långsiktigt sätt att investera i fler legitimerade och behöriga lärare och förskollärare.

11.3.1 Förlängning och utvidgning av försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning

Utredningens förslag: Försöksverksamheten med längre tidsbegränsade anställningar för den som arbetar som lärare och samtidigt läser en kompletterande pedagogisk utbildning som ger behörighet i ett eller flera ämnen där det råder brist på behöriga lärare, ska omfatta samtliga utbildningar som leder till en behörighetsgivande lärarexamen.

Läraren ska i försöksverksamheten med undantag från skollagens krav på legitimation och behörighet, kunna anställas under högst tre år om personen samtidigt genomför en utbildning som leder till en lärarexamen.

Anställningstiden får förlängas till högst fyra år om det finns särskilda skäl.

Läraren ska undervisa i skolväsendet i ett eller flera ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare.

Läraren ska ha ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen där läraren ska bedriva undervisning. Läraren ska samtidigt genomföra en utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen som omfattar det eller de ämnena.

Regleringen om tidsbegränsning av anställningen ska gälla utöver de former av visstidsanställning som regleras i lagen om anställningsskydd.

Försöksverksamheten bör förlängas och kunna tillämpas på anställningar som påbörjas senast höstterminen 2025.

Skollagen medger, med vissa begränsade undantag, bara anställning under ett år i taget för lärare som saknar legitimation.¹⁸ Detta får konsekvenser för de huvudmän som vill satsa på att låta obehöriga lärare studera för att avlägga en lärarexamen samtidigt som de arbetar.

¹⁸ 2 kap. 18 § skollagen

Eftersom detta i de flesta fall tar längre tid än ett år innebär en investering i en utbildning för en lärare som saknar legitimation en osäkerhet för såväl huvudmännen som lärarna, när risken finns att läraren inte kan arbeta kvar i verksamheten efter ett års anställning. Troligen skulle möjligheter till en längre anställning än ett år i taget göra det mer attraktivt för personer från andra delar av arbetslivet att utbilda sig till lärare och parallellt arbeta som obehörig lärare. Detta skulle också öppna möjligheter för universitet och högskolor att planera sina utbildningar så att studenterna först kan studera en del av utbildningen på campus, för att sedan läsa och arbeta under den senare delen av utbildningen.

Dagens försöksverksamhet ger möjlighet till längre anställning för vissa lärare

Sedan 2016 finns en försöksverksamhet som ger möjlighet för lärare som saknar en lärarexamen att vara anställda i högst två år, om de samtidigt läser en kompletterande pedagogisk utbildning för att avlägga en behörighetsgivande examen. Anställningstiden kan förlängas till högst tre år om det finns särskilda skäl. För att omfattas av försöksverksamheten ska läraren ha ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen som personen ska bedriva undervisning i.¹⁹ Ämnen som personen ska bli behörig i ska vara ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare, och Skolverket har bemyndigande att föreskriva vilka dessa ämnen är.²⁰ Försöksverksamheten kan tillämpas på anställningar som påbörjas senast höstterminen 2020.²¹

Den befintliga försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning är alltså en möjlighet för vissa obehöriga lärare att under vissa förutsättningar vara anställda längre tid än ett år i taget. För att omfattas av försöksverksamheten ska läraren ha ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i ett eller flera ämnen där det råder

¹⁹ 2 kap. 22 b § skollagen (2010:800).

²⁰ Skolverkets föreskrifter (2016:62) om vilka ämnen som omfattas av försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande anställning.

²¹ Förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.

brist på legitimerade och behöriga lärare. Samtidigt som läraren undervisar i detta ämne eller ämnen ska hen genomföra en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen.²² Av Skolverkets föreskrifter om vilka ämnen som omfattas framgår att det är blivande ämneslärare i grundskolans 7–9 och gymnasieskolan som avses.²³

Försöksverksamheten bör förlängas och utvidgas

Men med tanke på att lärarbristen är så stor, och då den drabbar fler skolformer och årskurser än de där ämneslärare undervisar, föreslår utredningen att försöksverksamheten ska förlängas och utvidgas till att också omfatta utbildningar som ger behörighet för att undervisa i grundskolans årskurser 1–6. Utredningen föreslår därför att läraren ska ha ämneskunskaper i det eller de ämnen som hen ska bedriva undervisning i, men att läraren också ska kunna bedriva ämnesstudier för att kunna bli behörig i fler ämnen, under den längre anställningstiden. Genom att mildra kravet på ämneskunskaper redan vid antagningen till utbildningen kan även studenter inom exempelvis VAL komma i fråga för en längre anställning.

I den befintliga försöksverksamheten kan en lärare vara visstidsanställd i upp till två år. Med särskilda skäl kan anställningen förlängas till tre år. Utredningen föreslår att tiden en lärare ska kunna vara anställd inom försöksverksamheten ska förlängas till tre år. Ett skäl till att utredningen föreslår att tiden det ska vara möjligt att vara visstidsanställd förlängs till tre år är att utredningen i delbetänkandet föreslog att lärare i yrkesämnena ska kunna vara visstidsanställda i tre år medan de läser en behörighetsgivande utbildning. Utredningen anser att det är bra om reglerna för anställning av lärare som samtidigt läser en utbildning som leder till en lärarexamen är likvärdiga. Detta för att det ska vara tydligt för huvudmän och deltagande lärare vad som gäller. Ett annat skäl är att studenter som behöver komplettera med ämnesstudier kan behöva längre studietid (och därmed längre anställningstid) än den som bara behöver läsa en kompletterande pedagogisk utbildning. Liksom i fallet med lärare i yrkesämnena, ska

²² 2 kap. 22 b § skollagen (2010:800).

²³ SKOLFS 2016:62 Skolverkets föreskrifter om vilka ämnen som omfattas av försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.

det vara möjligt att förlänga anställningen till högst fyra år om det finns särskilda skäl, till exempel lång sjukfrånvaro eller föräldraledighet.

För att omfattas av denna föreslagna försöksverksamhet krävs att läraren redan har ämnesstudier som hen kan tillgodoräkna sig i en examen. Då personer utan förskollärarytbildning kan anställas utan tidsbegränsning som barnskötare i förskolan omfattas inte förskollärare av förslaget.

Utredningen att försöksverksamheten förlängs till 2025, eftersom Skolverket har visat på att lärarbristen kommer att vara stor under en längre tid.

Viktigt att värna lärarlegitimationens intentioner

Samtidigt som det är viktigt att förenkla för huvudmän och blivande lärare är det också angeläget att värna elevers rätt att undervisas av behöriga lärare, och att väga vinsterna med att utöka tiden som obehöriga kan vara anställda mot riskerna med detta. Varje gång ett undantag eller en lättnad skapas i legitimationsreglerna finns också risken att syftet med legitimationsreformen undergrävs. Ju fler sätt det finns att undslippa behörighetskraven desto större är risken att legitimationen varken medför en högre kvalitet i undervisningen eller ett stärkt läraryrke. Utredningen anser dock att denna risk måste hanteras utifrån de förutsättningar som lärarbristen utgör. Lärarbristen med dess konsekvenser av att huvudmän nödgas bemanna undervisningen med obehöriga riskerar i sig att undergräva kvaliteten i undervisningen och urvattna kravet på att anställa behöriga lärare.

För den som anställs i den föreslagna utvidgade försöksverksamheten ställs krav om studier vid en behörighetsgivande utbildning, vilket är ett sätt att motverka att legitimationens intentioner undergrävs. Försöksverksamheten innebär dessutom bara att den obehöriga läraren har möjlighet att vara visstidsanställd under en längre tid än ett år, men innebär inte ett undantag från krav på legitimation för att ansvara för undervisningen eller sätta betyg. Utredningen anser därför inte att förslaget medför en risk att legitimationens intentioner undergrävs.

Anställning som obehörig lärare kan bli starten på en lärarkarriär

De obehöriga som väntas omfattas av försöksverksamheten kommer successivt att utveckla sina kunskaper, för att till slut kunna ta ut en lärarexamen.

Obehörig undervisande personal kan vara av olika slag:

- med lärarexamen men utan behörighet för ämnet, skolformen eller årskursen (fast anställd och visstidsanställd)
- med annan akademisk examen eller akademiska studier (fast anställd och visstidsanställd)
- utan akademiska studier, primärt på visstid.

Oavsett vilken kategori obehöriga lärare tillhör är det för elevernas lärande väsentligt att alla dessa sätts i en utvecklingsrörelse. För några blir det vägen in till att permanent axla läraryrket, för andra blir det fråga om att se till att de utvecklas under den tid de är verksamma i skolan. Om en obehörig person vikarierar under tre månader innebär det ju att eleverna under denna tid har en lärare med en lägre grad av yrkesskicklighet. De behöriga lärarna behöver också handleda sina obehöriga kollegor, och bistå i betygssättningen i de fall det handlar om olegitimerade lärare. Utredningen anser att det är viktigt att de två förstnämnda personalslagen blir fler. För dessa bör man se anställningen som obehörig lärare som en möjlig start på en lärarkarriär. Det ligger inte i denna utrednings uppdrag att hantera lärarbristen, men som framgick av utredningens delbetänkande menar utredningen att den grundläggande strategin måste utgå från att se realiteterna och att se till att summan av den samlade lärarkompetensen ökar successivt. I det perspektivet är förslaget att förlänga och utvidga försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning en investering i fler kunniga och behöriga lärare, både på kort och lång sikt.

11.3.2 Bättre ekonomiska förutsättningar att kombinera en lärar- eller förskolläraryt utbildning med arbete i skolväsendet

Utredningens bedömning: Regeringen bör överväga en satsning för att förbättra huvudmännens ekonomiska förutsättningar att låta obehöriga lärare läsa en lärarutbildning samtidigt som de arbetar kvar i skolväsendet, och personer som arbetar i förskolan att läsa en förskolläraryt utbildning. Satsningen skulle kunna ta formen av ett statsbidrag för att verksamma ska kunna kombinera arbete med en behörighetsgivande utbildning. Statsbidraget bör användas för att bereda personen tjänstledighet under studierna och anställa en ersättare. Det finns fördelar med att utforma satsningen på samma sätt som statsbidraget för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnen (2012:144).

Beroende på examens totala omfattning bör antalet terminer med möjlighet till statsbidraget variera, men bör maximalt kunna erhållas under 2 år och användas för varje person vid ett tillfälle.

Statsbidrag bör bara lämnas för den person som är antagen till en behörighetsgivande utbildning och har vissa studier att tillgodoräkna. Beroende på examens totala omfattning kan omfattningen på de tidigare studierna variera.

Utredningen bedömer att regeringen bör överväga en satsning som ger bättre möjligheter för den som har en tjänst som obehörig lärare eller arbetar i förskolan att samtidigt studera en kompletterande utbildning som leder till en lärar- eller förskolläraryt examen. Satsningen skulle kunna ta formen av ett statsbidrag för att huvudmän ska kunna låta obehöriga verksamma kombinera arbete med studier. Utredningen anser att det existerande statsbidrag som finns för lärare i yrkesämnen är en bra modell. Där finns villkoren att lärarens tjänst ska sättas ned med minst 25 procent och att statsbidraget kan användas i maximalt två år. Utredningen anser att ett nytt statsbidrag skulle kunna ha liknande villkor. Om huvudmannen vill bidra till en större nedsättning av tid finns det inget hinder.

De ekonomiska studievillkoren är ett nyckelproblem för studenter som läser kompletterande utbildningar som leder till lärarexamen

Som utredningen har visat kan bättre ekonomiska studievillkor bidra till att fler studerar till en lärarexamen. Universitetskanslersämbetet skriver i en utvärdering av kompletterande pedagogiska utbildningar att det är tydligt att studenternas försörjning under studietiden är ett nyckelproblem.²⁴ Vidare gör de bedömningen att det antagligen kommer att behövas generella stöd om yrkesverksamma ska lockas att omskola sig till lärare. Samma formulering används av regeringen i budgetpropositionen för 2018.²⁵

Det är troligt att de personer som skulle vara aktuella för en sådan satsning är äldre än den genomsnittliga universitetsstudenten, och att många dessutom har familj. Därför bör en satsning inrikta sig på att ge de obehöriga verksamma personerna tid för studierna. En satsning bestående av ekonomiska incitament för att öka motivationen för studier, till exempel i form av en utbildningspremie, bedöms därför inte vara effektiv för denna målgrupp. Det är också viktigt att utforma satsningen så att de studerande lärarna är kvar i undervisningen samtidigt som de studerar. På så sätt kan huvudmän som inte får tag i behöriga lärare bemanna undervisningen med obehöriga lärare som samtidigt utbildar sig, i stället för med obehöriga lärare som helt saknar utbildning.

En annan möjlighet är en satsning på ett utökat studiemedel. Denna möjlighet finns sedan 2015 för studenter som läser en KPU som leder till ämneslärarexamen inom matematik, naturorienterande ämnen eller teknik.²⁶ Enligt budgetpropositionen för 2018 utnyttjades dock denna möjlighet i begränsad utsträckning under 2016. Endast 16 procent av de 95 miljoner kronor som avsattes användes. Det tycks alltså som om en studiemedelssatsning inte är effektiv för att fler ska läsa en kompletterande pedagogisk utbildning.

Det finns också ett utbildningsbidrag om 25 000 kronor i månaden för forskarutbildade som deltar i en ettårig kompletterande utbildning till ämneslärare. Bakgrunden till utbildningsbidraget är att personer med forskarutbildning redan har använt de studiemedel de

²⁴ Universitetskanslersämbetet (2017a).

²⁵ Prop. 2017/18:1.

²⁶ Prop. 2017/18:1.

är berättigade till. Med satsningen beräknas under de närmaste fyra åren 200 personer utbildas med hjälp av utbildningsbidraget, särskilt inom ämnena matematik, biologi, kemi, fysik och teknik. Utredningen tror att många av dem som redan har tillräckligt mycket ämnesstudier för att komma i fråga för den satsning som utredningen föreslår, likt de forskarutbildade, också har använt de studiemedel som de är berättigade till, och att en satsning som, liksom ett utbildningsbidrag, ger personen tid för studierna, vore mer verkningsfull än ett utökat studiemedel.

En satsning bör inriktas på personer som är nära en lärar- eller förskollärarexamen

Utredningen anser att ett villkor för ett statsbidrag som är till för att personer ska kunna kombinera arbete med studier till lärare eller förskollärare ska vara att personen har vissa tidigare studier som kan tillgodoräknas. Beroende på examens totala omfattning kan omfattningen på de tidigare studierna variera. Det innebär att ett statsbidrag inte kommer att kunna finansiera en hel lärar- eller förskollärarytbildning. Utredningen anser att detta är rimligt, då det är viktigt att inte skapa incitament för att studenter ska välja bort de ordinarie lärarutbildningarna, och för att undvika undanträngningseffekter som drabbar de ordinarie lärarutbildningarna. Utredningen anser också att det är rimligt att den studerande bidrar till finansieringen av en del av sin utbildning.

Blivande behöriga lärare en resurs för skolan både nu och senare

Med tjänstgöring på deltid kan läraren eller förskolläraren hinna undervisa och ha en tydlig förankring i verksamheten. Det kan också finnas möjligheter att tillgodoräkna sig arbetet i den verksamhetsförlagda utbildningsdelen på det sätt som sker i Teach for Swedens projekt (se avsnitt 11.2). På den resterande tiden kan läraren läsa en behörighetsgivande utbildning, till exempel VAL eller KPU, och den blivande förskolläraren en förskollärarytbildning.

Utredningen anser att en statlig satsning kan uppmuntra huvudmän att tillsammans med universitet och högskolor ta initiativ till nya modeller för fler vägar till läraryrket. Förutom Teach for Swedens

projekt finns det exempel på huvudmän som tillsammans med högskolor och universitet tar initiativ till att underlätta arbete som obehörig lärare med studier som ska resultera i en lärarexamen. Högskolan Dalarna har tillsammans med länets kommuner tagit just ett sådant initiativ. Enligt en artikel på högskolans webbsida har man startat en helt ny grundlärarutbildning 4–6 där studenten arbetar som lärare på en skola samtidigt som hen utbildar sig till lärare och får en avtalsenlig månadslön.²⁷ Studenterna kan tillgodoräkna sig arbetet på skolorna som verksamhetsförlagd utbildning. Under denna har de handledning.

Enligt artikeln har satsningen två målgrupper, dels de som söker sig till yrket utan praktisk erfarenhet och de som redan jobbar som lärare utan behörighet. Också syftena är två; att locka fler till lärosätets lärarutbildningar och att höja kvaliteten vid dessa utbildningar. Kvalitetshöjningen ska bland annat ske genom att lärarjobbet kopplas tätare till utbildningen. På så sätt ska studenterna bli bättre rustade för lärarjobbets utmaningar när de är nyexaminerade.

²⁷ Högskolan Dalarna (2017).

12 Vissa frågor om modersmål, svenska som andraspråk och språkutveckling

Det råder i dag en omfattande brist på lärare i ämnet modersmål och bristen bedöms komma att öka. Det är därför nödvändigt att fler personer utbildar sig till modersmållärare så att fler elever får möjlighet att utveckla de kunskaper och värden som undervisningen i ämnet syftar till. Samtidigt är de utbildningsvägar som erbjuds för att bli lärare i ämnet begränsade. Då allt fler elever i skola och vuxenutbildning har en annan språkbakgrund än enbart svensk finns också ett stort behov av lärare i svenska som andraspråk. Även för detta ämne är de befintliga utbildningsvägarna begränsade.

I utredningens direktiv gör regeringen bedömningen att det kan behövas generella justeringar av till exempel grundlärarexamen för att ytterligare stärka lärares kunskaper och kompetens när det gäller barns och elevers språkinläring och språkutveckling, såväl när det gäller barn och elever med svenska som modersmål som de med ett annat modersmål än svenska. I utredningens uppdrag ingår därför att föreslå hur fler behörighetsgivande examina kan omfatta ämnena modersmål eller svenska som andraspråk och föreslå hur andra vägar till behörighet i fler av de av skolväsendet efterfrågade modersmålen ska kunna skapas. Utredningen ska också föreslå hur lärares och forskollärares kompetens inom språkinläring och språkutveckling ytterligare kan stärkas.

I utredningens delbetänkande, *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola* (SOU 2017:51), föreslog utredningen att ämnet modersmål och möjligheten till studiehandledning på modersmålet ska utredas i särskild ordning. På motsvarande sätt föreslog Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser (U 2016:05) att en särskild utre-

dare ska tillsättas för att göra en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk i syfte att säkerställa att alla elevgruppers behov av svenskundervisning tillgodoses liksom att utredaren i samband med detta skulle göra en analys av lärarförsörjningen i ämnena.¹ Båda betänkandena har remitterats. Utredningen om förbättrade möjligheter för elever att utveckla sitt nationella minoritetsspråk (U 2016:17) har föreslagit att minoritetsspråk ska utgöra ett eget ämne i skolväsendet och därmed skiljas från ämnet modersmål.² Förslagen som presenteras här utgår från den reglering som finns i dag. Att denna utredning väljer att inte avvakta eventuella kommande förändringar görs mot bakgrund av att behovet av lärare med behörighet i ämnena svenska som andraspråk och modersmål är så omfattande att det bedöms nödvändigt att flera processer pågår parallellt snarare än sekventiellt. Om ämnena modersmål eller svenska som andraspråk förändras, eller förutsättningarna för ämnena i övrigt justeras, kan därför också utbildningsvägarna behöva ses över med anledning av detta.

12.1 Fler behöriga lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk

I detta avsnitt behandlas frågorna om hur fler behörighetsgivande examina kan omfatta ämnena modersmål eller svenska som andraspråk och hur andra vägar till behörighet i ämnet modersmål ska kunna skapas. I 12.2 redogörs för frågan om hur lärares och förskollärares kompetens inom språkinläring och språkutveckling ytterligare kan stärkas.

¹ SOU 2017:54.

² SOU 2017:91.

12.1.1 Stort behov av lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk

Ämnet modersmål

Elever i grundskolan, grundsärskolan, gymnasieskolan och gymnasiesärskolan med ett annat modersmål än svenska har, om vissa förutsättningar är uppfyllda, rätt till modersmålsundervisning.³ Undervisningen i ämnet modersmål syftar till att eleverna ska utveckla kunskaper i och om sitt modersmål men också till att eleven ges möjlighet att utveckla sin kulturella identitet och sina kunskaper om kulturer och samhällen där modersmålet talas.⁴

Modersmålsundervisning ska erbjudas om elevens vårdnadshavare har ett annat modersmål än svenska och om språket är elevens umgängesspråk i hemmet. Exempel på andra förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att undervisning ska erbjudas är att minst fem elever i huvudmannens organisation önskar modersmålsundervisning i ett visst språk och att en lämplig lärare finns att tillgå.⁵ En elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna ska i grundskolan och motsvarande skolformer erbjudas undervisning i elevens nationella minoritetsspråk, finska, jiddisch, meänkieli, romani chib eller samiska, om det finns tillgång till en lämplig lärare. Elever i kommunal vuxenutbildning har inte samma rätt till undervisning i modersmål men eleverna kan läsa ämnet. Verksamheten i förskolan och förskoleklassen ska medverka till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål.⁶

Ämnet modersmål finns inte med i den nationellt fastställda timplanen för grundskolan eller gymnasieskolans poängplaner. Modersmålsundervisningen kan därför anordnas på olika sätt, till exempel som språkval, som elevens val eller utanför den garanterade undervisningstiden. Huvudmannens skyldighet att erbjuda modersmålsundervisning är begränsad till sju läsår under elevens skoltid om inte undervisningen rör ett minoritetsspråk eller ett nordiskt språk.⁷ Svårigheten att förutse flyktingströmmar i kombination med regleringen av

³ Regleringen av modersmålsundervisningen i de olika skolformerna finns i flera av skollagens kapitel liksom till exempel i skolförordningen och gymnasieförordningen. Noterna i stycket hänvisar därför endast till regleringen för grundskolan respektive gymnasieskolan.

⁴ Kursplan för ämnet modersmål i grundskolan.

⁵ 5 kap. 10 § skolförordningen (2011:185).

⁶ 8 kap. 10 § samt 9 kap. 10 § skollagen (2010:800).

⁷ 5 kap. skolförordningen respektive 4 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

modersmålsundervisningen och organiseringen av den, gör utmaningen att beräkna behovet av lärare extra stor.

Läsåret 2016/2017 rapporterades ungefär 27 procent av eleverna i grundskolan vara berättigade till modersmålsundervisning, vilket motsvarar cirka 275 000 elever. Av de som var berättigade till modersmålsundervisning deltog 57 procent, motsvarande 157 000 elever, i undervisningen. En av förklaringarna till varför inte fler deltog är bristen på lämpliga lärare för att bedriva undervisningen.⁸

Antalet språk som de elever som är berättigade till modersmålsundervisning i grundskolan talar är cirka 150 stycken, i vissa språk finns också flera olika varieteter. De tio största språken (arabiska, somaliska, engelska, bosniska/kroatiska/serbiska, persiska, spanska, kurdiska, finska, albanska och polska) står för cirka två tredjedelar av elevantalet.⁹ Bland de efterfrågade språken skiljer sig minoritetsspråken från de andra, inte bara för att huvudmannens skyldighet att erbjuda undervisning är skarpare formulerad utan också för att inte alla elever har språket som sitt förstaspråk utan att språket i stället kan utgöra ett så kallat arvspråk.¹⁰ De internationella åtaganden som Sverige har gjort inom språkområdet medför också ett åtagande att minoritetsspråken ska revitaliseras och bestå som levande språk i Sverige.¹¹

Andelen modersmålslärare med en pedagogisk högskoleexamen har sjunkit kraftigt de senaste åren. Av de cirka 7 200 tjänstgörande modersmålslärarna läsåret 2016/2017 var det bara drygt var fjärde som hade en pedagogisk högskoleexamen. Skolverkets statistik över andelen legitimerade och behöriga lärare i respektive ämne, årskurs och skolform omfattar inte lärarkategorier undantagna från legitimeringskravet varför dessa uppgifter inte finns tillgängliga.¹²

⁸ Skolverket (2008). *Med ett annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*. Rapport 321.

⁹ Källa: Skolverket 170302.

¹⁰ Jämför det engelska uttrycket "heritage language". Ett språk som barnet skulle ha haft som förstaspråk under andra omständigheter i samhället.

¹¹ Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk, SÖ 2000:3. Ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter, SÖ 2000:2.

¹² I utredningens delbetänkande *Utbildning, undervisning och ledning - reformvård till stöd för en bättre skola* (SOU 2017:51) finns mer information om bland annat behörighetsläget bland dagens modersmålslärare, satsningar som gjorts för att höja modersmålslärares kompetens samt huvudmannens möjligheter att erbjuda undervisning i modersmål som fjärrundervisning och lägga ut undervisningen på entreprenad.

Lärare i ämnet modersmål behövs i stora delar av skolväsendet och i ett mycket stort antal olika språk. I utredningens delbetänkande går det att ta del av ytterligare bakgrundsbeskrivningar vad gäller ämnet modersmål samt om dagens modersmållärare.

Ämnet svenska som andraspråk

Ämnet svenska som andraspråk introducerades 1989 i gymnasieskolan och den kommunala vuxenutbildningen och blev 1995 ett eget ämne även i den obligatoriska skolan. I den kommunala vuxenutbildningen finns utöver möjligheten att läsa svenska som andraspråk också möjlighet att läsa kommunal utbildning i svenska för invandrare, sfi, som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i det svenska språket. I förskolan och förskoleklassen finns inga undervisningsämnen reglerade men skolformerna ska, som tidigare nämnts, medverka till att barn med ett annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Lärare behöriga att undervisa i svenska som andraspråk behövs därmed i stora delar av skolväsendet.

I de obligatoriska skolformerna ska undervisning i ämnet svenska som andraspråk, om det behövs, anordnas för elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, för elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och för invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare.¹³ I gymnasieskolan och gymnasiesärskolan gäller att en elev som har ett annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk i stället för svenska.¹⁴ Ämnet ingår också i gymnasieskolans introduktionsprogram språkinträdning som är till för nyanlända elever som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket.

Av grundskolans och gymnasieskolans tim- och poängplaner framgår att undervisningstiden ska ha samma omfattning i såväl svenska som i svenska som andraspråk.¹⁵ Godkänt betyg i svenska som andraspråk ska likställas med godkänt betyg i svenska vid tillämpningen av behörighetsreglerna till de nationella programmen i gymnasieskolan

¹³ 5 kap. 14 § skolförordningen.

¹⁴ 4 kap. 11 § gymnasieförordningen.

¹⁵ Se skollagens bilaga 1,3 och 5.

och i bedömningen av om kraven för behörighet för tillträde till högskoleutbildning uppfylls.¹⁶ Till syfte och centralt innehåll är de båda svenskämnen i grundskolan till stora delar lika, men i gymnasieskolan är skillnaderna mellan ämnena större. Förutom att ämnesplanerna i svenska som andraspråk har en större betoning av språkets form och uppbyggnad, har de också en större betoning på att undervisningen ska ge eleverna redskap att relatera till sitt modersmål när de utvecklar det svenska språket.

Undervisningen i svenska som andraspråk kan organiseras på olika sätt. Antingen sker undervisningen i de två ämnena separat, det vill säga att eleverna som läser svenska som andraspråk skiljs från dem som läser svenska. Undervisningen i ämnena kan också ske integrerat.

Antalet elever som har undervisning i svenska som andraspråk har ökat kraftigt de senaste åren och uppgick läsåret 2016/2017 till 108 000, vilket motsvarar cirka 10,6 procent av det totala antalet elever i grundskolan.¹⁷ I gymnasieskolan behövs lärare i svenska som andraspråk särskilt för undervisning på introduktionsprogrammet språkintröduktion vilket syftar till att förbereda nyanlända elever för vidare studier, men också på de nationella programmen. Antalet elever på språkintröduktion ökade kraftigt under 2015 och 2016, och uppgick i september 2017 till cirka 36 000 elever. Många av dessa elever behöver läsa gymnasiekurser i svenska som andraspråk när de senare övergår till ett nationellt program. I kommunal vuxenutbildning är svenska som andraspråk den kurs på grundläggande nivå som har flest kursdeltagare.¹⁸ Under 2016 var det 46 000 kursdeltagare som studerade ämnet, vilket motsvarar 50 procent av samtliga kursdeltagare på grundläggande nivå. På gymnasial nivå är svenska som andraspråk 1 den tredje vanligaste kursen med cirka 19 000 deltagare. Antalet elever i sfi har ökat med 8,5 procent jämfört med år 2015, och uppgick år 2016 till drygt 150 000.

¹⁶ 16 kap. 33 § skollagen och 7 kap. 5 § högskoleförordningen (1993:100).

¹⁷ Skolverket (2017b).

¹⁸ Skolverket (2017c).

Av totalt cirka 8 670 tjänstgörande lärare i svenska som andraspråk i grundskolan och cirka 1 440 tjänstgörande lärare i svenska som andraspråk i gymnasieskolan är 45 respektive 30 procent legitimerade och behöriga för undervisningen.¹⁹ Svenska som andraspråk är därmed ett av de ämnen som generellt sett har den allra lägsta genomsnittliga andelen lärare med behörighet att bedriva undervisningen. I utredningens delbetänkande går det att ta del av ytterligare bakgrundsbeskrivningar vad gäller sfi och lärare verksamma där.

12.1.2 Möjligheterna att läsa lärar- och förskollärarytbildningar som inkluderar ämnena modersmål eller svenska som andraspråk är begränsade

Ämnena modersmål och svenska som andraspråk erbjuds i stora delar av skolväsendet. Däremot är utbildningsvägarna begränsade, att läsa något av ämnena är endast möjligt inom en av de fyra lärar- och förskollärarytbildningar som finns.

Fyra tydligt styrda lärar- och förskollärarytbildningar

Sedan 2011 finns det fyra olika lärar- och förskollärarytbildningar; förskollärarytexamen, grundlärarytexamen, ämneslärarytexamen och yrkeslärarytexamen, se tabell 12.1, som ska svara mot behovet av lärare och förskollärare i skolväsendets olika delar. För att bli lärare i kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna finns ingen särskild utbildningsväg eller examen. Behörig att undervisa i kommunal vuxenutbildning är i stället den som är behörig att undervisa på motsvarande nivå och i motsvarande ämne i grundskolan eller gymnasieskolan.²⁰ För att vara behörig att undervisa i vissa skolformer, till exempel grundsärskola och gymnasiesärskola, krävs också en speciallärarytexamen.

¹⁹ Skolverkets officiella statistik, Tabell 7. Viktigt att komma ihåg är att samtliga lärare behöriga att undervisa i svenska i någon av grundskolans årskurser 1–6 också fick behörighet att undervisa i svenska som andraspråk även om lärarens utbildning ej omfattat ämnet. Detta förklarar grundskolans något högre behörighetssiffra.

²⁰ 2 kap 31 § förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (behörighetsförordningen).

Tabell 12.1 Lärar- och förskollärarexamina

Examensordningen, högskoleförordningen (1993:100)

Examen	Inriktning	Omfattning, högskolepoäng
Förskollärarexamen		210
Grundlärarexamen	Inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3	240
	Inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6	240
	Inriktning mot arbete i fritidshemmet	180
Ämneslärarexamen	Inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9	270*
	Inriktning mot arbete i gymnasieskolan	300/330**
Yrkeslärarexamen		90

* Fr.o.m. den 2 juli 2018 kommer det också att vara möjligt att examen omfattar 240 högskolepoäng.

** Beroende på vilka undervisningsämnen som ingår.

De fyra lärar- och förskollärarexamina består, förenklat, av tre bygstenar:

1. *Utbildningsvetenskaplig kärna* (60 högskolepoäng) vilken innefattar för lärare och förskollärare centrala och generella kunskaper, till exempel läroplansteori och didaktik, specialpedagogik, konflikthantering och ledarskap.
2. *Verksamhetsförlagd utbildning* (30 högskolepoäng) där studenten ges möjlighet att i skola, förskola eller vuxenutbildning praktiskt omsätta sina teoretiska kunskaper och få en grund för fortsatta teoretiska studier.
3. *Ämnes- och ämnesdidaktiska studier* vilka omfattar studier i ett varierande antal undervisningsämnen och med olika ämnesdjup beroende på examen och inriktning. Generellt kan sägas att ju yngre barn utbildningen riktar sig mot desto fler undervisningsämnen ingår i examen. I förskolan finns inga fastställda undervisningsämnen varför ämnesstudierna utgörs av 120 högskolepoäng inom det förskolepedagogiska området.

Yrkeslärarexamen särskiljer sig från övriga examina då det för en sådan examen krävs att studenten redan vid antagning till utbildningen har kvalificerade och relevanta yrkeskunskaper, det vill säga att studenten redan har de kunskaper i undervisningsämnet som krävs, varför inga ämneskurser ingår i högskoleutbildningen. Utbildningen

omfattar dock ämnesdidaktik och metodik med relevans för ämnet. För yrkeslärarexamen ställs heller inget krav om ett genomfört självständigt arbete (examensarbete).

Via respektive utbildnings examensbeskrivning styrs utbildningarnas poängomfattning och innehåll.²¹ Lärosätena är fria att själva planera utbildningen utifrån de fastställda examensmålen och har också en möjlighet att precisera examensordningens fastställda krav. Generellt kan dock sägas att de nuvarande lärar- och förskollärarexamina är, jämfört med övriga examina i högskolan men också jämfört med tidigare lärarexamina, påfallande tydligt reglerade vad gäller innehåll och mål.

Kompletterande pedagogisk utbildning, KPU

För den som har tillräckliga kunskaper i ett undervisningsämne, till exempel svenska som andraspråk eller något annat språk, och vill bli ämneslärare finns möjligheten att gå en kompletterande pedagogisk utbildning, KPU.²² Utbildningen omfattar 90 högskolepoäng fördelade över utbildningsvetenskaplig kärna och verksamhetsförlagd utbildning.

Regeringen menade i samband med att de nya lärar- och förskollärarytbildningarna liksom möjligheten att läsa KPU infördes, att för personer med goda kunskaper i ett språk bör gällande regler för validering och tillgodoräknande kunna användas för att ersätta ämnesstudierna eller delar av ämnesstudierna.²³ Den lärare som har tillräckliga ämneskunskaper i något av ämnena modersmål eller svenska som andraspråk kan därmed läsa en KPU i stället för en hel ämneslärarytbildning.

²¹ Högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen.

²² Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

²³ Prop. 2009/10:89.

*Utbildningsvägarna begränsade för blivande lärare
i ämnet modersmål*

För den som vill läsa ett sammanhållet utbildningsprogram för att bli lärare i ämnet modersmål är ämneslärarutbildningen i dag det enda alternativet. Övriga lärar- och förskollärarexamina omfattar inte någon möjlighet att läsa ämnet utan kräver kompletterande studier i det aktuella språket för att kunna leda till behörighet. Detta trots att ämnet modersmål finns i hela grundskolan. För behörighet till en ämneslärarutbildning som omfattar ämnet modersmål krävs, utöver grundläggande behörighet för högskoleutbildning, att studenten själv har det aktuella språket som sitt modersmål (motsvarande gymnasieskolans kurs modersmål 2). Studier i ett språk som man själv inte har som modersmål eller har fått modersmålsundervisning i, räcker därmed inte med självklarhet för behörighet till utbildningen.

Tre lärosäten har tillstånd för att utfärda en ämneslärarexamen i något av de språk som efterfrågas i modersmålsundervisningen i skolväsendet. Examenstillstånden avser språken arabiska, finska, samiska och turkiska. Det är därmed en stor skillnad mellan antalet språk som skolväsendet har behov av (cirka 150 språk) och de utbildningsvägar som erbjuds. Antalet studenter på ämneslärarutbildningarna som finns i modersmål är också mycket begränsat, till höstterminen 2017 fanns endast fem förstahandssökande till utbildningarna.²⁴

I dag är det inte i första hand personer med en svensk lärarutbildning som står för skolans kompetensförsörjning av behöriga modersmålslärare. Drygt hälften av dem som sedan 2011 har fått en legitimation som inkluderar en behörighet i något modersmål har fått det baserat på en utländsk lärarutbildning.²⁵ Med stor sannolikhet ligger också internationella språkstudier till grund för flera utfärdade behörigheter i ämnet modersmål, även om det är en svensk lärarutbildning som legat till grund för legitimationen. I det delbetänkande som utredningen presenterade i juni 2017 går det att ta del av ytterligare information om kompletterande utbildningar som erbjuds personer med utländsk lärarutbildning.

Gällande regler för validering och tillgodoräknande kan användas för att ersätta ämnesstudierna eller delar av ämnesstudierna i språk-

²⁴ UHR:s antagningsstatistik.

²⁵ Uppgifter från Skolverket 170127.

ket.²⁶ Detta sker dock i begränsad omfattning, inte minst i de språk inom vilka lärosätena saknar kompetens, bland annat på grund av högskolans resurstilldelningssystem. Tyvärr saknas tillförlitlig statistik över det totala antalet avlagda examina som omfattar ett modersmål. Det är utifrån nuvarande statistik svårt att särskilja vilka språk som lästs som modersmål respektive som modernt språk. En grov uppskattning utifrån de uppgifter Universitetskanslersämbetet har över vilka ämnen som ingår i en utfärdad lärarexamen är dock att 20-talet utfärdade examina per år omfattar ämnesstudier i något modersmål.

Utbildningsvägarna begränsade även för lärare i svenska som andraspråk

Den som vill läsa en sammanhållen lärarutbildning för att bli lärare i svenska som andraspråk behöver sedan 2011 läsa en ämneslärarutbildning. Övriga lärar- och förskollärarexamina omfattar i dag inte möjligheter att läsa ämnet utan kräver kompletterande studier. Ämnet svenska som andraspråk för att kunna leda till behörighet. Inom ramen för ämneslärarutbildningens två inriktningar, mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 respektive inriktning mot arbete i gymnasieskolan, ställs olika krav på ämnesdjup i svenska som andraspråk för examen. För att nå ämneslärarexamen i svenska som andraspråk med inriktning mot arbete i årskurserna 7–9 krävs minst 45 högskolepoäng i ämnet medan det för inriktning mot gymnasieskolan krävs minst 90 högskolepoäng.²⁷

Totalt 12 universitet och högskolor har i dag tillstånd att utfärda ämneslärarexamen i svenska som andraspråk i den ena eller båda inriktningarna. Till höstterminen 2017 fanns drygt 170 förstahandsökande till en ämneslärarutbildning som omfattade svenska som andraspråk.²⁸ Flertalet lärosäten med examenstillstånd, liksom några ytterligare, erbjuder också svenska som andraspråk som fristående kurs, kurser som i många fall har ett stort antal förstahands-

²⁶ 6 kap. 7–8 §§ högskoleförordningen. Validering och tillgodoräkning av lärares tidigare utbildning och kunskaper och färdigheter som förvärvats i yrkesverksamhet görs inte minst inom ramen för de särskilda utbildningsinsatserna ULV (Utländska lärares vidareutbildning) och VAL (Vidareutbildning av lärare som saknar behörighetsgivande examen).

²⁷ Högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen.

²⁸ UHR:s antagningsstatistik.

sökande. Cirka 150 examina som omfattade ämnet svenska som andraspråk utfärdades under läsåret 2015/2016.²⁹

12.1.3 Krav för behörighet att bedriva undervisningen

Som grundregel krävs legitimation för att få anställas som lärare utan tidsbegränsning samt legitimation och behörighet för att bedriva undervisning. I utredningens delbetänkande finns uppgifter om legitimations- och behörighetssystemet som helhet samt om bakgrunden till varför det infördes.³⁰

Ämnet modersmål omfattas av ett undantag från kravet på legitimation

Behörig att undervisa i ämnet modersmål är den som har avlagt ämneslärarexamen eller en äldre examen om examen omfattar modersmålet som ett ämne. En legitimerad lärare som har kompletterat sin utbildning med studier om minst 30 högskolepoäng i modersmålet är också behörig att bedriva undervisningen. Detta gäller oavsett i vilken årskurs eller skolform undervisningen bedrivs.³¹ För behörighet krävs utöver examen och ämnesstudier också att läraren själv har det aktuella språket som modersmål.

I dag omfattas undervisning i ämnet modersmål av ett av skollagens undantag från det generella kravet på legitimation. Lärare i ämnet modersmål får under vissa förutsättningar anställas utan tidsbegränsning, ansvara för och bedriva undervisningen samt självständigt besluta om betyg utan att kraven på legitimation och behörighet är uppfyllda. För att detta ska vara möjligt krävs dock bland annat att den obehöriga läraren har tillräcklig kompetens för att undervisa i språket och att läraren är lämplig.³² Utredningen bedömde i delbetänkandet att det beskrivna undantaget bör kvarstå till dess tillgången till behöriga lärare i ämnet modersmål har ökat.³³

²⁹ Uppgift från Universitetskanslersämbetet 170404.

³⁰ SOU 2017:51.

³¹ 2 kap. 34 § behörighetsförordningen.

³² 2 kap. 18 skollagen, 6 kap. 5 § skolförordningen och 8 kap. 1 c § gymnasieförordningen.

³³ SOU 2017:51.

Olika krav för behörighet att undervisa i ämnet svenska som andraspråk i olika delar av skolväsendet

För behörighet att undervisa i ämnet svenska som andraspråk krävs dels en lärarexamen, dels att examen omfattar ämnesstudier i svenska som andraspråk eller att examen har kompletterats med ämnesstudier i svenska som andraspråk. Kraven på de kompletterande ämnesstudiernas omfattning varierar beroende på årskurs och skolförhållanden, vilket framgår av tabell 12.2 nedan. I de flesta fall motsvarar dessa krav de krav som ställs på ämnesstudiernas omfattning i relevant behörighetsgivande examen.³⁴

Tabell 12.2 Antal högskolepoäng som krävs för behörighet att undervisa i svenska som andraspråk

Skolförhållanden/årskurs	Högskolepoäng för behörighet ³⁵
Grundskolans årskurser*	
1–3	30 högskolepoäng
4–6	30 högskolepoäng
7–9	45 högskolepoäng
Grundsärskolan, samtliga årskurser	30 högskolepoäng
Gymnasieskolan	90 högskolepoäng
Gymnasiesärskolan	30 högskolepoäng
Kommunal vuxenutbildning	
Grundläggande nivå	30/45 högskolepoäng
Gymnasial nivå	90 högskolepoäng
sfi	30 högskolepoäng

* Motsvarande gäller också specialskolan och sameskolan.

12.1.4 Olika möjligheter att förändra examensordningens krav

Utredningens arbete med uppdraget att föreslå hur fler behörighetsgivande examina kan omfatta ämnena modersmål och svenska som andraspråk koncentreras på förändringar av grundlärarexamen. Detta då ämneslärarexamen redan omfattar möjligheter att läsa ämnena, då yrkeslärarexamen enbart inriktar sig mot gymnasie-

³⁴ 2 kap. behörighetsförordningen.

³⁵ Under åren 2011–2013 ställdes inte krav på ämnesstudier i svenska som andraspråk för behörighet att undervisa i ämnet i vissa av grundskolans årskurser. Den som hade ämnesstudier i svenska meddelades under denna period också behörighet i svenska som andraspråk. Sedan 2013 ställs dock krav på ämneskunskaper i svenska som andraspråk för behörighet.

skolans yrkesämnen och då undervisning i ämnen inte förekommer i förskolan.

Grundlärarexamen utfärdas med tre olika inriktningar, inriktning mot arbete i förskoleklassen och grundskolans årskurs 1–3, inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 4–6 samt inriktning mot arbete i fritidshemmet. Tabell 12.3 nedan visar vilka krav som examensordningen ställer vad gäller vilka områden och ämnen som ska ingå i grundlärarexamens tre inriktningar och till vilken omfattning.

Tabell 12.3 Grundlärarexamens inriktningar

Krav som ställs i examensbeskrivningen (högskolepoäng)

Förskoleklass och årskurs 1–3, 240 hp	Årskurs 4–6, 240 hp	Fritidshemmet, 180 hp
Utbildningsvetenskaplig kärna 60 hp		
Verksamhetsförlagd utbildning 30 hp, varav 15 hp är ämnesrelaterade		
Svenska, 30 hp	Svenska, 30 hp	Fritidspedagogiska området, 60 hp
Matematik, 30 hp	Matematik, 30 hp	Ett eller två praktiska eller estetiska ämnen, 30 hp
Engelska, 15 hp	Engelska, 30 hp	
SO, NO och teknik (poäng- antal ej fastställt i hög- skoleförordningen)	Valbart område, 30 hp: – NO och teknik – SO, eller – ett eller två praktiska eller estetiska ämnen	

För examen ska också studenten ha fullgjort ett eller två examensarbeten om totalt 30 hp (för inriktning mot fritidshemmet ett om 15 hp) i ett eller två av ämnena eller inom ramen för det fritidspedagogiska området.

Källa: Högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen.

För att kunna inrymma ytterligare ämnen finns olika alternativ:

- *Förlänga någon eller några av inriktningarna.* Att ge flera möjlighet att läsa något av ämnena modersmål eller svenska som andraspråk genom att förlänga en utbildning kan verka tilltalande. Att förlänga en utbildning innebär dock betydande kostnader såväl för den enskilda individen liksom för stat och kommuner. Det går också att ifrågasätta hur attraktiv en sådan förlängd utbildning skulle vara att läsa, inte minst i de fall förlängningen innefattar

studier i ämnet modersmål vilket i dag är undantaget krav på legitimation och behörighet för att få undervisa.

- *Justera kraven för den utbildningsvetenskapliga kärnan eller den verksamhetsförlagda utbildningsdelen när utbildningar omfattar dessa ämnen.* Denna strategi skulle innebära att inte samtliga lärare får den gemensamma kunskapsbas att stå på som den utbildningsvetenskapliga kärnan syftar till, en bas som bedöms vara av vikt både under utbildningen men också i det kommande yrkeslivet. Att ersätta hela eller delar av den verksamhetsförlagda utbildningsdelen för ytterligare ämnesstudier bedöms inte heller vara lämpligt då lärar- och förskollärarytbildningarna inte sällan får kritik för att de teoretiska delarna prioriteras på bekostnad av de mer praktiska och verksamhetsnära, och att utbildningens koppling till det kommande yrkeslivet därmed är för dålig. Att ytterligare skilja på innehållet mellan olika studentgrupper kan också medföra ökade kostnader.
- *Ersätta ett av de ämnen som i dag ingår med något av ämnena modersmål eller svenska som andraspråk.* För att nå en grundlärarexamen krävs att studenten har läst flertalet av de ämnen som eleverna läser i de årskurser som utbildningen är inriktad mot. Särskilt tydliga är kraven på svenska, matematik och engelska, det vill säga de ämnen som är de ojämförligt största i grundskolans årskurser 1–6. Att ersätta något av dessa ämnen är därmed svårt att göra utan att den grundläggande tanken om en klasslärare i de lägre årskurserna går förlorad. Däremot krävs redan i dag ett val mellan olika ämnen i inriktningen mot årskurs 4–6, ett val som skulle kunna utökas till att omfatta fler ämnen utan att påverka studierna i svenska, matematik eller engelska. På motsvarande sätt skulle en student som läser med inriktning mot arbete i fritidshemmet kunna få möjlighet att välja mellan fler ämnen än de praktiska och estetiska.
- *Göra ämnena modersmål eller svenska som andraspråk till ett valbart alternativ inom ramen för de olika inriktningarna.* Trots att det i dag finns ett visst utrymme att läsa ett ytterligare ämne i inriktningen mot förskoleklass och årskurs 1–3 är det p.g.a. examensbeskrivningens konstruktion inte möjligt att utfärda en examen som omfattar ett ämne utöver de ämnen som examensbeskrivningen fastslår ska ingå även om ämnesstudier i ett annat ämne de

facto har ingått. Det finns som redan nämnts redan i dag vissa valmöjligheter i inriktningarna mot arbete i årskurserna 4–6 samt mot arbete i fritidshemmet. En utökad valmöjlighet betyder dock att andelen som väljer att läsa till exempel natur- eller samhällsorienterande ämnen kan förväntas minska.

12.2 Utredningens förslag för fler behöriga lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk

12.2.1 Förslag om en mer flexibel grundlärarexamen

Utredningens förslag: Kraven för grundlärarexamen bör ändras så att ämnesstudier i något av ämnena svenska som andraspråk eller modersmål kan ingå i inriktningarna mot arbete i förskoleklassen och grundskolans årskurs 1–3 respektive mot arbete i grundskolans årskurs 4–6. Reglerna för behörighet att undervisa i något av ämnena bör förändras i och med detta. Förändringar av behörighetsreglerna bör också göras vad gäller krav på ämneskunskaper i svenska som andraspråk för den grundlärare eller motsvarande som också läst ämnet svenska.

Ökad flexibilitet i grundlärarutbildningarna för fler behöriga lärare

I dag kan inte ämnena modersmål eller svenska som andraspråk läsas i de lärarutbildningar som är inriktade mot grundskolans tidigare årskurser även om ämnena är viktiga delar av utbildningen i låg- och mellanstadiet. Detta påverkar möjligheterna att nå den kvalitet som eftersträvas i undervisningen i ämnena. Utredningen föreslår därför att examensbeskrivningen för grundlärarexamen ska justeras så att en högre grad av flexibilitet kan nås och det därmed blir möjligt att läsa ämnena svenska som andraspråk och modersmål i grundlärarutbildningen.³⁶ En möjlighet för den blivande läraren att kunna välja att läsa något av ämnena i sin grundläggande utbildning bedöms, utöver möj-

³⁶ I det fall beslut fattas om att minoritetsspråk ska särskiljas från modersmål och bli ett eget ämne i skolväsendet i enlighet med förslag i SOU 2017:91 bör även detta ämne kunna ingå i examen.

ligheten att nå högre kvalitet i undervisningen, också leda till att antalet behöriga lärare i ämnena ökar.

Utredningen menade i delbetänkandet *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola* (SOU 2017:51) att ämnet modersmål och möjligheten till studiehandledning på modersmålet behöver utredas i särskild ordning för att elever med ett annat modersmål ska få så goda förutsättningar som möjligt att utveckla det aktuella språket. Detta står utredningen fast vid. En sådan utredning har dock ännu inte kommit till stånd samtidigt som bristen på behöriga modersmålslärare är skriande. Utredningen väljer därför att, trots förslaget i delbetänkandet, lägga förslag som rör möjligheten till utbildning i modersmål i ämnets nuvarande form. Utredningen väljer att göra detta då huvudmannens skyldighet att erbjuda undervisning i en elevs modersmål är avhängigt att det finns en lämplig lärare, det vill säga att bristen på lärare som är behöriga att bedriva undervisning i ämnet modersmål påverkar elevens möjligheter att ta del av undervisning i ämnet.

Cirka en fjärdedel av grundskolans samtliga elever har i dag utländsk bakgrund. Få lärare undervisar i dag klasser där det inte finns någon eller några elever med en annan språkbakgrund än den svenska. Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser (U 2016:05) föreslog att en särskild utredare ska tillsätts för att göra en bred översyn av ämnena svenska och svenska som andraspråk inom den obligatoriska skolan i syfte att säkerställa att alla elevgruppers behov av svenskundervisning tillgodoses. Utredningen föreslog också att en analys av lärarförsörjningen i ämnena ska göras i samband med denna översyn. Denna utredning tillstyrker förslagen som U 2016:05 lämnade i dessa delar men väljer, precis som när det gäller ämnet modersmål, att trots detta lämna förslag som rör ämnet svenska som andraspråk då skolväsendets behov av kompetens inom området är stort.

Risken för stoffträngsel och undanträngningseffekter i utbildningarna

I grundläraresexamen med inriktning mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 finns ett visst utrymme för fördjupning i de ingående ämnena, eller för profilering. Detta utrymme föreslås nu också kunna användas till att läsa ytterligare ett ämne för den student

som så önskar. Detta kommer därmed inte att påverka examensordningens krav på ämnesstudier i övriga ämnen för examen. Däremot påverkar det sådan fördjupning och breddning som lärosätena i dag själva beslutat om.

Den student som väljer att läsa något av ämnena modersmål eller svenska som andraspråk som valbart område i en grundlärarexamen med inriktning mot arbete i årskurs 4–6 kan däremot inte samtidigt läsa någon av de befintliga inriktningarna mot samhällsorienterande ämnen, naturorienterande ämnen och teknik eller mot ett eller två praktiska eller estetiska ämnen. Detta kommer att påverka tillgången till behöriga lärare i dessa ämnen i mellanstadiet. Här finns dock också möjligheter att använda sig av ämneslärare och grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshemmet för att klara undervisningen i dessa ämnen. Möjligheter finns också att efter examen komplettera sin behörighet i ytterligare ämnen i det av utredningen i kapitel 6 föreslagna Lärarlyftet liksom på sikt inom ramen för professionsprogrammet. Förslaget för lärare i årskurs 4–6 kommer också att påverka möjligheten för den som har läst ämnet modersmål att fungera som en kvalificerad studiehandledare på modersmålet i till exempel de naturorienterande ämnena. Detta är en nackdel men utredningen menar att fördelarna ändå överväger. Förslaget kräver till exempel inte en genomgripande förändring av examensstrukturen. Dessutom bedöms modersmålsläraren i många fall också kunna få en bättre arbetssituation när hen också blir behörig att undervisa i ämnena svenska, matematik och engelska.

Flera universitet och högskolor har, liksom regeringen, uppmärksammat behovet av att även grundlärare ska kunna läsa ämnena modersmål och svenska som andraspråk inom ramen för den behörighetsgivande utbildningen.³⁷ Tolv lärosäten har föreslagit regeringen att examensbeskrivningen för grundlärarexamen ska förändras på det sätt som utredningen nu föreslår för att svenska som andraspråk ska kunna läsas i grundlärarutbildningen. Utredningen bedömer att det både är möjligt och lämpligt att göra motsvarande ändringar även vad gäller ämnet modersmål.

³⁷ Se Malmö högskola (2014), och Göteborgs universitet samt 11 andra lärosäten (2016).

En möjlighet att ta tillvara den språkkunskap som finns hos lärarstudenter

Många av dagens legitimerade och behöriga modersmållärare har läst en hel, eller delar av en, utländsk lärarutbildning. Detta kommer med stor sannolikhet att gälla även fortsättningsvis. En högre grad av flexibilitet i examensbeskrivningen bedöms kunna bidra till att de kunskaper och den kompetens som lärare med en utländsk utbildningsbakgrund besitter i större utsträckning kan tas till vara till exempel i de kompletterande utbildningar som erbjuds personer med utländsk lärarutbildning. Det är av många skäl angeläget för det svenska skolväsendet att kunna ta vara på den kompetens som finns. Det är också viktigt att frågan om språkstudierna har genomförts inom ramen för en utländsk utbildning eller som kompletterande studier inte avgör om en lärare ska anses vara behörig. I dag är detta otydligt.

För den som läser en svensk ämneslärarutbildning som omfattar ämnet modersmål krävs i dag att studenten själv har språket som sitt modersmål. På samma sätt krävs för den som kompletterar en behörighetsgivande examen med ämnesstudier i ett språk att hen har det aktuella språket som sitt modersmål. Det är nödvändigt att också den som läser en grundlärarutbildning som inkluderar ämnet modersmål har det aktuella språket som sitt modersmål för att ha sådana kunskaper som krävs för att kunna bedriva undervisningen med tillräckligt hög kvalitet. Universitets- och högskolerådet bör därför att besluta om en sådan områdesbehörighet för grundlärarexamen.

Ytterligare förslag som rör frågor om behörighet för att undervisa i ämnet modersmål finns i avsnitt 12.2.2.

Huvudmannens möjligheter att tillgodose behovet av kompetens

Dagens grundlärarexamen är tydligt styrd vad gäller poäng och innehåll i övrigt. Avsikten med detta var bland annat att underlätta huvudmannens möjlighet att planera och tillgodose behovet av kompetens i verksamheten. Utredningens förslag kan komma att i någon mån påverka detta då inte alla lärare kommer att vara behöriga i samma ämnen, det vill säga pusselbitarna i det kompetenspussel som varje huvudman och rektor behöver lägga kommer att se olika ut. Detta är samtidigt något som huvudmännen redan har stor vana av att hantera,

inte minst med tanke på hur ofta lärarutbildningen har reformerats under de gångna årtiondena. Utredningen bedömer att fördelarna med att fler grundlärare har behörighet att undervisa i ämnena modersmål och svenska som andraspråk tydligt överväger de eventuella organisatoriska svårigheter som kan uppstå. För den som är intresserad av att bli lärare i låg- eller mellanstadiet och läsa något av ämnena modersmål eller svenska som andraspråk bedöms möjligheten att läsa ämnen inom ramen för en examen i stället för att behöva komplettera med ämnesstudier efter examen vara attraktiv. Detta bör därför också innebära att huvudmännen får lättare att hitta den lärarkompetens som behövs för att bedriva undervisningen i skolväsendet.

Ändringar i behörighetsförordningen

De ämnen som den behörighetsgivande examen omfattar blir läraren som huvudregel också behörig att undervisa i. Detta bör också gälla för ämnena modersmål och svenska som andraspråk. Behörighetsförordningen bör därför förändras i och med att ämnena inryms i grundlärarexamen.

Det centrala innehållet i ämnena svenska och svenska som andraspråk sammanfaller i hög grad i grundskolans tidigare årskurser. En lärare behörig att undervisa i svenska har därmed en god grund att stå på för att också bedriva undervisning i svenska som andraspråk i dessa årskurser. Utredningen föreslår därför att kraven för behörighet i svenska som andraspråk ska justeras, bland annat för den lärare som kompletterar med ämnesstudier efter examen, för lärare som både har ämnesstudier i svenska som andraspråk och i svenska. För dessa lärare bör kravet på ämnesstudier i svenska som andraspråk omfatta 15 högskolepoäng. Det nuvarande kravet om 30 högskolepoäng bör dock kvarstå för den som enbart har ämnesstudier i svenska som andraspråk.

12.2.2 Förslag om förändrat krav för behörighet att undervisa i ämnet modersmål

Utredningens förslag: En lärare som har ett annat språk än svenska som sitt modersmål och som har ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål ska vara behörig att undervisa i ämnet modersmål.

Som ovan nämnts menar utredningen att ämnet modersmål och möjligheten till studiehandledning på modersmålet behöver utredas i särskild ordning. Detta för att fler elever ska få möjlighet att utveckla de kunskaper och värden som undervisningen i ämnet modersmål syftar till, och fler elever få det stöd som studiehandledning på modersmålet innebär. I avvaktan på att en sådan utredning kommer till stånd menar utredningen att vissa förändringar behöver genomföras, inte minst för att förstärka möjligheterna att eleverna får den undervisning de har rätt till.

Ökad flexibilitet också vad gäller kravet för behörighet i ämnet modersmål

Behörig att undervisa i ämnet modersmålet är, enligt dagens reglering, den som antingen har läst en ämneslärarexamen eller en äldre lärarexamen som omfattar ämnesstudier i modersmålet, eller den som har kompletterat sin behörighetsgivande lärarexamen med ämnesstudier om minst 30 högskolepoäng eller motsvarande i sitt modersmål.³⁸ Då utbildningsvägarna är få och då möjligheten att få sin faktiska språkkunskap prövad och tillgodoräknad är begränsad i flertalet av de cirka 150 olika språk som skolväsendet efterfrågar, begränsas också möjligheterna att ta tillvara den språkkompetens som finns bland blivande och redan yrkesverksamma lärare.

En lärare ska ha sådana kunskaper i didaktik och ämnesdidaktik inklusive metodik som krävs för undervisning och lärande inom ämnet.³⁹ Precis som att den blivande lärare i svenska som har svenska

³⁸ 2 kap. 34 § behörighetsförordningen.

³⁹ Högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen.

som modersmål behöver ha ämnesstudier i svenska för att kunna bedriva undervisning i svenska behöver också den som har ett annat språk som sitt modersmål ha fullgjort studier i språket för att kunna bedriva undervisning i det aktuella språket i ämnet modersmål. Läraren behöver inte minst utveckla den språkliga medvetenheten, till exempel i frågor om språkets grammatiska och fonetiska strukturer, liksom tillägna sig ämnesdidaktisk kunskap och kompetens. Dessa områden utgörs båda till viss del av generella kunskaper oberoende av det enskilda språket varför utredningen bedömer att det är skäligt att studier i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål också kan ligga till grund för behörighet. Utredningen menar att för den legitimerade lärare som har ett annat språk än svenska som sitt modersmål ska, vid sidan av studier i det enskilda språket, också studier i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål kunna utgöra grund för behörighet att undervisa i ämnet. Studier med sådan inriktning bör också vara möjliga att genomföra när ämnet modersmål läses i en behörighetsgivande utbildning, främst i grundlärarutbildningen. Universitet och högskolor uppmuntras att utveckla och erbjuda utbildning, både sammanhållna lärarutbildningar liksom enstaka kurser, med sådant innehåll.

Vilket språk är egentligen en persons modersmål?

För de som läser en ämneslärarutbildning som omfattar ämnet modersmål ställs krav på förkunskaper i det aktuella språket, till exempel att studenten ska ha läst språket inom ramen för modersmålsundervisning i skolan. Kravet för att den som kompletterar en tidigare examen för att bli behörig i ämnet modersmål bygger, som ovan nämnts, dels på att läraren ska ha genomfört ämnesstudier i en viss omfattning, dels på att läraren ska ha det aktuella språket som sitt modersmål. Vid ansökan om att komplettera sin legitimation får läraren därför intyga att språket är lärarens modersmål. Det finns dock inte en tydlig definition av vilket språk som är en persons modersmål. För en person kan modersmålet definieras som det språk man lärde sig först, för någon annan det språk man använder mest och för en tredje är modersmålet det språk man behärskar bäst.⁴⁰ Detta medför

⁴⁰ Arnstad, M. (2017).

att nivån på språkkunskaperna hos de lärare som ansöker om behörighet att undervisa i ämnet modersmål kan variera, liksom förtrogenheten med till exempel kultur och samhällsfrågor som förväntas följa med modersmålet.

Ämnet modersmål är komplext och innefattar inte uteslutande undervisning i det enskilda språket utan ska även ge eleverna förutsättningar att utveckla sin kulturella identitet och utveckla kunskaper om kulturer och samhällen där språket talas. Lärare behöver därför ha omfattande kunskaper för att eleverna ska kunna nå målen. Många av de personer som ansöker om att komplettera sin legitimation med behörighet att undervisa i modersmål har säkert en god grund att stå på vad gäller de kunskaper i ämnet som undervisning i ämnet modersmål kräver. Kanske har de vuxit upp och utbildat sig i ett land eller område där språket talas. Det är dock inte säkert, vare sig med behörighetsförordningens nuvarande krav eller med den förändring som utredningen föreslår. Hur detta kan utformas på ett bättre sätt är en av de frågor som behöver hanteras inom ramen för den föreslagna utredningen om ämnet modersmål och möjligheten till studiehandledning på modersmålet.

Professionsprogrammet som ett sätt att utveckla modersmålsundervisningen

Att bli legitimerad och behörig att undervisa i ett ämne är det första steget i att utveckla sin undervisningsskicklighet. Genom yrkeslivet krävs kontinuerlig kompetensutveckling för att vidmakthålla och vidareutveckla kunskapen och kompetensen. Utredningens förslag om ett professionsprogram för lärare ger en struktur och systematik som möjliggör att kvaliteten i modersmålsundervisningen kontinuerligt ska kunna utvecklas. Professionsprogrammet föreslås dock omfatta legitimerade lärare varför en betydande andel av de nuvarande lärarna i ämnet modersmål inte kommer att omfattas. Däremot omfattas de av det ansvar huvudmannen har att se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjligheter till kompetensutveckling.⁴¹ Utredningen föreslog i delbetänkandet flera stödinsatser för att främja kvaliteten, bland annat en fortbildningsinsats för obe-

⁴¹ 2 kap. 34 § skollagen.

höriga lärare liksom stödmaterial, till exempel i form av standardiserade undervisningsmodeller.

12.3 Kompetens i språkinlärning och språkutveckling

Utredningen har i uppdrag att föreslå hur lärares och förskollärares kompetens inom språkinlärning och språkutveckling ytterligare kan stärkas. Termen språkinlärning används i skolväsendet vanligen för processen när en person lär sig ett nytt språk vid sidan av sitt modersmål. Språkutveckling avser i stället den fortsatta utvecklingen av ett språk. Utredningen avgränsar det mycket vida uppdraget om språkinlärning till frågan om att ge barn och elever med ett annat modersmål än svenska grundläggande kunskaper i det svenska språket.

Utredningen ser uppdraget att föreslå hur lärare och förskollärares kunskaper och kompetens i språkutveckling som tvådelat, det rör såväl nyexaminerade lärare och förskollärares liksom redan yrkesverksammars kunskap och kompetens inom området. Det är därför relevant dels att överväga om förändringar av lärar- och förskollärarytbildningarnas examensmål behövs, dels att se vilka kompetensutvecklingsinsatser som redan pågår för att yrkesverksamma lärare och förskollärare för att avgöra om ytterligare statliga insatser behövs.

Frågan om kompetens i språkinlärning är beroende av tillgången till skickliga lärare som är behöriga att undervisa i svenska som andraspråk och sfi. I dag är bristen på lärare i ämnet mycket omfattande och det finns lärare som på grund av tidigare legitimations- och behörighetsregler är behöriga i ämnet utan att ha någon utbildning i det. Mer information om bristen på lärare i svenska som andraspråk går att ta del av i utredningens delbetänkande. Tidigare i kapitlet föreslår utredningen att svenska som andraspråk ska kunna läsas inom ramen för fler grundläggande lärarutbildningar. Därför behandlas frågan inte ytterligare här.

12.3.1 Det nödvändiga språket

Ett utvecklat språk är ett betydelsefullt redskap för lärande i alla ämnen. Med hjälp av språket kommunicerar vi med andra, utvecklar ny kunskap och visar vad vi har lärt oss. Det är också huvudsakligen med hjälp av språket som vi kan visa att vi har förstått eller beskriva

vad vi behöver hjälp med. Språket har därmed en central roll i skolans och förskolans arbete med att ge alla barn och elever förutsättningar att utvecklas så långt det är möjligt. I enlighet med språklagen är svenska det språk som huvudsakligen talas i det svenska skolväsendet varför varje barn och varje elev behöver ges goda förutsättningar att utveckla kunskaperna i svenska utifrån sina språkliga förutsättningar.⁴²

Språkinlärning och språkutveckling

Att behärska ett språk innebär att i både tal och skrift kunna uttrycka och tolka olika begrepp, känslor, fakta och åsikter. Att lära sig ett nytt språk är ofta en lång process. Det beräknas ta mellan fyra och åtta år att uppnå tillräckliga språkkunskaper för att kunna erövra ett ämne fullt ut på ett andraspråk. Tiden för att lära sig ett nytt språk är generellt sett beroende på ålder när språkinlärningen påbörjades, det är lättare om den påbörjas senast vid 12–13-årsåldern. Uppföljningar av studieresultat visar också att elever som har anlänt till Sverige före 12 års ålder har märkbart större chanser att lyckas med sin skolgång jämfört med elever som anlänt senare.⁴³ I skolan utvecklas elevernas grundläggande kunskaper i svenska främst i ämnet svenska som andraspråk, i bland inom ramen för en förberedelseklass, samt inom sfi.

Språkutveckling sker däremot i alla ämnen för samtliga elever. En elev som ännu inte har nått förstaspråksnivå i svenska gynnas av att ämneslärare aktivt arbetar för att också lära ut den svenska som är specifik för respektive ämne. Detta gör dock också den elev som har svenska som modersmål då till exempel ämnesspråkens uppbyggnad och terminologi varierar och behöver behärskas. Att skriva en laboratorierapport i kemi kräver andra språkkunskaper än att skriva en resonerande text i ett samhällsvetenskapligt ämne. Detta betyder också att det inte är möjligt för en lärare i svenska eller svenska som andraspråk att vara den som ensam ansvarar för elevers ämnesspecifika språkinlärning och språkutveckling.

⁴² 10 § språklagen (2009:600).

⁴³ Skolverket (2016b).

Lärare och förskollärare möter heterogena barn- och elevgrupper

Cirka var fjärde elev i grund- och gymnasieskolan har i dag utländsk bakgrund.⁴⁴ Få lärare möter därmed elevgrupper som är språkligt homogena på det sätt som ofta var fallet för ett par decennier sedan. I stället finns ofta en språklig mångfald som kräver särskild kunskap och kompetens att bemöta. Många lärare behöver därför planera undervisningen på ett sådant sätt att alla barns och elevers språk- och kunskapsutveckling stötts.

Även om det finns, och alltid har funnits, stora skillnader vad gäller språkkunskaperna hos barn och elever med svensk bakgrund har de senaste årens kraftiga ökning av andelen elever med utländsk bakgrund ställt frågorna om språkinläring och språkutveckling på sin spets. Bland elever med utländsk bakgrund är variationen vad gäller deras kunskaper i svenska ännu större. Många nyanlända är nybörjare i det svenska språket och behöver lära sig grunderna till exempel i sfi eller i en förberedelseklass. Bland de med utländsk bakgrund som har varit bosatta i Sverige en något längre tid behöver några tillägna sig ämneskunskaper på ett språk de fortfarande lär sig samtidigt som andra elever har ett väl utvecklat vardagsspråk på svenska, men behöver tillägna sig ett skolspråk för att kunna klara skolans krav. Vikten av att lärarna i skolväsendet har de kunskaper och den kompetens som behövs för att kunna möta dessa elevers olika behov vad gäller språkinläring och språkutveckling är uppenbar för att eleverna ska ges en chans att nå kunskapsmålen.

2016 förtydligades skollagen i vissa frågor som rör grundskolans mottagande och undervisning av nyanlända och vissa andra elever. En nyanländ elev ska senast inom två månader från det att eleven har tagits emot inom grundskolan placeras i den undervisningsgrupp eleven normalt ska tillhöra.⁴⁵ Rektor får besluta att en elev delvis ska undervisas i förberedelseklass om eleven saknar tillräckliga kunskaper i svenska för att kunna tillgodogöra sig den ordinarie undervisningen. En elev får dock ges undervisning i förberedelseklass som längst under två år.⁴⁶ Den nya regleringen betonar ytterligare nödvändigheten av att alla lärare arbetar språkutvecklande.

⁴⁴ Till gruppen med utländsk bakgrund räknas personer som är utrikes födda eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Uppgift från Skolverket (2017i).

⁴⁵ 3 kap. 12 e § skollagen.

⁴⁶ 3 kap. 12 f § skollagen.

En relaterad fråga är den om elever som har en kort skolbakgrund, eller helt saknar den, en grupp som har ökat under de senaste åren. Utredningen om elever som kommer till Sverige under grundskolans senare årskurser (U 2016:05) konstaterade att de huvudmän den utredningen varit i kontakt med uppger att huvudmännen i dag tar emot fler elever som inte har någon skolbakgrund alls. Huvudmännen möter därför i större utsträckning än tidigare en ny uppgift, nämligen att undervisa äldre elever i grundläggande läs- och skrivförmåga. Den nämnda utredningen föreslår därför att Skolverket ges i uppdrag att utforma ett stödmaterial i alfabetisering och läs- och skrivinlärning inom grundskolan och gymnasieskolans introduktionsprogram. Motvarande material för grundläggande litteracitet inom den kommunala vuxenutbildningen finns sedan 2016.⁴⁷

Vad innebär ett språkutvecklande arbetssätt?

Språkutvecklande undervisning kan utformas på många sätt och beror till viss del på vilket ämne som är aktuellt, men det finns forskning som visar att en ämnesspecifik och språkutvecklande undervisning är kontextrik och innehåller språklig stöttning och mycket interaktion. För att genomföra denna typ av undervisning behöver lärare planera och genomföra undervisningen på ett sätt som gynnar både språk- och kunskapsutveckling, alltså en undervisning ”där språket ständigt sätts i fokus i alla ämnen och där språk och innehåll integreras så att språket utvecklas parallellt med ämneskunskaperna”.⁴⁸

Enligt Skolverket bör läraren använda varierade arbetssätt som tillåter eleverna att vara språkligt aktiva. Läraren behöver också vara ämnesspråkligt medveten och kontinuerligt analysera vad som utmärker det aktuella ämnets språk, till exempel i de texter som används i undervisningen. På så sätt ökar lärarens kunskaper om ämnesspråket i det aktuella ämnet och det blir också möjligt att identifiera sådant som rent språkligt kan utgöra hinder för elevernas kunskapsutveckling vilket kan bidra till att gapet mellan elevens vardagsspråk och ämnesspråket minskar. Läraren kan, vid sidan av ämnesinnehållet, betona till exempel läsning och skrivning, muntlig framställning samt

⁴⁷ SOU 2017:54.

⁴⁸ Gibbons, P. (2013).

undervisning om vad som utmärker olika texter i ämnet och också om olika lärandestrategier.⁴⁹

12.3.2 Examensbeskrivningarnas krav inte tydligt formulerade

De examensbeskrivningar som reglerar lärar- och förskollärarytbildningarnas innehåll omfattar dels krav på utbildningens omfattning vad gäller högskolepoäng som helhet och för olika ämnen, dels krav på vilka kunskaper och färdigheter som studenten ska uppvisa för att respektive examen ska kunna erhållas.⁵⁰ Av tabell 12.4 framgår vilka konkret formulerade krav som i dag ställs vad gäller språkinläring och språkutveckling för respektive examen och inriktning.

Tabell 12.4 Examensbeskrivningarnas krav

Examen	Exempel på krav som studenten ska ha uppnått för examen
Förskollärarexamen	Visa fördjupad kunskap om barns kommunikation och språkutveckling
	Visa kunskap om grundläggande läs-, skriv- och matematikinläring
Grundlärarexamen	
F–3	Visa fördjupad kunskap om grundläggande läs-, skriv- och matematikinläring och om barns kommunikation och språkutveckling
4–6	Visa fördjupad kunskap om läs-, skriv- och matematikutveckling
Fritidshemmet	Visa kunskap om barns kommunikation och språkutveckling samt visa kännedom om grundläggande läs-, skriv- och matematikinläring
Ämneslärarexamen	Ingen särskild skrivning om språkinläring eller språkutveckling
Yrkeslärarexamen	Ingen särskild skrivning om språkinläring eller språkutveckling

Källa: Högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen.

⁴⁹ Kästen-Ebeling & Otterup (red.) (2016) och Skolverket (2018e) hämtat 180114.

⁵⁰ Högskoleförordningens bilaga 2, examensordningen.

För samtliga lärarexamina gäller också att studenten för examen bland annat ska:

visa sådana kunskaper i didaktik och ämnesdidaktik inklusive metodik som krävs för undervisning och lärande inom det eller de ämnen som utbildningen avser och för yrkesutövningen i övrigt

visa fördjupad förmåga att skapa förutsättningar för alla elever att lära och utvecklas.

Motsvarande formuleringar finns också för förskolläraryxamen. Även om examensbeskrivningarnas krav, vilket nämnts ovan, är ovanligt detaljerade jämfört med de som gäller för andra yrkesexamina, regleras inte alla krav på den blivande läraren eller förskolläraren i detalj. Examensbeskrivningarnas formuleringar pekar i stället mot kraven i de gällande läroplanerna samt kurs- och ämnesplanerna i stället för att reglera samma fråga på flera ställen. För att avgöra om den nuvarande regleringen av lärar- och förskollärarytbildningarna omfattar krav på kunskaper och färdigheter om ett språkutvecklande arbetssätt är det därför relevant att också titta på de krav som ställs i dessa.

12.3.3 Det språkutvecklande perspektivet betonas i läroplaner samt kurs- och ämnesplaner

I läroplanerna beskrivs verksamheternas värdegrund och uppdrag samt mål och riktlinjer för arbetet i de olika skolformerna samt i fritidshemmet. För varje ämne i grundskolan och motsvarande skolformer finns det en kursplan. På samma sätt finns det för varje ämne i gymnasieskolan och motsvarande skolformer en ämnesplan. Kurs- respektive ämnesplanerna beskriver ämnets syfte, centrala innehåll samt de kunskapskrav som ställs för olika betyg i olika årskurser och efter att olika kurser har slutförts i gymnasieskolan.

Samtliga läroplaner har ett tydligt språkutvecklande perspektiv. I läroplanen för förskolan finns bland annat följande skrivningar med.

Förskolan ska lägga stor vikt vid att stimulera varje barns språkutveckling och uppmuntra och ta till vara barnets nyfikenhet och intresse för den skriftspråkliga världen. Barn med utländsk bakgrund som utvecklar sitt modersmål får bättre möjligheter att lära sig svenska och även utveckla kunskaper inom andra områden. Av skollagen framgår att förskolan ska medverka till att barn med annat modersmål än svenska får möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt

modersmål. (...) Förskolläraren ska ansvara för att arbetet genomförs så att barnen stimuleras och utmanas i sin språk- och kommunikationsutveckling.⁵¹

På motsvarande sätt finns tydliga skrivningar i läroplanen för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet:

Skolan ska ansvara för att varje elev efter genomgången grundskola kan använda det svenska språket i tal och skrift på ett rikt och nyanseerat sätt.

Läraren ska (...) organisera och genomföra arbetet så att eleven (...) får stöd i sin språk- och kommunikationsutveckling.⁵²

I varje kursplan tydliggörs också respektive ämnes språkliga uppdrag. Av kursplanen i fysik framgår till exempel att ett av syftena med undervisningen i ämnet är att "eleverna ska ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att använda fysikens begrepp, modeller och teorier för att beskriva och förklara fysikaliska samband i naturen och samhället". Undervisningen i ämnet ska också "bidra till att eleverna utvecklar förmågan att samtala om, tolka och framställa texter (...) med naturvetenskapligt innehåll". Av kursplanen i idrott och hälsa framgår det att "eleverna ska (...) utveckla kunskaper om begrepp som beskriver fysiska aktiviteter och ges förutsättningar att ta ställning i frågor som rör idrott, hälsa och livsstil".

Även av gymnasieskolans ämnesplaner liksom av respektive kursbeskrivning framgår det språkliga uppdraget. Några exempel från olika typer av ämnen:

- *Ämnet fritidsbåtteknik*. Undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla förmåga att samarbeta och kommunicera med andra samt att använda begrepp och uttryck som är relevanta för ämnesområdet,
- *Ämnet bild*. Undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla förmåga att se, analysera, tolka och samtala om olika typer av bilder. Förmåga att använda ämnesområdets språk och etablerade begrepp för att förklara och värdera eget och andras bildarbete samt andra visuella företeelser.

⁵¹ Förordning (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.

⁵² Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.

- *Ämnet historia.* Undervisningen ska ge eleverna förutsättningar att utveckla förmåga att använda olika historiska teorier och begrepp för att formulera, utreda, förklara och dra slutsatser om historiska frågeställningar utifrån olika perspektiv.

På motsvarande sätt lyfts varje lärares ansvar för elevernas språkutveckling tydligt fram också i övriga läroplaner samt i det stora flertalet kurs- och ämnesplaner.

Det är alltså klart reglerat att samtliga lärare och förskollärare har ansvar för samtliga elevers språkutveckling. Skolverket är också tydliga med att det språkliga perspektivet har stor betydelse i alla skolformer med sina olika verksamheter och skolämnen.⁵³ Detta ska därmed påverka innehållet i lärar- och förskollärarytbildningarna.

12.3.4 Strukturerna gör området svårt att överblicka

Lärar- och förskollärarytbildningar bedrivs vid 28 olika universitet och högskolor inom ramen för flera olika examina, inriktningar och ämnen varför skillnader i inriktning och strukturer finns både *mellan* olika lärosäten men också *inom* ett och samma. Det är därför mycket svårt att säga något generellt om vilket utrymme frågan om ett språkutvecklande arbetssätt får i lärar- och förskollärarytbildningarna i dag. En uppföljning av åtta lärarytbildningar visar på stor variation vad gäller om utbildningen bygger på de insikter som finns om språkets roll för lärande, allt från god insikt till inga inslag av språkligt tänkande och insikter om dess roll.⁵⁴ Flera av de universitet och högskolor som utredningen har varit i kontakt med menar att det språkutvecklande perspektivet har fått en mer framträdande roll de senaste åren. Det finns exempel på lärosäten som har beslutat om lokala examensmål för att betona vikten av språk- och kunskapsutveckling ur ett första- och andraspråksperspektiv. Samtidigt menar flera att universitetets eller högskolans kompetens inte alltid räcker till utan att befintlig personal kan behöva kompetensutvecklas och att ny personal med denna kunskap och kompetens behöver rekryteras.⁵⁵

⁵³ Skolverket (2012b).

⁵⁴ Norberg Brorsson, B. och Lainio, J. (2016).

⁵⁵ Uppgifter bl.a. från Lärarytbildningskonventet 171218.

På samma sätt som det finns stora skillnader mellan olika universitet och högskolor finns också stora skillnader mellan huvudmän, skolor samt mellan olika lärare. Skolinspektionen pekar i sina uppföljningar på området på att det ofta finns svagheter i det språkutvecklande arbetet. Resultaten av Skolinspektionens kvalitetsgranskning *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska, 2010*, visar att undervisningen i den svenska skolan inte gynnar flerspråkiga elever i tillräckligt hög grad och att bristerna i många förskolor och skolor gäller generella svagheter i arbetet med språk- och kunskapsutveckling.⁵⁶ Skolinspektionen menar att många lärare saknar kunskap om hur man kan arbeta språk- och kunskapsutvecklande och många lärare saknar nödvändig kunskap om elevernas bakgrund och kunskapsnivå.

Skolinspektionens granskning *Utbildningen för nyanlända elever 2014* stärker slutsatserna från 2010. Inspektionen pekar bland annat på att hur insatserna för elevens språkutveckling ska ske sällan är definierat i gemensamma åtgärder eller i samsyn kring strategier, utan vilar främst på enskilda lärares kunskap och förmåga. Granskningen lyfter dock också fram flera goda exempel på lärare och skolor som ger nyanlända elever en undervisning som präglas av ett språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt.⁵⁷

Sedan granskningarna genomfördes har universitet och högskolor märkt av ett kraftigt ökat intresse från huvudmän och lärare att skaffa kompetens inom området. Detta skulle kunna tala för att resultatet skulle vara något bättre om motsvarande granskning gjordes i dag. Samtidigt talar det mycket stora antalet nyanlända, inte minst hösten 2015, att också skolväsendets behov av kompetens inom det språkutvecklande området har ökat dramatiskt.

12.3.5 Pågående insatser för att stärka den språkutvecklande kompetensen i skolväsendet

Skolverket genomför en rad särskilda insatser för att öka den språkutvecklande kompetensen i skolväsendet. Det gäller dels insatser för att stärka undervisningen för nyanlända elever, dels insatser som avser att stärka undervisningen för alla elever. Sedan länge pågår också

⁵⁶ Skolinspektionen (2010).

⁵⁷ Skolinspektionen (2014c).

arbete vid Nationellt centrum för språk-, läs- och skrivutveckling. Vid sidan av de statliga insatserna har många huvudmän, skolor och lärare också tagit egna initiativ till att genomföra olika former av kompetensutvecklande insatser på området. Detta arbete lyfts fram till exempel av Skolinspektionen i granskningen av utbildning för nyanlända elever.⁵⁸ Flera insatser görs också i samverkan med Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet. I kapitel 6 har ett antal av Skolverkets kompetensutvecklande insatser redan beskrivits utförligt varför endast kortare beskrivningar ges här.

Utveckla språk-, läs- och skrivundervisningen (Läslýftet)

Statens skolverk har sedan 2013 i uppdrag att svara för genomförandet av fortbildning för lärare i läs- och skrivutveckling med fokus på det kollegiala lärandet, det så kallade Läslýftet.⁵⁹ Uppdraget har både förlängts och utvidgats för att omfatta fler skolformer än initialt och pågår nu till och med 2019. Under åren 2014–2016 deltog cirka 18 300 lärare i satsningen.

Utvärderingen av Läslýftet visar att ungefär hälften av de deltagande lärarna menar att satsningen har bidragit till att de har förändrat sin undervisning, främst genom att de använder olika texter och textsamtal mer medvetet i undervisningen. En av fyra lärare bedömer att Läslýftet ”i stor utsträckning” har förbättrat elevernas språk-, läs- och skrivförmågor.⁶⁰

Ett nationellt skolutvecklingsprogram om nyanlända och flerspråkiga barns och elevers lärande

Skolverket erbjuder ett nationellt skolutvecklingsprogram med syftet att skapa bättre förutsättningar att erbjuda nyanlända och flerspråkiga barn och elever utbildning av hög och likvärdig kvalitet. Programmet erbjöd hösten 2017 flera insatser inom det språkutvecklande området. Insatserna innebar såväl uppdragsutbildningar som ger högskolepoäng som stödmaterial för verksamma lärare.

⁵⁸ Skolinspektionen (2014c).

⁵⁹ Regeringen (2013b).

⁶⁰ Carlbaum, S. Andersson, E. & Hanberger, A. (2016).

Ett exempel på en uppdragsutbildning är en introduktionskurs i svenska som andraspråk som ges av flera universitet och högskolor, både på campus och på plats hos huvudmannen. Syftet är att höja kompetensen genom att ge läraren verktyg för att förbättra sin undervisning för att stärka flerspråkiga och nyanlända elever. Kursen är öppen för alla lärare, oavsett vilket ämne hen undervisar i.

Skolutvecklingsprogrammet erbjuder också bedömningsstödet Bygga svenska. Bygga svenska är till för lärare som undervisar nyanlända elever i svenska och svenska som andraspråk. Materialet hjälper läraren att följa nyanlända elevers språkutveckling i grundskolan och i gymnasieskolans introduktionsprogram från nybörjarnivå till avancerad nivå. Materialet publicerades 2017.

Uppdrag till Skolverket att göra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och elever med ett annat modersmål än svenska

Skolverket fick 2015 i uppdrag att genomföra insatser för att stärka huvudmannens förmåga att erbjuda nyanlända elever och elever med annat modersmål än svenska en utbildning av hög och likvärdig kvalitet.⁶¹ Målet är att förbättra elevernas förutsättningar för goda kunskapsresultat inom grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan, och högre måluppfyllelse i förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet. Skolverket genomför såväl generella som riktade insatser till huvudmän och skolor.

Målgrupper för de olika insatserna är huvudmän, rektorer, lärare i alla ämnen, modersmålslärare, studiehandledare på modersmålet samt annan personal inom grundskolan och motsvarande skolformer samt gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Från och med 2017 innefattar satsningen även förskolan, förskoleklassen och fritidshemmet, och i och med budgetpropositionen för 2018 ska också den kommunala vuxenutbildningen omfattas. De enkätuppföljningar som Skolverket gjort under 2016 visar att huvudmännen i stor utsträckning är nöjda med det stöd som de fått.

⁶¹ Regeringen (2015c).

Utvecklingspaket språkutvecklande arbetssätt

Skolverket har också tagit fram ett utvecklingspaket som syftar till att stödja lärare i alla skolans ämnen i arbetet med att utveckla undervisningen så att elevernas språk- såväl som deras kunskapsutveckling gynnas. Materialet i utvecklingspaketet, som finns att tillgå på Skolverkets hemsida, ger utrymme för egna reflektioner och diskussioner i grupp under en bestämd tid, i Skolverkets förslag på arbetsgång ges exempel på hur man på en skola kan arbeta med materialet under fem tillfällen om cirka två timmar.

12.3.6 Utredningens förslag om språkutveckling och språkinläring

Utredningens bedömning: Utredningen föreslår att inga förändringar görs av examensbeskrivningarna för de fyra lärar- och förskollärarexamina vad gäller språkutveckling eller språkinläring.

Utredningen uppmanar varje universitet och högskola med lärar- och förskollärarytbildning att noga tillse till att studenterna får med sig sådan kunskap och kompetens att de kan arbeta språkutvecklande i sina ämnen och att detta också omfattar ett andraspråksperspektiv.

Skolverket uppmanas att se till att kompetensutvecklingsinsatser i språkutveckling relevanta för lärare och förskollärare i samtliga skolformer finns att tillgå.

Det språkutvecklande perspektivet är nödvändigt för att läroplanernas liksom kurs- och ämnesplanernas mål ska kunna uppnås. I dag möter lärare elevgrupper med en stor variation vad gäller den språkliga bakgrunden vilket också ställer krav på språkutveckling ur ett andraspråksperspektiv. För att främja alla elevers och barns lärande är det därför av stor vikt att samtliga lärare och förskollärare har tillräcklig kunskap och kompetens för att kunna arbeta språk- och kunskapsutvecklande.

Trots detta, och trots att examensbeskrivningarna i dag saknar tydligt formulerade krav inom området, i alla fall om man med detta menar att till exempel termen språkutveckling saknas, väljer utredningen att inte föreslå någon förändring av examensbeskrivningarna

för de fyra lärar- och förskollärarexamina. Utredningen menar att krav på kunskaper om ett språkutvecklande arbetssätt bör ses ingå som en naturlig del i flera av de befintliga examensmålen, detta särskilt då området är så tydligt framskrivet i de olika läroplanerna liksom i kurs- och ämnesplaner. Utredningen menar att det är av stor vikt att samtliga universitet och högskolor som bedriver lärar- och förskollärarutbildning ger studenterna möjligheter att utveckla de kunskaper och förmågor som krävs för att bedriva undervisning i enlighet med den reglering som finns. Utredningen uppmanar därför varje lärosäte att noga se till att studenterna får med sig sådan kunskap och kompetens att de kan arbeta språkutvecklande i sina ämnen.

Att föreslå, liksom att besluta om, förändringar av examensbeskrivningarna är en vanlig åtgärd för att visa politisk handlingskraft inom olika prioriterade områden. Utredningen menar att detta är olyckligt. De ofta förekommande mindre ändringarna av examensbeskrivningarna tillsammans med de genomgripande förändringarna av lärar- och förskollärarutbildningarna som regelbundet sker med cirka tio års mellanrum, påverkar lärosätenas intresse för och möjligheter att strategiskt och långsiktigt arbeta med att utveckla innehållet i utbildningarna. Lärosätena får i stället lägga en stor del av sina resurser på att hantera de förändringar som har beslutats av regeringen även om det egentligen är ett annat område som bedöms behöva prioriteras. Enkelt uttryckt kan man säga att lärar- och förskollärarutbildningen avprofessionaliseras. Utredningen vill undvika att ytterligare bidra till denna utveckling.

Ytterligare insatser för att stärka nuvarande lärare och förskollärares kompetens

Omfattande insatser pågår i dag för att öka lärares och förskollärares kunskap och kompetens vad gäller språkutveckling och undervisning med ett andraspråksperspektiv. En kraftsamling har, inte minst efter hösten 2015, gjorts både från statens liksom enskilda huvudmäns sida för att stärka lärarnas kompetens och för att utarbeta olika former av stödmaterial. Det finns en bred palett av projekt som pågår, så bred att den kan vara svår för den enskilde läraren och huvudmannen att överblicka. Möjligheterna att genomföra insatser hämmas dock av att den kompetens som kan genomföra insatserna är begränsad. Univer-

sitet och högskolor har till exempel inte alltid kunnat svara mot den efterfrågan på kompetensutvecklingsinsatser som finns.

Skolverkets ambitioner att samla flertalet kompetensutvecklingsinsatser under ett gemensamt paraply, de nationella skolutvecklingsprogrammen, och att erbjuda stora delar av materialet lättillgängligt via digitala lösningar är lovvärt och funktionellt. En enskild lärare eller förskollärare ges därmed möjligheter till kompetensutveckling i sin vardag, vilket gör det möjligt för fler att delta.

Flera av de insatser som görs har från början riktat sig mot vissa delar av skolväsendet, oftast grundskolan, men har efterhand utvecklats för att omfatta fler skolformer och personalkategorier. Det finns dock fortfarande vissa luckor, till exempel är de insatser som erbjuds sällan anpassade till den kommunala vuxenutbildningen. Utredningen uppmuntrar därför Skolverket att utveckla det tillgängliga materialet så att det finns relevant material att tillgå för lärare och förskollärare i samtliga skolformer.

På sikt bedöms utredningens förslag om ett professionsprogram för lärare och förskollärare bidra med en struktur och systematik för att lärare och förskollärare ska kunna utveckla sin kunskap och kompetens inom området.

13 Konsekvenser av förslagen

Enligt direktivet ska utredaren redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av kommittéförordningen (1998:1478) ska utredaren även redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt konsekvenserna utifrån principerna om icke-diskriminering.

I enlighet med det som framgår av kommittéförordningen ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. En beräkning av eventuella konsekvenser samt, i förekommande fall, förslag till finansiering ska också redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska detta också redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning.

13.1 Alternativa förslag i fråga om professionsprogrammet

Förslaget om en övergripande och långsiktig systematik

Utredningen väljer att lägga ett förslag som går ut på att flertalet av de större statliga reformer och satsningar som har gjorts för legitimerade lärare och förskollärare liksom för rektorer och förskolechefer ska sättas in i ett större sammanhang, i det så kallade professionsprogrammet. Utredningen bedömer att förslaget leder till den högre grad av transparens och nationell likvärdighet som flera av de genomförda satsningarna kritiserats för att sakna, och därigenom öka yrkenas attraktionskraft vilket är utredningens huvuduppdrag. Förslaget bedöms ge lärare och rektorer ett tydligare inflytande över skolans och förskolans utveckling genom att skapa en struktur för hur lärare och rektorers kunskap och kompetens kan utvecklas och tas till vara. Skickliga lärares och rektorers kunskaper, erfarenheter och bedömningar är avgörande för att undervisningens kvalitet ska utvecklas liksom för att professionerna ska kunna stärkas och utvecklas.

Utredningen hade kunnat välja att, i stället för att föreslå en större struktur, enbart föreslå förändringar i respektive statlig reform och satsning. Utredningens bedömning är att detta hade kunnat leda till att reformerna till viss del hade kunnat förbättras men att det behov av långsiktighet och likvärdighet som efterfrågas i förhållande till reformerna, men också till exempel kring lärares kompetensutveckling och professionsutveckling i övrigt, inte skulle ha kunnat åstadkommas. Inte heller bedöms behovet av att professionerna får ett större inflytande över den enskildas liksom över yrkesgruppernas professionella utveckling kunna nås med en sådan inriktning på förslagen.

Förslaget om en nationell reglering

Utredningen föreslår att professionsprogrammets grundläggande ramverk ska regleras nationellt. Utöver de delar som redan finns reglerade och som i viss utsträckning föreslås justeras, föreslås ny reglering till exempel vad gäller möjligheten att få sin kompetens erkänd i förhållande till vissa nationella kompetensnivåer. Frågan om huruvida professionsprogrammet ska regleras centralt eller inte har lett till om-

fattande diskussioner under utredningens arbete. Om ett av syftena med professionsprogrammet är att ge professionerna ökat inflytande över sin professionella utveckling, varför ska då staten gå in och reglera? Dessutom har frågan lyfts om i vilken mån ett statligt reglerat professionsprogram flyttar en del av ansvaret för verksamheten i skolväsendet från huvudmannen till staten, liksom om inte flera av professionsprogrammets delar bäst hanteras av arbetsmarknadens parter själva.

Även förslaget om en nationell reglering syftar främst till att en nationell likvärdighet ska kunna nås, för lärare och rektorer vad gäller deras utvecklingsmöjligheter, men framför allt för att alla elever ska få delta i undervisning som håller hög kvalitet. Det är också ett verktyg för att tydliggöra dessa möjligheter för den enskilda läraren, den enskilda rektorn och för huvudmannen. Det ska till exempel mellan huvudmän inte råda någon tvekan om att en lärare som erkänts ha en viss kompetensnivå också har den särskilda kunskap och kompetens som krävs för att utföra vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter. Utredningen bedömer att detta kan bidra till att förenkla rekryteringsprocesser, till exempel för att kunna rekrytera särskilt skickliga lärare och rektorer till skolor med svåra förutsättningar, men att det också kan bidra till att lösa stora delar av den misstämning som karriärvägsreformen skapat samtidigt som de positiva effekterna av reformen bibehålls.

Det finns ytterligare skäl att reglera professionsprogrammet nationellt, vilket också de fackliga företrädarna för Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund samt Sveriges Skolledarförbund efterfrågar. Utredningen menar att ett nationellt reglerat professionsprogram ger skolans professioner ett tydligare inflytande över sin professionella utveckling, ett inflytande som många menar att de i dag saknar, både genom att förutsättningarna tydliggörs men också för att det skapas en organisation där samtliga intressenter finns med vid beslutsbordet när frågor som är viktiga för professionen avgörs. Även huvudmännens möjligheter till inflytande över till exempel vilka statliga kompetensutvecklingsinsatser som ska erbjudas bedöms komma att öka i och med detta.

En nationell reglering av olika kompetensnivåer betyder inte att en tjänstestruktur för skolan införs från statligt håll, ett erkännande om en viss kompetensnivå är frikopplat från frågan om tjänst. Det kan däremot finnas fördelar för huvudmän att inrätta tjänster med

tjänstebeteckningar som motsvarar de olika kompetensnivåerna för att ytterligare öka tydligheten. Förslaget att läraren på sikt bör ha uppnått en viss kompetensnivå för att utföra vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter påverkar huvudmannens möjligheter att använda lärare till olika uppgifter. Utredningen menar att det är nödvändigt för kvaliteten i undervisningen och för professionens utveckling att till exempel nya lärare handleds in i yrket av erfarna och skickliga lärare men förstår att detta kan skapa organisatoriska problem, inte minst under införandefasen. Kravet på en viss kompetensnivå för att utföra vissa arbetsuppgifter bör därför införas i två steg, med ett skarpare krav på sikt, för att minska risken att vissa arbetsuppgifter inte kan utföras på grund av att lärare på viss kompetensnivå saknas. Inledningsvis bör därför detta formuleras som strävansmål i regleringen. *Funktionen* bör bedöma när det är möjligt att ställa ett skarpt krav och då föreslå att regeringen ändrar regleringen.

Flera redan genomförda eller pågående statliga reformer och satsningar har bedömts endast delvis ha uppnått sina syften på grund av avsaknaden av en tydlig nationell struktur. Detta både på grund av en otydlig styrning av insatserna liksom en bristande framförhållning och långsiktighet från statens sida men också för att huvudmän har uppfattat uppdraget och sin roll som genomförare på olika sätt. Det finns också exempel på områden där arbetsmarknadens centrala parter under en lång tid har varit överens om att utvecklingen ska gå i en viss riktning i en fråga men där detta ändå inte har hänt. Ett sådant exempel är frågan om nyexaminerade lärares tillgång till en kvalitativ introduktion i yrket. Verksamheten i skolväsendet är för viktig för att riskera att detta händer vilket är ytterligare ett skäl till varför utredningen föreslår en nationell reglering.

2015 års skolkommissions förslag om att ett nationellt professionsprogram skulle inrättas, det förslag som denna utredning utvecklar, innefattade skrivningar om att programmets grundläggande struktur och villkor skulle regleras i förordning. Förslaget har remitterats.¹ Majoriteten av remissinstanserna är huvudsakligen positiva till förslaget om ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare men få kommenterar den enstaka frågan om hur det ska

¹ SOU 2017:35. Remissvaren går att ta del av hos Utbildningsdepartementet, Dnr. U2017/01967/S.

regleras. Däremot ställer sig flera tveksamma till den *nationella funktion* för lärar- och skolledarutveckling som Skolkommissionen föreslår ska inrättas och ansvara för programmet. Bland annat påpekas att det utifrån kommissionens förslag är svårt att ta ställning till exempel i fråga om funktionens ansvar i relation till skolhuvudmännen och till myndigheter med ansvar inom skolväsendet.

Fortsatt delat ansvar

Vad gäller frågan om en eventuell ansvarsförflyttning från huvudman till stat jämfört med i dag bedömer utredningen att denna risk är begränsad. Professionerna, huvudmännen och staten bär i dag ett gemensamt ansvar för professionsutveckling och för att undervisningens kvalitet kan stärkas. Ansvaret för det föreslagna professionsprogrammet delas också mellan dessa parter. Huvudmän ska till exempel se till att lärare och rektorer i sin tjänst ges möjligheter till kompetensutveckling. Professionerna behöver enskilt och gemensamt bidra till att relevant kunskap utvecklas och förs vidare. Staten, inklusive myndigheterna inom området, behöver å sin sida ta ansvar för att de statliga insatser som görs är tydliga, adekvata och långsiktiga. Konkret innebär förslaget om ett professionsprogram att staten behöver ta på sig ett ansvar för att etablera och upprätthålla den organisatoriska strukturen, den nationella funktionen, inom vilken beslut om till exempel erkännande av kompetens och beslut om inriktningen på vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska prioriteras inom ramen för de statliga medel som finns tillgängliga. Professionerna, huvudmännen med flera intressenter behöver å sin sida ta tydligt ansvar för att fylla strukturen med ett innehåll genom att bidra med sin kunskap och kompetens men också genom att bidra med vissa praktiska förutsättningar, till exempel för att lärare och rektorer ska ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som stärker yrkesskickligheten. Utredningens förslag vad gäller professionsprogrammet syftar inte till att statens ekonomiska åtagande för professionsutveckling och skolutveckling generellt sett ska öka jämfört med i dag. Förslaget bygger i stället i hög grad på att redan avsatta resurser ska användas på ett mer effektivt sätt. I ett par avseenden innebär utredningens förslag dock ett direkt utökat ekonomiskt åtagande från staten, se kapitel 5. Statens ekonomiska

åtagande kan också på sikt komma att öka om samtliga skolprofessioners möjligheter till utveckling bedöms prioriteras lika högt av staten, något som utredningen menar borde vara en självklarhet, och att därför vissa statliga satsningar behöver omsluta legitimerade lärare och förskollärare i fler skolformer än i dag. Till exempel menar utredningen att samma möjligheter på sikt bör finnas för huvudmannen att erhålla statsbidrag för förstelärare i förskolan liksom att legitimerade lärare i hela skolväsendet ska ha möjlighet att ta del av statliga kompetensutvecklingsinsatser.

13.2 Konsekvenser för staten och statliga myndigheter

2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:04) har i uppgift att göra en bred översyn av ansvarsfördelningen och organiseringen av myndigheterna på skolområdet i syfte att skapa en mer ändamålsenlig myndighetsstruktur som effektivare än i dag kan bidra till en bättre skola. I arbetet finns också frågorna om vilken organisation som bör bära ansvaret för flera av de delar som ingår i professionsprogrammet med. Uppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2018. Utifrån detta arbete kan skolmyndigheterna liksom myndigheternas ansvarsområden komma att förändras. Den nedanstående konsekvensbeskrivningen utgår från den nuvarande myndighetsordningen. De nya uppgifter som utredningen ser behöver utföras som inte har någon naturlig hemvist i dagens myndighetsstruktur läggs dock under rubriken "en nationell funktion".² Utredningen ser fördelar med om det arbete som avser statens insatser för att stärka professionernas utveckling kan hållas samman i en och samma funktion, det vill säga att även ansvaret för legitimations- och behörighetsfrågor och statliga kompetensutvecklingsinsatser såsom befattningsutbildningen för rektorer, men också frågor som rör till exempel arbetet med prognoser över rekryteringsbehovet av lärare och förskollärare, samlas i en och samma organisation.

² 2015 års skolkommission föreslog att en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling skulle inrättas och att funktionens organisation och ledning skulle utredas inom ramen för den myndighetsöversyn som kommissionen föreslogs skulle tillsättas. SOU 2017:35.

En nationell funktion

En nationell funktion behöver få i ansvar att utarbeta och reglera kompetensbeskrivningar för de olika nationella kompetensnivåerna liksom att avgöra vilken dokumentation som ska ligga till grund för att ett erkännande av en viss kompetensnivå ska kunna meddelas. I anslutning till detta arbete bör funktionen också avgöra vilken kompetensnivå som bör krävas för att utföra vissa särskilt komplicerade arbetsuppgifter. Funktionen behöver också få ansvar för att meddela beslut om kompetenserkännande till en lärare, förskollärare, rektor eller förskolechef. Beroende på vilken organisation som föreslås av 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:04) till exempel vad gäller funktionens beslutande organ, kommer de ekonomiska konsekvenserna att påverkas, både vad gäller kostnaderna för organisationen som helhet men också vad gäller de kostnader som kommer att belasta den enskilda i form av ansökningsavgift för att få sin kompetens bedömd. Utredningen menar dock att medel för att i dag yrkesverksamma ska kunna få sin kompetens erkänd utan kostnad behöver avsättas under en övergångsperiod. Kostnader för överklaganden av funktionens beslut om kompetenserkännanden behöver avsättas permanent till funktionen och till Domstolsverket.

En nationell funktion behöver också få i ansvar att, inom en given ekonomisk ram, avgöra inriktning och innehåll i kompetensutvecklingsinsatser som staten erbjuder nationellt och regionalt. För att sådana avgöranden ska bli relevanta för verksamheten behöver forum skapas nationellt och regionalt där lärare och rektorer, huvudmän, universitet och högskolor med flera intressenter gemensamt prioriterar de kompetensutvecklingsbehov som identifierats lokalt, regionalt och nationellt och inom vilka samarbetsmöjligheter bland annat vad gäller utbildning, forskning och utveckling, kan konkretiseras.

Beroende av när den nationella funktionen etableras kan en av funktionens första uppgifter också bli att analysera behovet av justeringar av rektorernas befattningsutbildnings innehåll med anledning av tillgången till en rekryteringsutbildning, samt lämna eventuella förslag till förändringar. Denna uppgift bör annars hanteras av Skolverket i samarbete med aktuella lärosäten.

Statens skolverk

Hur Skolverkets roll förändras med anledning av förslaget av professionsprogrammet beror, som ovan nämnts, i stor utsträckning på vilken organisation 2017 års Skolmyndighetsutredning (U 2017:04) föreslår. Skolverket har i dag ansvar för flera delar som är av stor betydelse för professionsprogrammet till exempel flera kompetensutvecklingsinsatser och hanteringen av flera statsbidrag för kompetensutveckling och karriärsteg.

Förslag och bedömningar som bedöms rymmas i Skolverkets nuvarande ram

Flera av utredningens förslag och bedömningar innebär att visst arbete som Skolverket redan ansvarar för och bedriver bör utvecklas i en viss riktning. Detta gäller till exempel frågor om vilka som ska kunna omfattas av olika kompetensutvecklingsinsatser, vilken statistik som regelbundet bör publiceras samt vilka som ska ha möjlighet att ta del av olika statsbidrag kopplade till kompetensutveckling och karriärsteg. Utredningens förslag kommer också att få konsekvenser för Skolverkets arbete med prövning för legitimation och behörighet då behörighetsreglerna för modersmål och svenska som andraspråk justeras. Det justerade regelverket för försöksverksamheten med förlängda visstidsanställningar för obehöriga lärare som samtidigt deltar i behörighetsgivande utbildning innebär att Skolverket behöver justera föreskrifterna fastställda för verksamheten. Endast begränsade kostnader beräknas uppstå för Skolverket i och med ovanstående förändringar, kostnader som beräknas kunna hanteras inom befintlig ram. Det bedöms också uppdraget att arbeta för att minska överdokumentationen i skolväsendet göra.

Förslaget att Skolverket ska få ansvar för att genomföra en insats för att stärka skolledares kompetens om praktisk organisation och arbetsmiljö bedöms kunna rymmas i de medel som årligen finns avsatta för genomförandet av de nationella skolutvecklingsprogrammen. Flera av utredningens bedömningar, inte minst dem som rör att olika statsbidrag på sikt bör slås ihop, kommer också att betyda att Skolverkets administrativa arbete gradvis kommer att minska.

Förslag för vilka ytterligare medel behöver avsättas till Skolverket

Några av utredningens förslag kräver dock en mer omfattande arbetsinsats utöver det som i dag kan förväntas ingå i Skolverkets uppdrag och befintliga ekonomiska ram. Detta gäller följande förslag:

- *Answaret för ett nytt statsbidrag för praktisknära forskning och utveckling.* Utredningens förslag om ett nytt statsbidrag för att stärka arbetet med praktisknära forskning och utveckling behöver administreras av Skolverket. För detta arbete behöver Skolverket tillföras medel.
- *Answaret för ett förlängt Lärarlyft.* Utredningen föreslår att Skolverkets uppdrag att genomföra Lärarlyftet II förlängs och justeras. I samband med det förlängda uppdraget kan också insatser för att informera huvudmännen om de förändrade villkoren behöva genomföras.
- *Answaret för ett nytt statsbidrag för karriärsteg.* Utredningens förslag om ett nytt statsbidrag för att stimulera att karriärsteg inrättas för lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning innebär att Skolverket får ytterligare ett statsbidrag att hantera.

Av tabell 13.1 nedan framgår omfattningen av de medel som utredningen föreslår att Skolverket ska tillföras för att kunna genomföra de nya uppgifterna.

Statens skolinspektion

Utredningens förslag att Skolinspektionen ska arbeta för att minska överdokumentationen i skolväsendet bedöms rymmas inom myndighetens befintliga ram.

Statskontoret

Utredningens förslag att regeringen bör överväga om Statskontoret ska få i uppdrag att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över

skolväsendet enligt skollagen bedöms rymmas inom myndighetens befintliga ram.

Universitet och högskolor

Universitet och högskolors roll i arbetet med att utveckla skolprofessionernas kompetens är central, till exempel genom att bidra i planering och genomförande av utbildningsinsatser av olika slag men också genom att bedriva forskning och utvecklingsarbete inom områden relevanta för skolväsendet och de som där är verksamma. Flera lärosäten har i dag nära samarbeten med skolhuvudmän och enskilda skolor. Sådana samarbeten behöver utvecklas över hela landet och genomföras mer systematiskt både nationellt och regionalt till exempel för att kompetensutvecklingsinsatser ska kunna anpassas efter yrkesverksamma lärares behov och möjligheter att delta. Utredningen menar att en grundläggande struktur för sådant samarbete bör skapas i den *nationella funktionen*.

Universitet och högskolor behöver ges goda förutsättningar för att kunna bidra till lärares och rektorers utveckling även på andra sätt än genom kurser som genererar ersättning för helårsstudenter respektive helårsprestationer. Utredningen uppmanar därför Styr- och resursutredningen (U 2017:05) att lämna förslag som ökar lärosätenas möjligheter att bidra till lärares och rektorers utveckling och professionernas kunskapsbas också på annat sätt, till exempel genom att i högre grad finnas i skolverksamheten. På sikt, när formerna för prioritering av kompetensutvecklingsinsatser på nationell och regional nivå har formaliserats inom ramen för en nationell funktion liksom lärosätenas ersättningssystem har förändrats, bör lärares och rektorers kompetensutveckling i lägre grad än i dag utgöras av uppdragsutbildning.

Utredningens förslag att de lärare som ska fungera som mentorer för nyexaminerade kollegor på sikt ska ha genomgått en mentorsutbildning innebär att fler lärosäten behöver utveckla och erbjuda sådan utbildning för att kunna svara mot arbetsmarknadens behov. Flera lärosäten har redan tidigare under perioder erbjudit sådan utbildning varför lärarkompetens och struktur för sådan utbildning bedöms finnas. Utredningen bedömer att medel för att genomföra

sådan utbildning kan prioriteras inom lärosätenas befintliga ekonomiska ramar.

Utredningens förslag med möjlighet till längre anställning för obehöriga lärare som samtidigt läser en lärarutbildning ger universitet och högskolor möjligheter att utveckla nya upplägg för de lärarutbildningar som erbjuds, till exempel genom att studenter läser den första delen av utbildningen på heltid men under utbildningens senare del kan kombinera studier och arbete som lärare.

Utredningens förslag om förändrad examensbeskrivning för grundlärarexamen kommer att ge universitet och högskolor med tillstånd att utfärda grundlärarexamen möjlighet att erbjuda grundlärarutbildningar som också omfattar ämnena modersmål och svenska som andraspråk. Detta, liksom att erbjuda kurser i språkdidaktik med inriktning mot undervisning i ämnet modersmål, bedömer utredningen kan göras inom respektive lärosätes befintliga ekonomiska ram.

Universitets- och högskolerådet

Utredningens förslag om en förändrad grundlärarexamen innebär att en ny områdesbehörighet för grundlärarexamen som omfattar ämnet modersmål behöver beslutas. Detta bedöms rymmas inom Universitets- och högskolerådets befintliga ekonomiska ram.

Universitetskanslersämbetet

Utredningens förslag om en förändrad examensbeskrivning för grundlärarexamen kan eventuellt komma att påverka Universitetskanslersämbetets arbete med utbildningsutvärderingar av lärarutbildningarna när utvärderingarna omfattar något av ämnena modersmål eller svenska som andraspråk. Detta bedöms rymmas inom Universitetskanslersämbetets befintliga ekonomiska ram.

13.3 Konsekvenser för skolhuvudmän

Professionsprogrammet

Flera av professionsprogrammets kompetensutvecklande delar är redan i dag obligatoriska eller reglerade. Till exempel ska en nyanställd lärare erbjudas en introduktionsperiod, liksom en nyanställd rektor genomföra en särskild befattningsutbildning. Huvudmän ska också enligt skollagen se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling. Kompetensutvecklingens omfattning regleras inte av staten utan främst genom avtal mellan arbetsmarknadens parter. Utredningens förslag innebär att den nuvarande skyldigheten förtydligas för att legitimerade lärare och rektorer i skolväsendet kontinuerligt ska få delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och kan ligga till grund för ett kompetenser-kännande. Förtydligandet innebär inte att kompetensutvecklingen *uteslutande* ska ha denna inriktning utan att läraren och rektorn ska garanteras att kompetensutvecklingen till en *viss del* ska ha sådant innehåll. Det justerade kravet kan därmed komma att påverka huvudmännens möjlighet att fortsätta erbjuda kompetensutveckling med det innehåll och av sådan omfattning som erbjuds i dag, givet att tiden för kompetensutveckling inte utökas.

Kompetensutveckling för att öka yrkesskickligheten kan genomföras på olika sätt, genom kollegialt lärande, utvecklingsprojekt eller deltagande i kurser. Det finns begränsad kunskap om den kompetensutveckling som erbjuds i dag vad gäller omfattning, innehåll och kostnader. Sannolikt skiljer det sig också mycket åt mellan olika huvudmän. För en enskild huvudman kan förtydligandet därmed innebära en ambitionshöjning jämfört med de krav som ställs i dag. Utredningen bedömer dock att förtydligandet på en aggregerad nivå inte leder till sådan kostnadsökning att huvudmännen behöver tillföras ytterligare medel från staten. Utredningen bedömer att förtydligandet är av stor vikt för att öka likvärdigheten i skolväsendet liksom för att öka barns och elevers möjlighet att nå målen.

Genom att en tydligare struktur för samarbete vad gäller prioritering av innehållet i de statliga kompetensutvecklingsinsatserna skapas nationellt och regionalt ges huvudmännen ökade möjligheter att påverka innehållet i den statliga kompetensutveckling som erbjuds. Utredningen bedömer också att en förtydligad struktur positivt påverkar huvudmännens planeringsförutsättningar för beslut om

vilken kompetensutveckling som ska genomföras lokalt, bland annat genom möjligheten till bättre framförhållning kring vilka statliga insatser som erbjuds. Utredningens förslag och bedömningar innebär också till exempel att det statsbidrag huvudmannen kan erhålla när en lärare deltar i behörighetsgivande fortbildning blir mer generöst.

Utredningens förslag om att lärare och rektorer ska ha möjligheter att ansöka om erkännande av sin kompetens bedöms ge begränsade administrativa konsekvenser för huvudmannen. Detta då beslutet om erkännande fattas av en annan instans. Beroende på hur kriterierna för kompetenserkännande utformas kan dock huvudmannen till exempel behöva utfärda tjänstgöringsintyg eller motsvarande som ska bifogas ansökan.

Den nationella regleringen av kompetensnivåer innebär, som ovan nämnts, inte att en tjänstestruktur för skolan införs, kompetensnivåerna är frikopplade från vilka lärartjänster som finns. Möjligheter finns också för den huvudman som så önskar att inrätta kompetensnivåer som kompletterar de nationella. Huvudmannen bör på sikt för vissa arbetsuppgifter använda lärare som nått en viss nationellt reglerad kompetensnivå vilket påverkar huvudmannens möjligheter att använda lärare till olika uppgifter. Med all säkerhet är det redan idag många huvudmän som använder erfarna och särskilt skickliga lärare till sådana särskilt kvalificerade uppgifter. Kravet på en viss kompetensnivå för att utföra vissa arbetsuppgifter kan dock, särskilt i en inledningsfas, ställa till praktiska problem varför detta initialt föreslås formuleras som strävansmål i regleringen. Även när ett skarpare krav regleras behöver en viss grad av flexibilitet finnas för att till exempel inte mycket små huvudmän ska hamna i en svår situation.

Utredningens bedömning att lärarlönelyftet på sikt ska fördelas till kommunerna via det generella statsbidraget ger skolhuvudmännen goda möjligheter att använda medlen för att premiera de lärare som, genom att de erhållit ett nationellt erkännande av sin kompetens, bedömts vara särskilt yrkesskickliga när professionsprogrammet har kommit på plats.

Utredningens förslag om ett mer träffsäkert statsbidrag för extra karriärtjänster till skolor med svåra förutsättningar och svåra utmaningar kan bidra till att underlätta rekryteringen av erfarna lärare till sådana skolor.

Administrativt arbete

Utredningen bedömer att de förslag som avser att ge lärare, rektorer och förskolechefer mer utrymme för sina kärnuppgifter kan bidra till att underlätta för huvudmän att skapa en hållbar organisation med högre kvalitet i undervisningen. Förslagen kan dels bidra till en större tydlighet, dels ge huvudmännen stöd och inspiration. Förslagen som gäller att minska överdokumentationen kan bidra till att minska det administrativa arbetet hos huvudmännen. Utredningen bedömer inte att förslagen kommer att medföra ökade kostnader för huvudmännen.

Övrigt

Utredningens förslag med möjlighet till längre anställning för obehöriga lärare som samtidigt läser en lärarutbildning förbättrar huvudmäns möjligheter att hantera lärarbristen.

Utredningens förslag innebär också att huvudmännen på sikt får ökade möjligheter att rekrytera behöriga lärare i modersmål och svenska som andraspråk.

Särskilt om konsekvenser för enskilda skolhuvudmän

Enskilda huvudmän utför i dag undervisning i de skolformer som påverkas av förslagen i detta betänkande. Utredningen lägger inte några förslag som enbart rör enskilda huvudmän. Små skolhuvudmän och fristående huvudmän med en särskild pedagogisk inriktning kan dock ha särskilda behov till exempel vad gäller kompetensutveckling. Det är viktigt att även dessa kan tas tillvara och att utbudet av kompetensutvecklingsinsatser anpassas till form och innehåll så att även anställda vid dessa skolor och förskolor får den kompetensutveckling de bedömer vara mest relevant för att undervisningsskickligheten ska utvecklas.

Särskilt om konsekvenser för enskilda företag

Utredningen lägger ett förslag som innebär att utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad ska kunna ta del av den statliga satsningen karriärtjänster för lärare. Ytterligare medel tillförs för dessa lärare, se tabell nedan. Förslaget innebär att enskilda företag som erbjuder utbildning på entreprenad ges ökade möjligheter att locka kvalificerade lärare till verksamheten. Ansökningar om statsbidrag kommer inledningsvis att innebära en ökad administration för dessa företag i samband med ansökan om statsbidraget. Att ansöka om statsbidrag är dock frivilligt.

13.4 Sammanfattning ekonomiska konsekvenser

Huvudmän och stat behöver ta ett tydligt gemensamt ansvar för att den ram som professionsprogrammet utgör fylls med innehåll och att lärare och rektorer ges goda förutsättningar att delta. Flera av programmets delar finns redan på plats, till exempel huvudmannens ansvar för kompetensutveckling, statsbidrag till lärarlönelyft och karriärtjänster, nationella kompetensutvecklingsinsatser, befattningsutbildning för rektorer m.m. Flera av delarna som staten helt eller delvis finansierar, till exempel statsbidragen för lärarlönelyftet och karriärtjänsterna, är satsningar som gäller tills vidare. För flera delar har också medel tidigare tillförts kommunerna i form av generella statsbidrag enligt den kommunala finansieringsprincipen, till exempel introduktionsperioden och befattningsutbildningen för rektorer. Några av de delar som staten ansvarar för, inte minst gäller detta de olika statsbidragen för kompetensutvecklingsinsatser, är dock tidsbegränsade. På sikt bör dessa tillfälliga satsningar ersättas av en mer stabil ekonomisk ram för det nationella utbudet av kompetensutvecklingsinsatser vars innehåll programmets intressenter bör besluta om. Staten kommer också på sikt att behöva finansiera den nationella funktionen.

Medel för vissa förslag föreslås avsättas omgående och har beräknats enligt följande:

- *Mentorsutbildning.* För att stärka kvaliteten i introduktionsperioden och för att förbereda för ett eventuellt kommande krav på utbildning för att få fungera som mentor bör skolhuvud-

männen tillskjutas medel som motsvarar lönekostnaden för att 500 lärare årligen deltar i mentorsutbildning om 7,5 högskolepoäng. Medellönen beräknas till 35 000 kronor per månad, det vill säga något högre än den genomsnittliga lönen då läraren ska vara erfaren. Kostnaden för utbildningsplatserna bedöms rymmas inom universitets och högskolors takbelopp.

- *Statsbidrag för forsknings- och utvecklingstid för lektorer.* Medel är beräknade för att 200 lektorer ska kunna få sin tjänst nedsatt med upp till 15 procent om huvudmannen avsätter lika mycket tid. Lektorernas medellön beräknas till 45 000 kronor. Skolverkets kostnader för att hantera statsbidraget uppskattas till 500 000 kronor per år.
- *Förlängt Lärarlyft samt bättre ekonomiska studievillkor för behörighetsgivande fortbildning inom Lärarlyftet.* Kostnaden för en upphandlad kurs varierar och är därför beräknad utifrån en schablon om 100 000 kronor per heltidsstuderande och år. Summan motsvarar därmed att cirka 3 000 lärare per termin deltar i utbildning på 25 procent. Summan för statsbidraget har beräknats utifrån en medellön för den enskilde läraren på 33 000 kronor per månad samt att cirka 1 500 lärare per termin tar del av statsbidraget. Att ett lägre antal beräknas här beror bland annat på att det finns andra mer förmånliga statsbidrag att söka för lärare som deltar i utbildning i vissa ämnen samt att de lärare som ej i dag undervisar i det ämne de läser i Lärarlyftet inte ska kunna erhålla statsbidrag. Skolverkets administrativa kostnader för att upphandla kurser och hantera statsbidrag ingår i totalsumman. Omfattningen av förslaget går att justera.
- *Entreprenad förstelärare.* Medel avsätts så att var sjätte legitimerad lärare anställda hos utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad ska kunna erhålla statsbidrag för en karriärtjänst. För att även var sjätte lärare i vuxenutbildningen som helhet ska ha möjlighet att få statsbidrag för en karriärtjänst skulle ytterligare 14,5 miljoner kronor behöva tillföras årligen. Detta då främst lärare i grund- och gymnasieskolan har utsetts inom ramen för nuvarande statsbidrag. Skolverkets kostnader för att hantera statsbidraget uppskattas till 500 000 kronor per år.

Utredningen menar att medel behöver tillskjutas för att samtliga lärarkategorier och motsvarande på sikt ska kunna inrymmas i de olika statliga satsningarna och reformerna utan att möjligheterna att ta del av medel och insatser för de som redan omfattas av satsningarna påverkas. När i tid detta är möjligt att göra samt bedömningen av vilka lärarkategorier eller satsningar som först ska prioriteras behöver dock avgöras av riksdag och regering utifrån det statsfinansiella läget.

Tabell 13.1 Medel som bör beräknas för de olika förslagen per år

Miljoner kronor					
	2019	2020	2021	2022	Tills vidare/ pågår t.o.m.
Mentorsutbildning	19,5	19,5	19,5	19,5	Tills vidare
Statsbidrag FoU-tid för lektorer	16,7	16,7	16,7	16,7	Tills vidare
Förlängning av Lärarlyftet					
- Utbildning	50*	75	75	75	2030
- Statsbidrag	100*	165	165	165	2030
Statsbidrag karriärtjänster entreprenadlärare	19	19	19	19	Tills vidare
Totalt	205,2	295,2	295,2	295,2	

* Utöver de medel som redan avsatts.

Förslag till finansiering

Enligt kommittéförordningen ska utredningen föreslå finansiering för de förslag som läggs fram. Utredningen lämnar därför här förslag till möjliga omprioriteringar av befintliga anslag.

Utredningen föreslår att det pågående Lärarlyftet II ska förlängas och att fler grupper ska beredas möjlighet att ta del av kursutbudet, dock utan möjlighet till statsbidrag. För detta förslag föreslås redan avsatta medel, cirka 90 miljoner kronor, för kompetensutvecklingsinsatser för lärare och förskolepersonal på anslaget för fortbildning av lärare och förskolepersonal omfördelas från 2020 och framåt. Medel föreslås också föras över från anslaget för statligt stöd till vuxenutbildningen. Från samma anslag föreslås också medel föras över för

att finansiera de övriga förslagen. Anslaget för statligt stöd till vuxenutbildning är omfattande och har sedan det infördes underutnyttjats varför det bedöms som sannolikt att det inte heller under kommande år kommer att nyttjas fullt ut. Till 2018 har dessutom anslaget kraftigt utökats varför utredningen bedömer att det finns möjlighet att omdisponera medel.

13.5 Konsekvenser för den enskilde läraren och förskolläraren, rektorn och förskolechefen

Professionsprogrammet

Professionsprogrammet ger den enskilde läraren och rektorn tydliga förutsättningar vad gäller den professionella utvecklingen, både vad gäller att tillgodogöra sig ytterligare kompetens men också vad gäller att få sin kompetens erkänd nationellt och därigenom till exempel öka möjligheterna att få ta sig an delvis andra arbetsuppgifter och söka karriärtjänster om hen så önskar.

Dagens yrkesverksamma lärare och rektorer kommer att omfattas av samma möjligheter till kompetensutveckling och får på samma sätt som den nyexaminerade själva avgöra om och när man väljer att ansöka om ett kompetenserkännande. Varje enskild lärare avgör också om hen är intresserad av att söka en tjänst som omfattar vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter när hen har nått den nivå som erfordras. Ett förenklat förfarande för erkännande av kompetens bör under en övergångsperiod gälla för yrkesverksamma lärare och rektorer.

De lärare som i dag innehar en förstelärartjänst eller en lektorstjänst behåller sin tjänst i enlighet med det som avtalats med huvudmannen. Dessa lärare som redan har bedömts vara särskilt kvalificerade för undervisning och uppgifter som hör till undervisning, bör också dessa kunna få sin kompetens erkänd på ett förenklat sätt i förhållande till de nya kompetensnivåerna.

Ansökningar om ett kompetenserkännande föreslås vara avgiftsbelagda och kostnaden kommer att belasta den enskilde. Avgifter ska som utgångspunkt motsvara full kostnadstäckning men utredningen har i dag inga möjligheter att beräkna hur hög avgiften kan bli. För en sådan beräkning krävs ett tydligare bild av den organisation som kommer att ansvara för besluten. Utredningen bedömer att det inte

är orimligt att tänka att avgiftens storlek kommer att vara jämförbar med avgifterna i legitimationssystemet.³ De legitimerade lärare och förskollärare liksom de rektorer och förskolechefer som är anställda i skolväsendet när det blir möjligt att ansöka om ett kompetenserkännande bör vara undantagna från kravet att erlagga en avgift under cirka 3 år. Även i avsnitt 5.4 redogörs för hur de i dag yrkesverksamma kommer att påverkas.

Vissa övriga frågor

Utredningen bedömer att de förslag som avser att förbättra lärares, rektors och förskolechefers arbetssituation kan bidra till att dessa grupper får mer tid för sina pedagogiska uppdrag och därmed upplever mindre stress och större arbetstillfredsställelse.

Legitimerade lärare anställda hos utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad får utökade möjligheter till professionell utveckling med utredningens förslag om möjlighet till ett statsbidrag för karriärtjänster för dessa utbildningsanordnare.

Fler utbildningsvägar öppnar sig med utredningens förslag för de lärare som vill utbilda sig och bli behöriga att undervisa i ämnena modersmål och svenska som andraspråk.

13.6 Konsekvenser för barn och elever

Skolans arbete ska ta sin utgångspunkt i barnkonventionen i syfte att stärka respekten, skyddet och främjandet av barns mänskliga rättigheter. Samtliga förslag syftar till att förstärka kvaliteten i undervisningen i skolan vilket bidrar positivt till barns och elevers situation och utvecklingsmöjligheter. De förslag som innebär att till exempel läraren eller förskolläraren behöver delta i kompetensutvecklingsinsatser medför dock att det enskilda barnet eller elevens situation tillfälligt kan påverkas när ordinarie lärare, förskollärare eller förskolechef inte finns i verksamheten. Utredningen menar dock att de positiva konsekvenserna av förslagen överväger också ur ett

³ Enligt förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare är avgiften 1 500 kronor för ansökan om legitimation, och 750 kronor för ansökan om komplettering av legitimation.

barnperspektiv. Utredningen bedömer att också att undervisningens kvalitet och elevernas möjlighet till måluppfyllelse kan förbättras om lärare, rektorer och förskolechefer får mer tid och utrymme för sina pedagogiska uppdrag.

Desto snabbare en lärare eller förskollärare når en högre grad av yrkesskicklighet och en större trygghet i yrkesrollen desto snabbare kan en högre kvalitet i undervisningen förväntas. Erfarenhet och kontinuerliga möjligheter till kompetensutveckling bidrar också till att undervisningsskickligheten ökar genom yrkeslivet. Detsamma gäller för en rektor och förskolechef. Utredningens förslag om ett professionsprogram förväntas därmed bidra till att fler barn och elever ges goda möjligheter att utvecklas och nå kunskapsmålen.

Särskilt om konsekvenser för barn och elever med funktionsnedsättning

Det är av yttersta vikt att alla elever har tillgång till kvalificerade och kompetenta lärare med legitimation och behörighet. Elever med funktionsnedsättningar behöver dessutom ha tillgång till kompetens utöver den som lärare får i den ordinarie lärar- eller förskollärarytbildningen, via speciallärarutbildning och genom att ha möjlighet till kontinuerlig kompetensutveckling genom yrkeslivet. Det förslag till professionsprogram som utredningen presenterar omfattar också legitimerade lärare och förskollärare verksamma i grundsärskola, specialskola, gymnasiesärskola samt särskild utbildning för vuxna. Förslagen innebär förtydligade möjligheter till kompetensutveckling m.m. vilket ytterst syftar till att stärka undervisningens kvalitet liksom bidra till att öka yrkets attraktionskraft. Utredningens förslag bedöms därmed bidra till att fler barn och elever med funktionsnedsättning ges goda möjligheter att utvecklas och nå kunskapsmålen.

13.7 Övriga konsekvenser

Konsekvenser för lärarförsörjningen

Professionsprogrammet har två huvudsyften, att öka attraktionskraften i lärar- och rektorsyrkena och att förbättra undervisningens kvalitet. Att det blir mer attraktivt att arbeta som legitimerad lärare och rektor bedöms både påverka hur många nya som söker sig till något av yrkena i skolväsendet men också påverka viljan att stanna kvar i, och återvända till, skolväsendet genom att tydliga utvecklingsmöjligheter erbjuds. Det kan också öka incitamentet för olegitimerade lärare att avlägga en lärarexamen och bli behöriga. Lärarbristen är dock omfattande och kan i sig påverka attraktionskraften i yrket negativt då till exempel legitimerade lärare får ta ett större ansvar för olegitimerade lärares betygssättning. Utredningens förslag kan i vissa delar också komma att ytterligare öka rekryteringsbehovet, till exempel genom tydligare krav på kontinuerlig kompetensutveckling, samtidigt som andra delar, till exempel genom att visa hur en skola kan organiseras för att lärare och rektorer ska kunna ägna en större del av sin arbetstid till undervisning och pedagogiskt ledarskap, kan bidra till att rekryteringsbehovet hålls konstant eller till och med kan minska. De möjligheter som förslagen ger att använda den i dag begränsade resursen, det vill säga de legitimerade lärarna, på bästa sätt bedöms också bidra positivt för att klara dagens brist. Professionsprogrammet erbjuder ingen snabb lösning på lärarbristen utan utgör i stället en väg för att skapa en ökad attraktionskraft i yrkena genom en långsiktig satsning och ett långsiktigt gemensamt ansvarstagande från skolväsendets olika parter. Detta till skillnad från den ansevärliga mängd tillfälliga insatser som gjorts, inte minst från statligt håll, för att minska lärarbristen och som endast i begränsad omfattning nått målet. Utredningen bedömer också att förslaget om att obehöriga lärare som samtidigt läser en lärarutbildning kan vara anställda under längre tid än ett år i taget kan bidra till att huvudmännen kan hantera lärarbristen.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Av det totala antalet tjänstgörande personal i skolväsendet är närmare 80 procent kvinnor. Särskilt i förskolan, där drygt en tredjedel av skolväsendets personal är anställd, är kvinnodominansen i det närmaste total, över 95 procent är kvinnor. Endast i gymnasieskolan arbetar ungefär lika många män som kvinnor, mellan gymnasieskolans olika ämnen är dock skillnaderna stora.

I dag har inte legitimerade förskollärare i förskolan samma möjligheter att ta del av olika statliga satsningar i samma omfattning som legitimerade lärare i grundskolan och gymnasieskolan och motsvarande skolformer. Att samtliga legitimerade lärare och förskollärare på sikt ges samma möjligheter att ta del av professionsprogrammets olika delar bedöms därför tydligt förbättra attraktionskraften inom ett av arbetsmarknadens mest kvinnodominerade områden.

Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Modersmålsundervisning liksom undervisning i svenska som andraspråk med hög kvalitet är av flera skäl viktiga för elever med utländsk bakgrund. Insatser för att öka tillgången till modersmålsundervisning liksom insatser för att öka kvaliteten i modersmålsundervisningen liksom i undervisningen i svenska som andraspråk, till exempel genom ökade möjligheter att ta till vara utländsk utbildning samt förbättrade möjligheter till kompetensutveckling för lärarna, förväntas därför bidra till ökade möjligheter att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen bedömer också att undervisningen i skolor med svåra förutsättningar, där ofta andelen utlandsfödda elever är högre, kan förbättras med ett mer träffsäkert statsbidrag för extra karriärtjänster i skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar.

Konsekvenser för Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen

Yrkeskvalifikationsdirektivet

Lärar- och förskolläraryrkena är reglerade yrken och omfattas därmed av det s.k. yrkeskvalifikationsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU). Enligt direktivet är den mottagande medlemsstaten skyldig att bedöma de kvalifikationer som medborgaren har förvärvat i en annan medlemsstat och erkänna dessa om de motsvarar de kvalifikationer som gäller i den mottagande medlemsstaten. Utredningens förslag innebär på sikt att en lärare eller förskollärare för att utföra vissa kvalificerade arbetsuppgifter ska ha nått en viss kompetensnivå. Samma krav kommer att ställas på den med svensk utbildning. Förslaget innebär inte att ytterligare krav på kvalifikationer ställs för tillträde till yrket eller för behörighet att utöva yrket i Sverige varför inte förslaget får några konsekvenser i detta avseende.

Integritetsanalys avseende förslagen i förhållande till dataskyddsförordningen

Personuppgiftslagen (PuL) (1998:204) ersätts i maj 2018 av EU:s dataskyddsförordning (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG). Dataskyddsförordningen kommer att bli direkt tillämplig i Sverige den 29 maj 2018 men ger utrymme för kompletterande nationella bestämmelser av olika slag. I och med detta finns det ett behov av att säkerställa att den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag medför kommer att ha rättsligt stöd när den nya lagstiftningen träder i kraft.

Den hantering av personuppgifter som utredningens förslag kommer att leda till är – på sikt – hantering av ansökningar om kompetenserkanande. Dessa ansökningar kommer att kunna innehålla uppgifter om utbildning, arbetslivserfarenhet och utförda kompe-

tensutvecklingsinsatser samt yttranden om lämplighet/skicklighet från rektor/skolledare. Sådana uppgifter kan generellt sett inte anses betraktas som känsliga personuppgifter.

En utökad kategori lärare kommer att omfattas av statsbidrags-satsningen karriärtjänster för lärare. Hanteringen av ansökningar om statsbidrag kommer att innebära behandling av personuppgifter så som bland annat namn och personnummer. Personnummer kan utgöra en känslig personuppgift men är en uppgift som är nödvändig för handläggningen av en ansökan om statsbidrag. Insamling av de personuppgifter som krävs för handläggningen bedöms vara begränsade till vad som är nödvändigt för de ändamål som de behandlas för. Personuppgiftsbehandlingen är inte annorlunda än den som sker enligt dagens statsbidrag för karriärtjänster, vilket inte bedöms strida mot personuppgiftslagen. Utredningen bedömer därför att hanteringen inte bör påverkas av dataskyddsförordningens bestämmelser.

I övrigt kan utredningen inte identifiera att de förslag som läggs fram innebär en hantering av känsliga personuppgifter.

Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet i övrigt inte medför sådana konsekvenser som är av betydelse för något av de områden som framgår av 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Författningskommentar

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

2 kap.

8 § Huvudmannen ansvarar för att utbildningen genomförs i enlighet med bestämmelserna i denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och de bestämmelser för utbildningen som kan finnas i andra författningar. *I detta ansvar ingår att tillse att rektorer och förskolechefer ges goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid skol- eller förskolenheten.*

Paragrafens första mening överensstämmer i sin helhet med tidigare lydelse. I paragrafen finns bestämmelser om huvudmannens ansvar för utbildningen. I paragrafen har tillkommit en andra mening i vilken huvudmannens ansvar för att tillse att rektorer och förskolechefer ges goda förutsättningar för att leda det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen lagts till. Ändringen innebär inget utökat ansvar för huvudmannen utan är ett förtydligande om huvudmannens ansvar.

Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 9.6.1.

21 § I fråga om tidsbegränsning av en anställning som lärare eller förskollärare i skolväsendet gäller, utöver bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, att den som ska bedriva undervisning

1. enligt 18 § får anställas för högst ett år i sänder,
2. inom ramen för en sådan försöksverksamhet som avses i 22 b § får anställas för högst *tre* år.

I fall som avses i första stycket 2 får anställningstiden förlängas till högst *fyra* år, om det finns särskilda skäl.

I paragrafen finns bestämmelser om tidsbegränsning av en lärares anställning när läraren inte uppfyller kraven på legitimation i 2 kap.

13 § skollagen. Paragrafen överensstämmer i sin helhet med tidigare lydelse förutom att tiden för vilken en lärare får vara anställd har förlängts till tre år.

Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 2 kap. 22 b § skollagen samt förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.

En lärare som ska bedriva undervisning inom ramen för en sådan försöksverksamhet som avses i 22 b § ska få anställas under högst tre år även om läraren saknar legitimation och behörighet. Detta gäller om läraren samtidigt genomför en utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen.

Anställningstiden får förlängas till högst fyra år om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses exempelvis att den studerande inte kunnat genomföra högskoleutbildningen inom utsatt tid med anledning av en lång sjukfrånvaro eller föräldraledighet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.1.

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

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

I paragrafen finns bestämmelser om huvudmannens ansvar att se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling samt har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet. Paragrafen överensstämmer i huvudsak med tidigare lydelse förutom att det nu har förtydligats att huvudmannens ansvar för sådan kompetensutveckling och sådana insikter gäller personal i den verksamhet som huvudmannen har ansvar för enligt skollagen i stället för, som tidigare, personalen vid förskole- och skolenheterna respektive förskollärare, lärare och annan personal vid förskole- och skolenheterna. Ändringarna innebär inget utökat ansvar för huvudmannen utan är ett förtydligande om att huvudmannens ansvar för kompetensutveckling och insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet även gäller sådan personal som är anställda av en utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad enligt 23 kap. skollagen.

Paragrafen behandlas i avsnitt 8.8.

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

2 a kap.

Kompetensutveckling

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

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

Paragrafen motsvarar i sin helhet 2 kap. 34 § i lydelsen enligt förslaget i avsnitt 14.1 men har fått en ny benämning. I paragrafen finns bestämmelser om huvudmannens ansvar att se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling samt nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller för skolväsendet.

Introduktionsperiod

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

Första stycket gäller inte lärare och förskollärare som anställs för att med stöd av 17 eller 18 § eller föreskrifter som meddelas med stöd av 13 § tredje stycket bedriva viss undervisning utan att vara behörig enligt 13 § första stycket. Om läraren eller förskolläraren inom samma anställning övergår till att bedriva undervisning som han eller hon är behörig för, ska dock huvudmannen se till att läraren eller förskolläraren genomför en sådan introduktionsperiod som avses i första stycket.

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

Paragrafen motsvarar i sin helhet nuvarande 2 kap. 22 a § men har fått en ny benämning. I paragrafen finns bestämmelser om den introduktionsperiod som en nyanställd lärare eller förskollärare ska erhålla i omedelbar anslutning till att anställningen påbörjas.

Befattningsutbildning för rektorer

3 § Varje huvudman ska se till att rektorerna går en särskild befattningsutbildning eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen.

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

- tidigare gått befattningsutbildningen eller en äldre statlig rektorsutbildning,
- genom annan utbildning eller yrkeserfarenhet har förvärvat kunskaper som av en högskola som anordnar befattningsutbildning har jämföras med sådan utbildning, eller
- den 15 mars 2010 är verksamma som rektorer.

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

Paragrafen motsvarar i sin helhet nuvarande 2 kap. 12 § men har fått en ny benämning. I paragrafen finns bestämmelser om den befattningsutbildning som en rektor ska påbörja snarast möjligt efter det att rektorn tillträtt sin anställning.

Professionsprogram

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

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

Paragrafen är ny. I paragrafens första stycke finns bestämmelser om det professionsprogram som utredningen föreslår. Syftet med professionsprogrammet är att främja professionell utveckling och skolutveckling för lärare och förskollärare samt rektorer och förskolechefer.

I paragrafens *andra stycke* anges att med legitimerad lärare eller förskollärare enligt första stycket ska jämföras lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 och andra stycket skollagen.

Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 5.1.

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

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

Paragrafen är ny. I paragrafens *första stycke* finns bestämmelser om huvudmannens ansvar att se till att legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer och förskolechefer, det vill säga de yrkesgrupper som omfattas av utredningens förslag om ett professionsprogram, ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett kompetenseriknande enligt 2 a kap. 7 § skollagen inom ramen för professionsprogrammet.

I paragrafens *andra stycke* anges att med legitimerad lärare eller förskollärare enligt första stycket ska jämföras lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 och andra stycket skollagen.

Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 5.1.

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

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

Paragrafen motsvarar i sin helhet nuvarande 2 kap. 22 § men har fått en ny benämning. I paragrafen finns bestämmelser om att huvudmannen för undervisningen ska sträva efter att anställa lärare och förskollärare som har en forskarutbildning.

Kompetenserkännande

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

- en legitimerad lärare eller förskollärare eller*
- en rektor eller förskolechef anställd i skolväsendet.*

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

Paragrafen är ny. I paragrafens första stycke finns bestämmelser om den nya funktion som utredningen föreslår ska inrättas. Funktionen ska meddela beslut om kompetenserkännande till en legitimerad lärare eller förskollärare samt rektor eller förskolechef. Legitimerade lärare eller förskollärare ska, efter ansökan, kunna få sin kompetens erkänd oavsett om denne är verksam i skolväsendet eller inte. För att en rektor eller förskolechef efter ansökan ska få sin kompetens erkänd ska krävas att han eller hon är anställd i skolväsendet. Det ska finnas fyra nivåer för lärare och förskollärare: legitimerad lärare eller förskollärare, erfaren lärare eller förskollärare, meriterad lärare eller förskollärare och särskilt meriterad lärare eller förskollärare. De olika nivåerna för kompetenserkännande och vad som ska krävas för respektive nivå ska regleras i förordning.

I paragrafens andra stycke anges att med legitimerad lärare eller förskollärare enligt första stycket ska jämföras lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 2 kap. 17 § första stycket 1 och andra stycket skollagen.

Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 5.5.

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

Paragrafen är ny. Enligt utredningens förslag ska legitimerade lärare och förskollärare kunna ansöka om att få sin kompetens erkänd enligt 2 a kap. 7 § skollagen. Huvudmännen bör sträva efter att nyttja lärares och förskollärares kompetens på bästa sätt genom att för vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter kräva att läraren eller förskolläraren har uppnått en viss kompetensnivå. Till exempel kan det vara lämpligt att den som ska vara mentor för en nyanställd lärare som ska

genomföra en introduktionsperiod enligt 2 a kap. 2 § skollagen minst har uppnått nivån erfaren lärare.

Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 5.2.

Bemyndigande

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för kompetenserkännande liksom vilka arbetsuppgifter som bör kräva viss kompetens.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgifter i samband med ansökan om kompetenserkännande.

Paragrafen är ny. I paragrafens första stycke finns bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om vad som ska krävas för ett kompetenserkännande enligt 2 a kap. 7 § skollagen samt om vilka arbetsuppgifter som bör kräva ett visst kompetenserkännande enligt 2 a kap. 8 § skollagen.

Ansökningar om kompetenserkännande ska vara avgiftsbelagda. I paragrafens andra stycke ges Regeringen bemyndigande att föreskriva om avgifter i samband med ansökan om kompetenserkännande.

Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 5.2.

28 kap.

Beslut av [Funktionen]

4 a § Beslut av [Funktionen] överklagas hos allmän förvaltningsdomstol om beslutet gäller avslag på en ansökan om kompetenserkännande.

Paragrafen är ny. I paragrafen anges att [funktionen] beslut om att avslå en ansökan om kompetenserkännande får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Paragrafens innehåll behandlas i avsnitt 5.5.

Referenslista

Lagar

Personuppgiftslagen (1998:204).

Skollagen (2010:800).

Lag (2016:1145) om offentlig upphandling.

Språklagen (2009:600).

EU-rätt

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/55/EU.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

Förordningar, föreskrifter och läroplaner

Skolförordningen (1971:235).

Förordning (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för huvudmännen inom skolväsendet m.m.

Högskoleförordning (1993:100).

Förordning (2007:222) om statsbidrag för fortbildning av lärare samt fritidspedagoger och motsvarande.

Förordning (2008:1101) om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning.

- Gymnasieförordning (2010:2039).
- Förordning (2011:183) om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer.
- Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.
- Förordning (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.
- Förordning (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen.
- Förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.
- Förordning (2012:144) om statsbidrag för kompetensutveckling av lärare i yrkesämnena.
- Förordning (2012:161) om statsbidrag för fortbildning av matematiklärare och för matematikhandledare.
- Förordning (2013:60) om statsbidrag för behörighetsgivande utbildning för lärare i yrkesämnena.
- Förordning (2013:70) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.
- Förordning (2014:145) om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden.
- Förordning (2015:42) om statsbidrag för handledare i språk-, läs- och skrivutveckling.
- Förordning (2015:215) om statsbidrag för de lägre årskurserna i grundskolan och motsvarande skolformer samt viss annan utbildning.
- Förordning (2015:938) om statsbidrag för fortbildning i specialpedagogik.
- Förordning (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk.
- Förordning (2016:100) om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.

- Förordning (2016:329) om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända.
- Förordning (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning.
- Förordning (2016:400) om statsbidrag för personalförstärkning inom elevhälsan och när det gäller specialpedagogiska insatser och för fortbildning när det gäller sådana insatser.
- Förordning (2016:709) om statsbidrag för fortbildning av lärare när det gäller svenska som andraspråk och sfi.
- Förordning (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.
- Förordningen (2016:937) om statsbidrag för regional yrkesinriktad vuxenutbildning.
- Förordning (2017:622) om statsbidrag för gymnasieskolans introduktionsprogram.
- Förordning (SKOLFS 1998:16) om läroplan för förskolan.
- Förordning (SKOLFS 2010:37) om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet.
- Förordning (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen 2012.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2011:58) om kompetensprofiler för utnämning till lektor.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2013:147) om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2014:44) om introduktionsperiod för lärare och förskollärare.
- Skolverkets föreskrifter (SKOLFS 2016:62) om vilka ämnen som omfattas av försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande anställning.
- Skolverket (2012a): *Systematiskt kvalitetsarbete för skolväsendet*. Allmänna råd.
- Skolverket (2013a): *Utvecklingssamtalet och den skriftliga individuella utvecklingsplanen*. Allmänna råd.

Skolverket (2014a): *Arbete med extra anpassningar, särskilt stöd och åtgärdsprogram*. Allmänna råd.

Skolverket (2017a). *Måluppfyllelse i förskolan*. Allmänna råd.

Skolverket (2012b): *Få syn på språket – Ett kommentarmaterial om språk- och kunskapsutveckling i alla skolformer, verksamheter och ämnen*.

Skolverket (2015a): *Introduktionsperiod för lärare och förskollärare. Skolverkets stödmaterial om introduktionsperiod för nyanställda lärare och förskollärare. Nytt stödmaterial från 2015*.

Internationella överenskommelser

FN:s konvention om barnets rättigheter.

FN:s konvention om de mänskliga rättigheterna.

Den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk,
SÖ 2000:3.

Ramkonventionen till skydd för nationella minoriteter, SÖ 2000:2.

Propositioner och lagrådsremisser

Prop. 1995/96:222. *Vissa åtgärder för att halvera arbetslösheten till år 2000, ändrade anslag för budgetåret 1995/96, finansiering m.m.*

Prop. 2009/10:20. Legitimation för lärare och förskollärare

Prop. 2009/10:68. *Svenskundervisning för invandrare i folkhögskola*.

Prop. 2009/10:89. *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*.

Proposition 2009/10:165. *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet*.

Prop. 2011/12:1. *Budgetpropositionen för 2012*.

Prop. 2012/13:30. *Forskning och innovation*.

Prop. 2012/13:195. *Minskade krav på dokumentation i skolan*.

Prop. 2013/14:160. *Tid för undervisning – lärares arbete med stöd, särskilt stöd och åtgärdsprogram*.

Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*.

- Prop. 2014/15:137. *Obligatoriska bedömningsstöd i årskurs 1.*
- Prop. 2015/16:1. *Budgetpropositionen för år 2016.*
- Prop. 2015/16:173 *Fjärrundervisning och entreprenad – nya möjligheter för undervisning och studiehandledning på modersmål.*
- Prop. 2016/17:100. *2017 års ekonomiska vårproposition.*
- Prop. 2017/18:18. *Läsa, skriva, räkna – en åtgärdsgaranti.*
- Prop. 2016/17:122 *Ett mer ändamålsenligt klagomålssystem i hälso- och sjukvården.*
- Prop. 2017/18:1. *Budgetpropositionen för 2018.*

Övrigt från regeringen och Utbildningsdepartementet

- Dir. 2016:76 *Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.*
- Dir 2016:107 *Tilläggsdirektiv till utredningen Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad (U 2015:09).*
- Dir 2017:27 *Ökad samverkan kring praktikinära forskning för stärkt vetenskaplig grund i skolväsendet.*
- Dir. 2017:37 *Organisationsöversyn av de statliga skolmyndigheterna inom skolväsendet.*
- Dir. 2017:88 *Bättre möjligheter för elever i de obligatoriska skolformerna att nå de kunskapskrav som minst ska nås.*
- Ds 2013:50. *Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner.*
- Ds 2013:23. *Tid för undervisning – lärares arbete med åtgärdsprogram.*
- Regeringen (2011): *Uppdrag att anordna högskoleutbildning för vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen. (U2011/3713/UH).*
- Regeringen (2012a): *Karriärvägar m.m. i fråga om lärare i skolväsendet. PM. (U2012/4904/S).*
- Regeringen (2012b): *Uppdrag att svara för utbildning. Uppdrag till Statens skolverk. (U2011/4343/S m.fl.).*
- Regeringen (2013a): *Uppdrag till Statens skolinspektion att minska dokumentationsinhämtningen. (U2013/3680/GV).*
- Regeringen (2013b): *Uppdrag om fortbildning i läs- och skrivutveckling – Läslyftet. (U2013/7215/S). Uppdrag till Statens skolverk.*

- Regeringen (2014): *Uppdrag att följa upp och analysera karriärstegsreformen* (U2014/4127/S).
- Regeringen (2015a): *Uppdrag om samverkan för bästa skola.* (U2015/3357/S och U2017/00301/S). Uppdrag till Statens skolverk.
- Regeringen (2015b): *Uppdrag till Statens skolverk att fördela bidrag för deltagande i insatser för att förstärka tillgången på lärare i nationella minoritetsspråk* (Ku2015/01721/DISK och Ku2016/02027/DISK).
- Regeringen (2015c): *Uppdrag att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever och vid behov för elever med annat modersmål än svenska.* (U2015/03356/S och U2017/00300/S.) Uppdrag till Statens skolverk.
- Regeringen (2015d). *Uppdrag till Statens skolverk om nationella skolutvecklingsprogram.* (U U2013/02553/S U2013/01285/S U2015/00941/S U2015/00299/S och U2015/03844/).
- Regeringen (2015e). *Statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier.* (U2015/05040/UH).
Remisspromemoria.
- Regeringen (2016a). *Regeringen förlänger satsning på vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen.* Information på regeringens webbsida.
- Regeringen (2016b). *Välfärds miljarder till kommunerna.* Pressmeddelande.
www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/04/valfardsmiljarder-till-kommunerna/
- Regeringen (2016c). *Jämlikhetspeng till utsatta skolor.* Pressmeddelande.
- Regeringen (2016d). *Uppdrag att utvärdera Statsbidrag för höjda lärarlöner till lärare och vissa andra personalkategorier.* (U2016/02466/UH).
- Regeringen.se (2016e). *Regeringen beslutar att avskaffa nationella prov i NO och SO för årskurs 6.* Pressmeddelande.
www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/01/regeringen-beslutar-att-avskaffa-nationella-prov-i-no-och-so-for-arskurs-6/
- Regeringen (2017a). *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet.* (U2017/04119/S).

Regeringen (2017b): *Tilläggsuppdrag till Statens skolverk om samverkan för bästa skola* (U2017/00301/S).

Regeringen (2018). *Regeringens skrivelse 2017/18:84 Riksrevisionens rapport om karriärstegsreformen och lärarlönelyftet*.

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1948:27 *1946 års Skolkommissions betänkande med förslag till riktlinjer för det svenska skolväsendets utveckling*.

SOU 1999:63 *Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling*.

SOU 2008:52 *Legitimation och skärpta behörighetsregler*.

SOU 2014:5. *Staten får inte abdikera – om kommunaliseringen av den svenska skolan*.

SOU 2015:22. *Rektorn och styrkedjan*.

SOU 2015:102 *Fråga patienten. Nya perspektiv i klagomål och tillsyn*.

SOU 2016:12 *Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål*.

SOU 2016:35 *Vägen in till det svenska skolväsendet*.

SOU 2016:38 *Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet*.

SOU 2017:21. *Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg för äldre personer*.

SOU 2017:35 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet*.

SOU 2017:44 *Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning*.

SOU 2017:51 *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola*.

SOU 2017:54 *Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet*.

SOU 2017:56 *Jakten på den perfekta ersättningsmodellen*.

SOU 2017:91 *Nationella minoritetsspråk i skolan – förbättrade förutsättningar till undervisning och revitalisering*.

Rapporter

Statens skolverk

- Groth, J. & Hultin, J. (2016): *It-stöd för lärarnas administrativa arbete*. Bilaga till Skolverket (2016) Redovisning av uppdrag om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet (Dnr. U2015/04666/S).
- Skolverket (2008). *Med ett annat modersmål – elever i grundskolan och skolans verksamhet*. Rapport 321.
- Skolverket (2009): *Vad påverkar resultaten i svensk grundskola? Kunskapsöversikt om betydelsen av olika faktorer*.
- Skolverket (2012c): *Likvärdig utbildning i svensk grundskola?* Rapport 374.
- Skolverket (2013b): *Lärarnas yrkesvardag. En nationell kartläggning av grundskollärares tidsanvändning*. Rapport 385.
- Skolverket (2013c): *Forskning för klassrummet – Vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet i praktiken*.
- Skolverket (2014b): *De första fyra åren med det treåriga Rektorsprogrammet. En uppföljning av tre kursgruppers utbildning*. Projektgruppen för Rektorsprogrammet och Rektorslyftet.
- Skolverket (2014c): TALIS 2013. *En studie av undervisnings- och lärmiljöer i årskurs 7–9*. Rapport 408.
- Skolverket (2014d): *Förskoleklassen – uppdrag, innehåll, kvalitet*.
- Skolverket (2015b): *Grundskollärares tidsanvändning. En fördjupad analys av "Lärarnas yrkesvardag"*. Rapport 417.
- Skolverket (2015c): *Svenska rektorers erfarenhet i nordiskt perspektiv. En analys av TALIS 2013*.
- Skolverket (2015d): *Särskilt stöd i grundskolan*. PM.
- Skolverket (2015e): *Finns förstelärarna där de bäst behövs?*
- Skolverket (2015f): *Skolreformer i praktiken. Hur reformerna landade i grundskolan vardag 2011–2014*. Rapport 418.
- Skolverket (2015g): *Skolverkets lägesbedömning 2015*. Rapport nr 421.
- Skolverket (2016a): *Attityder till skolan 2015*. Rapport 438.
- Skolverket (2016b): *Nyinvandrade elever i grundskolan*. PM.

- Skolverket (2016c): *Redovisning av uppdrag om att föreslå nationella it-strategier för skolväsendet* (Dnr U2015/04666/S).
- Skolverket (2016d): *Slutredovisning: Uppdrag att svara för utbildning* (Dnr. 2011:643).
- Skolverket (2017b): *Elever och skolenheter i grundskolan läsåret 2016/17*. PM.
- Skolverket (2017c): *Elever och resultat i kommunal vuxenutbildning år 2016*. PM.
- Skolverket (2017d): *Skolverkets lägesbedömning 2017*. Rapport nr 455.
- Skolverket (2017e): *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier* (Dnr. U2016/02335/S).
- Skolverket (2017f): *Pedagogisk personal i skola och vuxenutbildning läsåret 2016/17* (Dnr: 2017:370).
- Skolverket (2017g): *Skolverkets årsredovisning 2016*.
- Skolverket (2017i): *Beskrivande data 2016. Förskola, skola och vuxenutbildning*.

Statens skolinspektion

- Skolinspektionen (2010): *Språk- och kunskapsutveckling för barn och elever med annat modersmål än svenska*. Rapport 2010:16.
- Skolinspektionen (2012): *Rektors ledarskap med ansvar för den pedagogiska verksamheten*. Rapport 2012:1.
- Skolinspektionen (2013): *Redovisning av regeringsuppdrag att minska dokumentationsinhämtningen* (Dnr. 2013:3945).
- Skolinspektionen (2014a): *Från huvudmannen till klassrummet – tät styrkedja för förbättrade kunskapsresultat. Skolinspektionens erfarenheter och resultat från tillsyn och kvalitetsgranskning*.
- Skolinspektionen (2014b): *Kommunernas resursfördelning och arbete mot segregationens negativa effekter i skolväsendet. Kvalitetsgranskning*. Rapport 2014:01.
- Skolinspektionen (2014c): *Utbildningen för nyanlända elever*. Rapport 2014:03.

- Skolinspektionen (2015a): *Distansutbildning vid kommunal vuxenutbildning* (2015:2).
- Skolinspektionen (2015b): *Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola* (Dnr. 402–2014:4207).
- Skolinspektionen (2016a): *Skolans arbete med extra anpassningar. Kvalitetsgranskningsrapport.*
- Skolinspektionen (2016b): *Förskolechefens ledning. Om att ta ansvar för den pedagogiska verksamheten.*
- Skolinspektionen (2016c): *Utbildningsanordnare med betygsrätt.*
- Skolinspektionen (2017a): *Lokal klagomålshantering – för snabb hjälp till eleverna* (2016:6994).
- Skolinspektionen (2017b): *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen* (2015:7429).

Övriga myndigheter

- Arbetsmiljöverket (2017): *Projektrapport för Arbetsmiljöverkets nationella tillsyn av skolan 2013–2016. Rapport 2017:1.*
- Högskoleverket (2008): *Uppföljande utvärdering av lärarutbildningen. Rapport 2008:8.*
- IFAU (2015): *Skolsegregation och skolval. Rapport 2015:5.*
- Riksrevisionen (2014): *Specialdestinerade statsbidrag – Ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola?* (RiR 2014:25).
- Riksrevisionen (2016): *Det livslånga lärandet inom högre utbildning.* (RiR 2016:15).
- Riksrevisionen (2017a): *Statsbidragen i skolan – nationella prioriteringar men lokala behov* (RiR 2017:30).
- Riksrevisionen (2017b): *Karriärstegsreformen och Lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning* (RiR 2017:18).
- Statistiska Centralbyrån (2016a): *Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet. Integration: rapport 9.*
- Statistiska Centralbyrån (2016b). *Arbete och välfärd*, nr 2.
- Statistiska Centralbyrån (2017a): *Lärare utanför yrket. Temarapport 2017:2.*

- Statistiska Centralbyrån (2017b): *Trender och Prognoser 2017 befolkningen | utbildningen | arbetsmarknaden med sikte på år 2035*.
- Statskontoret (2010): *Ett lyft för den som vill. Utvärdering av den statliga satsningen på fortbildning av lärare* (2010:12).
- Statskontoret (2014): *Patientklagomål och patientsäkerhet Utvärdering av hanteringen av enskildas klagomål mot hälso- och sjukvården* (2014:23).
- Statskontoret (2015): *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 1* (2015:12).
- Statskontoret (2016a): *Uppföljning av karriärstegsreformen för lärare. Delrapport 2* (2016:1).
- Statskontoret (2016b): *Statens styrning av kommunerna* (2016:24).
- Statskontoret (2017a): *Myndighetsanalys av Statens skolinspektion* (2017:3).
- Statskontoret (2017b): *Uppföljning av karriärstegsreformen. Delrapport 3* (2017:1).
- Statskontoret (2017c): *Utvärdering av statsbidrag för lärarlönelyftet. Delrapport 1* (2017:21).
- Universitetskanslersämbetet (2016a): *Uppdragsutbildning vid universitet och högskolor. Rapport 2016:8*.
- Universitetskanslersämbetet (2016b): *Avhopp från lärarutbildningen. Rapport 2016:6*.
- Universitetskanslersämbetet (2017a): *Utvärdering av tre kompletterande pedagogiska utbildningar. Rapport 2017:7*.
- Universitetskanslersämbetet (2017b): *Uppföljning och utvärdering av försöksverksamhet med övningsskolor och övningsförskolor inom lärar- och förskollärarytbildningar. Delrapport. Rapport 2017:13*.

Övriga rapporter

- Bringselius, L. (2017): *Tillitsbaserad styrning och ledning. Ett ramverk. Samtal om tillit i styrning. En rapportserie med bidrag till Tillitsdelegationen*.

- Carlbaum, S. Andersson, E. & Hanberger, A. (2016): *Utvärdering av Läslyftet. Delrapport 2: Erfarenheter av Läslyftet 2015/16*. Umeå universitet.
- Corin, L. & Björk, L. (2017): *Chefers organisatoriska förutsättningar i kommunerna*. SNS förlag.
- Grönqvist, H. & Niknami, S. (2017): *Ankomst och härkomst – en ESO-rapport om skolresultat och bakgrund* (2017:3).
- Gustafsson, P., Kronberg, K., Hultell, D. & Berg, L-E. (2007): *Lärares Tillvaro i Utbildning och Arbete: LÅST-studien. Urvalsram, kohort och genomförande 2005–2006*. Skriftserie B nr 2007:2. Karolinska Institutet.
- Läraryrket (2013): *Låt lärare vara lärare*.
- Läraryrket (2014): *Låt skolledare fokusera på att vara skolledare*.
- Läraryrket (2015): *Låt lärare vara lärare 2*.
- Läraryrket (2016a): *700 gymnasielärare om sin arbetssituation*.
- Läraryrket (2017b): *Den kommunala vuxenutbildningen – en ny chans på riktigt*.
- Lärarnas Riksförbund (2012): *Allt annat än lärare*.
- Lärarnas Riksförbund (2015): *Arbetsmiljörapport 2015*.
- Lärarnas Riksförbund (2016a): *Viktig dokumentation eller onödigt krångel. En undersökning om lärarnas syn på dokumentationskraven*.
- Lärarnas Riksförbund (2016b): *Mer tid för varje elev. En undersökning om lärares arbetstid*.
- Lärarnas Riksförbund (2016c): *Digital framtid utan fallgropar. En undersökning om lärares och elevers digitala kompetens*.
- Lärarnas Riksförbund (2016d): *Språk – så mycket mer än engelska. En rapport om moderna språk*.
- Lärarnas Riksförbund (2017a): *Låt kvalitet gå före pris på vuxenutbildningen. En rapport om vuxenutbildningens utmaningar*.
- Lärarnas Riksförbund (2017b): *Mer resurser till utsatta skolor. En granskning av situationen på 128 skolor med särskilda utmaningar*.

- Nordiska ministerrådet (2010): *Rekrutteringsproblematikken på de nordiske læreruddannelser*. Tema Nord. (2010:533).
- OECD (2005): *Teachers matter. Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*.
- OECD (2015): *Improving Schools in Sweden. An OECD Perspective*.
- OECD (2016). *Supporting Teacher Professionalism – Insights from TALIS 2013*.
- Regnö, K. (2016): *Chefer i välfärdens tjänst*. Rapport från fackförbundet Vision.
- Stenlås, N. (2009): *En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reformideologier*. Rapport från ESO.
- Stockholms stad (2015): *Förstelärare och lektorat inom utbildningsförvaltningen i Stockholms stad*.
- Stockholms stad (2015): *Karriärtjänster för lärare i Stockholms stad*. Tjänsteutlåtande. Dnr 09–201/1320.
- Stockholms stad (2015): *Karriärvägar för lärare i Stockholms stad*. Tjänsteutlåtande. Dnr. 13–201/635.
- Stockholms stad (2015): *Karriärvägar för lärare i Stockholms stad*. Bilaga. Dnr. 13–201/635.
- Stockholms stad (2017): *Reviderade riktlinjer för lärares karriäruppdrag*. PM. Utbildningsförvaltningen, 2017-06-22.
- Strategirådet (2017): *Skolinspektionens anmälningsprocess*. Intervjustudie.
- Utbildningsutskottet (2016): *Forskarskolor för lärare och förskollärare – en uppföljning av fyra statliga satsningar*. (Rapport från riksdagen 2016/17: RFR4).
- Åman, J. (2011): *Att lära av de bästa – en ESO-rapport om svensk skola i ett internationellt forskningsperspektiv*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. 2011:8.

Litteratur, tidskrifter, hemsidor m.m.

- Adolfsson, C.-H. & Alvunger, D. (2017): The nested systems of local school development: Understanding improved interaction and capacities in the different sub-systems of schools. I *Improving Schools* Vol. 20, No 3.
- Agevall, L. & Jonnergård, K. (2007): Management by documents – a risk of de-professionalizing?. I Aili, C., Nilsson, L.-E., Svensson, L. G. & Denicolo, P. (eds). I *Tension between Organization and Profession*, Nordic Academic Press, 2007.
- Aili, C. (2006): *Kvalificerande arbete – lärares vardagliga arbete som bas för lärarprofessionens autonomi*. Studie för Lärarförbundet.
- Akiba, M. (2013): Conclusion: Learning From Teacher Reforms in Global Context. I Aikiba, M (ed.), *Teacher Reforms Around the World: Implementations and Outcomes*.
- Arnstad, M. (2017): *Du kan välja ditt eget modersmål*. Artikel i Språktidningen maj 2017.
- Alvehus, J. & Kastberg, G. (2017): *Förstelärrarreformen har stärkt lärarprofessionen*. Debattartikel i Dagens nyheter 2017-11-06.
- Alvunger, D. (2015): Towards new forms of educational leadership?: The local implementation of förstelärare in Swedish schools. Artikel i *Nordic Journal of Studies in Educational Policy*, ISSN 2002-0317, vol. 1, nr 3, 55–66 s., 30103.
- Alvunger, D. (2015b): *Styrning, ledning och organisation i implementeringen av karriärstegsreformen inom Barn- och ungdomsförvaltningen, Kalmar kommun*. Linnéuniversitet.
- Arbman H. (2017): *Förstelärrarreform gör skolan mer hierarkisk – så gör lärarna motstånd*. Artikel i Dagens nyheter 2017-12-25.
- Ball, D.L. & Cohen, D. K. (1999): Developing practices, developing practitioners: Toward a practice-based theory of professional development. I G. Sykes & L. Darling-Hammonds (Eds.). *Teaching as the learning profession: Handbook of policy and practice*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Barber, M. & Mourshed, M. (2007): *How the World's Best-Performing School Systems Come Out on Top*. McKinsey & Company.

- Becher, T. and Trowler, P. R. (1989/2001): *Academic Tribes and Territories. Intellectual Enquiry and the Culture of Disciplines*. The Society for Research into Higher Education & Open University Press.
- Benner, P. (1982): From Novice to Expert. I *The American Journal of Nursing*, Vol. 82, No. 3.
- Benner, P. (1997): Becoming an Expert Nurse. I *American Journal of Nursing*, 97(6).
- Bereiter, C. & Scardamalia, M. (1993): *Surpassing Ourselves – An Inquiry into the Nature and Implications of Expertise*. Open Court.
- Berggren, J. & Carlgren, I. (2015): *Stockholm Teaching & Learning Studies*. En plattform för undervisningsutvecklande ämnesdidaktisk forskning. Stockholm Teaching & Learning Studies (STLS).
- Bergh, A. & Englund, T. (2016): Professionella förstelärare? Om den svenska förstelärarreformen. I *Att ta utbildningens komplexitet på allvar: En vänbok till Eva Forsberg*. Elmgren, M, Folke-Fichtelius, M, Hallsén, S, Roman, H & Wermke, W. Uppsala: Uppsala universitet, 2016.
- Berliner, D. C. (2001). Learning about and learning from expert teachers. I *International Journal of Educational Research* Vol. 35.
- Biesta, G. J. J & Stengel, B. S. (2016): Thinking Philosophically About Teaching. I Gitomer, D. H. & Bell, C. A, (eds), *Handbook of Research on Teaching*, Fifth edition, American Educational Research Association.
- Biesta, G. J. J. (2010): *Good Education in an Age of Measurement. Ethics, Politics, Democracy*. Boulder: Paradigm Publishers.
- Bilalic, M. (2017): *The Neuroscience of Expertise*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Björklund, L-E. (2008): *Från Novis till Expert: Förtrogenhetskunskap i kognitiv och didaktisk belysning*. Linköpings universitet, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Norrköping 2008.
- Bloom, B. (ed) 1985: *Developing Talent in Young People*. Ballentine Books.

- Bohlin, H. (2009): Tyst kunskap: ett mångtydigt begrepp. I Bornemark, J. & Svenaeus, F. (red), *Vad är praktisk kunskap?* Södertörn Studies in Practical Knowledge, No. 1, Södertörns högskola, tredje tryckningen, 2014.
- Bolam, R., McMahon, A., Stoll, L., Thomas, S., & Wallace, M. (2005): *Creating and sustaining professional learning communities*. Research Report Number 637. London, England: General Teaching Council for England, Department for Education and Skills.
- Bond, L. et. al. (2007): Social and School Connectedness in Early Secondary School as Predictors of Late Teenage Substance Use, Mental Health and Academic Outcomes, *Journal of Adolescent Health*, Vol. 40. 357.e9-359.e18.
- Boyle-Baise, M. & McIntyre, J. (2008): What kind of experience? Preparing teachers in PDS or community settings. I Cochran-Smith, M. et al., (eds.) *Handbook of Research on Teacher Education*, New York: Routledge & The Association of Teacher Educators.
- Bransford, J. D. & Schwartz, D. L. (2009): It Takes Expertise to Make Expertise. I Ericsson, K. A. (ed.), *Development of Professional Expertise. Toward Measurement of Expert Performance and Design of Optimal Learning Environments*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bransford, J. D., Brown, A. L. & Cocking, R. R. (eds). 2000: *How People Learn. Brain, Mind, Experience and School*. Expanded Edition, National Academy Press.
- Bransford, J., Darling-Hammond, L., & LePage, P. (2005): Introduction. I Darling-Hammond, L. & Bransford, J. *Preparing Teachers for a Changing World. What Teachers Should Learn and Be Able to Do*, National Academy of Education, Jossey-Bass.
- Brante, T. 2010: State Formation and the Historical Take-off of Continental Professional Types: *The Case of Sweden*. I Svensson, L. G & Evetts, J. (eds), *Sociology of professions: Continental and Anglo-American traditions*, Daidalos.
- Bryk, A.S. et al. (2015): *Learning to Improve – How America's Schools Can Get Better at Getting Better*. Harvard University Press.

- Burkhardt, H. & Shoenfeld A.H. (2003): Improving Educational Research: Toward a More Useful, More Influential, and Better Funded Enterprise. *Educational Researcher*, Vol. 32. No. 9.
- Burns, D. & McIntyre A. (2017): *Empowered Educators in Australia – How High-Performing Systems Shape Teacher Quality*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bång, Å., Auno, U., Boström, L. (2016): Förstelärare – en kvalitetsdrivande reform?. I Johansson, O. & Svedberg, L. (2016), *Att leda mot skolans mål*. Gleerups.
- Bäcklin, M. *Att vara lärare*. Stockholm, Almqvist & Wiksell (tre upplagor 1948–1961).
- Campbell, C., Zeichner, K., Lieberman, A. & Osmond-Johnson, P. (2017): *Empowered Educators in Canada – How High-Performing Systems Shape Teaching Quality*. Jossey-Bass.
- Carlgren, I. (red.) (2017): *Undervisningsutvecklande forskning – exempel Learning study*. Gleerups.
- Carlgren, I. & Marton, F. (2000): *Lärare av i morgon*. Lärarförbundets förlag.
- Chi, M. T. H. et al. (1981): Categorization and Representation of Physics Problems by Experts and Novices. *Cognitive Science*, Vol. 5
- Cochran-Smith, M. & Villegas, A. M. (2016): Research on Teacher Preparation: Charting the Landscape of a Sprawling Field. I Gitomer, D. H. & Bell, C. A (eds.). *Handbook of Research on Teaching*, Fifth edition, American Educational Research Association.
- Coggshall, J., Lasagna, M. & Laine, S. (2009): *Toward the structural Transformation of schools – Innovations In staffing*. Learning Point Associates
- Crawley, E. Malmqvist, J. Östlund, S. & Brodeur, D. (2007): *Rethinking Engineering Education. The CDIO approach*. Springer.
- Crowe, E. (2008): Teaching as a profession. A bridge too far? I Cochran-Smith, M., Feiman-Nemser, S., McIntyre, D. J., & Demers, K. E. (eds.). *Handbook of Research on Teacher Education. Enduring Questions in Changing Times*, Third edition, Routledge.

- Cuban, L. (1993): *How Teachers Taught. Constancy and Change in American Classrooms 1880–1990*. New York: Teachers College Press.
- Darling–Hammond, L. & McLaughlin, M. W. (1995): Policies That Support Professional Development in an Era of Reform. *Phi Delta Kappan* 76, no. 8 (April 1995).
- 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.
- Darling-Hammond, L. (2001): Standard setting in teaching: Changes in licensing, certification, and assessment. I V. Richardson (Ed.), *Handbook of research in teaching* (4th ed.). Washington: American Educational Research Association.
- Darling-Hammond, Linda (2010): *The flat world and education. How America's commitment to equity will determine our future*. New York: Teachers College Press.
- Darling-Hammond, L. (2013): *Getting Teacher Evaluation Right, What Really Matters for Effectiveness and Improvement*. New York: Teachers College Press.
- Darling-Hammond, L. (2017): *Empowered Educators – How High-Performing Systems Shape Teaching Quality*. Jossey-Bass.
- Darling-Hammond, L. & Bransford, J. (eds). (2005): *Preparing Teachers for a Changing World. What Teachers Should Learn and Be Able to Do*. Jossey-Bass.
- Darling-Hammond, L., Hyler, M. E. & Gardner, M. (2017): *Effective Teacher Professional Development*. Palo Alto: Learning Policy Institute.
- Dreyfus, S. E. & Dreyfus, H. L. (1980): *A Five-Stage Model of Mental Activities Involved in Directed Skill Acquisition*. University of California, Berkeley, Operation Research Center.
- Dreyfus, S. E. & Dreyfus, H. L. (1986): *Mind Over Machine –The Power of Human Intuition and Expertise in the Era of the Computer*. The Free Press.
- Dreyfus, S. E. & Dreyfus, H. L. (2005): Expertise in Real World Contexts. *Organizational Studies*, Vol. 26, No 5.

- Duffy, T. P. (2011): The Flexner Report – 100 Years Later. Yale *Journal of Biology and Medicine*, Vol. 84.
- Ekbohrn, C. M. (1904). *60 000 främmande ord och namn m. m. i det svenska språket, tillika med deras härledning och uttal*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag
- Engdahl, I. & Ärlemalm-Hagsér, E. (red). (2015): *Att bli förskollärare. Mångfacetterad komplexitet*. Stockholm: Liber.
- Englert, C. S. & Tarrant, K. L. (1995): *Creating Collaborative Cultures for Educational Change. Remedial and Special Education*. 16(6).
- Englund, T. (1996): Are professional teachers a good thing? I Goodson I, & Hargreaves, A. (eds). *Teachers' Professional Lives*, London: Falmer Press.
- Englund, T. & Dyrdal Solbrekke, T. (2015): Om innebörder i lärarprofessionalism. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, årg. 20 nr 3–4.
- Ericsson, A. & Pool, R. (2016): *Peak, Secrets from The New Science of Expertise*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Ericsson, K. A. & Smith, J. (1991): *Prospects and limits of the empirical study of expertise: an introduction*. I Ericsson, K. A. & Smith, J. (eds.). *Toward a General Theory of Expertise – Prospects and limits*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksson, I. (2013): Introduktionsåret – ett kollegialt utvecklingsarbete. I Bronäs, A. & Ståhle, Y. (red). *Mentorskap i skola och förskola*, Stockholm: Norstedts.
- Evans, L. (2008): *Professionalism, Professionalism and the Development of Education Professionals*. British Journal of Educational Studies, Vol. 56, No.1.
- Evetts, J. (2009): The management og professionalism. A contemporary paradox. I Gewirtz, S. et. al. (eds.) *A Changing Teacher Professionalism, International trends, challenges and ways forward*. London: Routledge.
- Feigenbaum, E. A. & McCorduck, P. (1983): *The Fifth Generation: Artificial Intelligence and Japan's Computer Challenge to the World*. Addison-Wesley Publishing.

- Fejes, A. (2015): *Kortutbildade och vuxenutbildning – en kunskapsöversikt*. Underlagsrapport för Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Fejes, A. (2016): *Vuxenutbildningens utmaningar i migrationens tidevarv*. I Flerspråkighet som resurs. Liber.
- Fejes, A. & Holmqvist, D. (2018): *Vuxenutbildningens och upphandlingens marknad*. I kommande bok av Fejes, A. & Dahlstedt, M. (2018) *Skolan, marknaden och framtiden*. Lund: Studentlitteratur.
- Fenstermacher, G. D. (1986). Philosophy of research on teaching: Three aspects. In M. C. Wittrock (Ed.), *Handbook of research on teaching*, (tredje upplagan, s. 37f). New York: Macmillan
- Fenstermacher, G. D. & Ricardson, V. (2005): On Making Determinations of Quality in Teaching. *Teachers College Record*, Volume 107, Number 1, January 2005.
- Flexner, A. (1910): *Medical Education in The United States and Canada. A Report to the Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching*. New York.
- Florin, C. (1987): *Kampen om katedern*. Umeå universitet.
- Forssell, A. & Ivarsson Westerberg, A. (2015): *Administrations-samhället*. Lund: Studentlitteratur.
- Frelin, A. (2010): *Teachers' Relational Practices and Professionalism*. Uppsala universitet.
- Friedman, I. A. (2016): Being a teacher: altruistic and narcissistic expectations of pre-service teachers. *Teachers and Teaching: Theory and Practice*, 2016 Vol. 22, no. 5, s. 627.
- Friedson, E. (2001): *Professionalism – The Third Logic*. Polity Press.
- Fullan, M. & Quinn, J. (2016): *Coherence. The Right Drivers in Action for Schools, Districts, and Systems*. Thousand Oaks: Corwin.
- Gerrevall, P. (2017): Bedömning av lärarkvalitet i lärares arbetsliv – internationella utblickar. I Gerrevall, P. (red.). *Att bedöma lärarkvalitet. Skicklighet, lämplighet och kompetens*. Stockholm: Natur & Kultur.)
- Gewirtz, S., Mahony, P., Hextall, I. & Cribb, A. (2009): Teacher Professionalism, International trends, challenges and ways

- forward*. I introduktionen, Gewirtz, S, Mahony, P, Hextall, I & Cribb A. (eds.) *Policy, professionalism and practice. Understanding and enhancing teachers' work*. Routledge.
- Gibbons, M. et al. (1994): *The New Production of Knowledge. The Dynamics of science and Research in Contemporary Societies*. London: SAGE.
- Gibbons, P. (2013): *Stärk språket, stärk lärandet: språk- och kunskapsutvecklande arbetssätt för och med andraspråkselever i klassrummet*. Hallgren & Fallgren.
- Glaser, R. & Chi, M. T. H. (1988): Overview. I Chi, M. T. H., Glaser, R. & Farr M. J. (Eds.). *The nature of expertise*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Goldstein, D. (2015): *The Teacher Wars – A History of America's Most Embattled Profession*. Anchor Books.
- Goodwin, A. L. et al. (2017): *Empowered Educators in Singapore. How High-Performing Systems Shape Teaching Quality*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Goodwin, L. A. (2008): Defining teacher quality. Is consensus possible? I Cochran-Smith et al. *Handbook of research on Teacher education*.
- Goodwin, L. A. (2012): Quality Teachers, Singapore style. I Darling-Hammond, L. & Lieberman, A. (eds). *Teacher Education around the World. Changing policies and practices*. New York: Routledge.
- Gopinathan, S. (2017): Läraren är nyckeln till framgång – professionalism och den strategiska staten. I Lee, O. & Kroksmark, T. (red), *Världens bästa undervisning, i Finland, Kina, Sydkorea, Singapore och Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustavsson, B. (2009): *Utbildningens förändrade villkor, nya perspektiv på kunskap, bildning och demokrati*. Liber.
- Gustafsson, J-E. & Yang Hansen, K. (2017): Changes in the Impact of Family Education on Student Educational Achievement in Sweden 1988–2014. *Scandinavian Journal of Educational Research*.
- Gutman, A. (2003): The Authority and Responsibility to Educate. I Curren, R. (ed). *A Companion to the Philosophy of Education*. Blackwell Publishing.

- Haage, H & Wikberg S. (1951): *Hur skall jag undervisa? Kort handledning*. Stockholm, Svenska bokförlaget, Bonniers.
- Hagström, P. (2017): *Usla villkor för lärare som går Lärarlyftet*. Artikel i Lärarnas tidning 2017-11-09.
- Hammerness, K. et. al (2017): *Empowered Educators in Finland – How High-Performing Systems Shape Teaching Quality Around the World*, Jossey-Bass.
- Hansson, Å. och Gustafsson, J-E. (2016): Pedagogisk segregation: Lärarkompetens i den svenska grundskolan ur ett likvärdighetsperspektiv. I *Pedagogisk forskning i Sverige* årg. 21 nr 1–2.
- Hanushek, E. A. & Woessman, L. (2016): Knowledge capital, growth, and the East Asian miracle - Access to schools achieves only so much if quality is poor. *Science*, 22 January 2016, Vol. 351, Issue 6271
- Haraldsson, K. M. Opublicerad PM. Karlstads universitets Uppdrags AB, 16-03-07.
- Hargreaves, A. (1994): *Changing teachers, changing times: Teachers' work and culture in the postmodern age*. New York: Teachers College Press.
- Hargreaves, A. (2000): *Four Ages of Professionalism and Professional Learning, Teachers and Teaching*. History and Practice, Vol. 6, No. 2.
- Hargreaves, A. (2003): *Teaching in the Knowledge Society – Education in the Age of Insecurity*. Open University Press.
- Hargreaves, A. & Fullan, M. (2012): *Professional Capital. Transforming Teaching in Every School*.
- Hargreaves, A. & O'Connor, M. T. (2017): *Collaborative Professionalism*. WISE-report No 12.
- Harris, A. (2009). Distributed Leadership: What We Know. I Harris, A. (ed.), *Distributed Leadership. Different Perspectives*, Springer, Studies in Educational Leadership, Vol. 7.
- Hattie, J. (2009). *Visible learning – A synthesis of over 800 meta-analyses relating to achievement*. New York: Routledge.

- Helgöy, I., Homme, A. & Gewirtz, S. (2007): Local Autonomy or State Control? Exploring the Effects of New Forms of Regulation in Education. I *European Educational Research Journal*, vol. 6 no. 3.
- Henson, K. T. (1996): Teachers as researchers. I Sikula, J. (ed.) *Handbook of Research on Teacher Education*, New York: Macmillan.
- Hiebert, J., Gallimore, R. & Stigler, J. W (2002): A Knowledge Base for the Teaching Profession: What Would It Look like and How Can We Get One?. *Educational Researcher*, Vol. 31, No. 5.
- Hjälmarsson, M och Löfdahl Hultman, A (2016): "Det är inte jag som har tillsatt mig själv på posten": Motstånd och ironi i relationer mellan förstelärare och deras kollegor *Kapet, Karlstads universitets pedagogiska tidskrift*, 2016, Vol.12(1)
- Hjertström Lappalainen, J. (red.) (2015): *Klassiska texter om praktisk kunskap*. Huddinge: Södertörns högskola.
- Huberman, M. (1989): The Professional Life Cycle of Teachers. *Teachers College Record*, Vol. 91, No. 1.
- Hudson, C. (2007): Governing the governance of education. *European Educational Research Journal*, vol. 6 no. 3.
- Huvudmännens expertråd för skolutveckling (2015): *Rekommendationer och erfarenheter från Huvudmännens expertråd för skolutveckling*.
skl.se/download/18.7a7fd41d15350083b402c6cb/1458312223975/Expertradets-slutsater-och-rekomendationer.pdf
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2012): *Utmärkt undervisning. Framgångsfaktorer i svensk och internationell belysning*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Håkansson, J. & Sundberg, D. (2016): *Utmärkt skolutveckling. Forskning om skolförbättring och måluppfyllelse*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Högskolan Dalarna (2017): *Arbetsintegrerad lärarutbildning högt intressant för hela landet*. Artikel på högskolans webbsida 2017-03-24. www.du.se/sv/om-oss/nytt-och-aktuellt/nyheter/arbetsintegrerad-lararutbildning-hogintressant-for-hela-landet/

- Höglund, C-M. (2016). *Komvux pressat av spariver*. Artikel i Pedagogiska Magasinet 2016-05-09.
- Inglehart, R. & Welzel, C. (2005): *Modernization, Cultural Change and Democracy – The Human Development Sequence*. Cambridge University Press.
- Jakbo, R. och Höglund, C-M (2016): *Hur mår Hermods? Upphandling – kommunernas mardröm och Så kan upphandlingen bli bättre*. Artikelserie ur Affärsvärlden 6–8 december 2016.
- Jarl, M. och Blossing, U. (2017): *Att organisera för skolframgång. Strategier för en likvärdig skola*. Natur & kultur: Stockholm.
- Johansson, O. & Svedberg, L. (2013): Det nationella rektorsprogrammet. I Johansson, O. & Svedberg, L. (red.). *Att leda mot skolans mål*, Malmö: Gleerups.
- Jyrhämä, R. (2006): The Function of Practical Studies in Teacher Education. I Jakku-Sihvonen, R. & Niemi, H. (eds.). *Research-based Teacher Education in Finland – Reflections by Finnish Teacher Educators*, Finnish Educational Research Association.
- Kansanen, P. (2017): Lärare i Finland – ett yrke på masternivå. I Lee, O. & Kroksmark, T, (red.). *Världens bästa undervisning – i Finland, Kina, Sydkorea, Singapore och Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Kant, I. (1803): *Education*. The University of Michigan Press. (reprint 1960/1999).
- Kaya, Anna (2016). *Det här skulle kunna få mig att börja arbeta i Rinkeby igen*. Inlägg på bloggen Ny i svenska skolan. nyisvenskaskolan.blogspot.se/2016/08/det-har-skulle-kunna-fa-mig-att-borja.html?m=1
- Kennedy, M. M. (2016): How Does Professional Development Improve Teaching?. *Review of Educational Research*, December 2016, Vol. 86, No. 4.
- Kennedy, M. M. (2016): Parsing the practice of teaching. *Journal of Teacher Education*, Vol. 67, No. 1.
- Kerr, C. (2001): *The Uses of The University*. Harvard University Press.

- Kirp, D. (2013): *Improbable Scholars. The Rebirth of A Great American School System and A Strategy For America's Schools.*
- Knapp, M. S. (2003): *Professional development as a policy pathway. Review of Research in Education*, 27.
- Kornhall, P, (2015): *Förstelärare. En handbok.* Natur & Kultur
- Kästen-Ebeling, G. & Otterup, T. (red.) (2016): *En bra början – mottagande och introduktion av nyanlända elever.* Lund: Studentlitteratur.
- Labaree, D. (1997): *How to Succeed in School Without Really Learning. The Credential Race in American Education.* New Haven: Yale University Press.
- Labaree, D. F. (2004): *The Trouble with Ed Schools*, New Haven: Yale University Press.
- Lagercrantz All, K. (2017): *Delaktighet- och lärprocesser i en yrkesutbildning - En studie av vuxna elevers erfarenheter av vård- och omsorgsutbildningen inom Komvux.* Stockholms universitet
- Larsen-Freeman, D. & Tedick, D. J. (2016): Teaching World languages: Thinking Differently. I Gitomer, D. H. & Bell, C. A, (eds). *Handbook of Research on Teaching.* Fifth edition, American Educational Research Association.
- Langlelotz, L. (2017): *Kollegialt lärande i praktiken – kompetensutveckling eller kollektiv korrigerings?.* Stockholm: Natur & Kultur.
- Laurillard, D. (2014a): *Anatomy of a MOOC for Teacher CPD.* University College London/ UNESCO Institute for IT in Education.
- Laurillard, D. (2014b): *Thinking about blended learning. A paper for the Thinkers in Residence programme.* Royal Flemish Academy of Belgium for Science and the Arts.
- Laurilliard, D. (2016): How should professors adapt to the changing digital education environment?. I, De Corte, E., Engwall, L. & Teichler, U. (eds). *From Books to MOOCS? Emerging Models of Learning and Teaching in Higher Education. Wenner-Gren International Series*, Vol. 88, Portland Press/Academia Europea, 2016.
- Lauvås, P. et al. (1997): *Kollegahandledning i skolan.* Lund: Studentlitteratur.

- Leijnse, E. (2012): *Godkänt? En reportagebok om den svenska skolan*. Natur & Kultur.
- Lewis, C. (2015): What Is Improvement Science? Do We Need It in Education? *Educational Researcher*, Vol. 44, No. 1.
- Lieberman, A. et al. (2017): *Teacher Learning and Leadership – Of, By and For Teachers*. X.
- Liedman, S-E. (1997): *I skuggan av framtiden*. Stockholm: Bonnier.
- Liedman, S-E. (2011): *Hets – en bok om skolan*. Stockholm: Bonniers.
- Liedman, S-E., Marcusson, H. & Östensson, H. (red). (2016): *Förstelärarreformen: en kritisk granskning*. Eskilstuna: Vaktel förlag.
- Lipcon, M. A. (2008): The perspective of a national board-certified teacher on who should teach. Cochran-Smith, M., Feiman-Nemser, S., McIntyre, D. J. & Demers, K. E., (eds.), *Handbook of Research on Teacher Education – Enduring questions in Changing Contexts*, Third Edition. New York: Routledge.
- Lortie, D. C. (1975): *Schoolteacher – A Sociological Study*. The University of Chicago Press.
- Lumsden Wass, K. (2006) Om födelsen av en ny vuxenutbildningspolitik.
- Läraryrket (2016b). *Anställ fler yrkeskategorier för att klara lärarbristen*. Debattartikel i Dagens Nyheter 2016-01-25.
- Läraryrket (2016c): Pedagogiskt ledarskap. Information på Läraryrkets webbsida.
- Läraryrket (2017b). *Vi lärare vet hur man läser lärarbristen*. Debattartikel i tidningen Altinget 2017-08-30.
- Läraryrket (2017). *Kommunal vuxenutbildning – Läraryrkets politik för kommunal vuxenutbildning* april 2017. Information på Läraryrkets webbsida. www.lararforbundet.se/artiklar/lararforbundets-politik-for-kommunal-vuxenutbildning
- Läraryrket (2017d): *Chefstäthet i siffror*. Information på Läraryrkets webbsida. www.lararforbundet.se/artiklar/chefstathet-i-siffror

- Lärarnas Riksförbund (2016e). *Assistenten behövs för att avlasta lärarna*. Debattartikel i Svenska Dagbladet 2016-01-24.
- Marklund, S. (1989): *Skolsverige 1950–1975*. Del 6: Rullande reform, Stockholm: Utbildningsförlaget.
- Marton, F. (2003): Learning Study – pedagogisk utveckling direkt i klassrummet. I *Forskning av denna världen – praxisnära forskning inom utbildningsvetenskap*. Vetenskapsrådet.
- Marton, F. (2005): Om praxisnära grundforskning. I *Forskning av denna världen II – om teorins roll i praxisnära forskning*, Vetenskapsrådet.
- Morberg, Å. (1999): *Ämnet som nästan blev – en studie av metoden lärarutbildningen 1842–1988*. Stockholm: HLS förlag.
- Moss, P. A. & Haertel, E. (2016): Engaging Methodological Pluralism. I Gitomer, D. H. & Bell, C. A. (eds). *Handbook of Research on Teaching*, Fifth Edition, American Educational Research Association.
- Nationalencyklopedin (2017): [www.ne.se. Uppslagsord "kompetensutveckling"](http://www.ne.se/uppslagsord/kompetensutveckling). 2017-12-07.
www.ne.se/uppslagsverk/ordbok/svensk/kompetensutveckling
- National Institute of Education, Singapore (2009): *TE21 – A Teacher Education Model for the 21st Century*.
- National Institute of Education, Singapore (2010): *Teaching is Heartwork – reflections of beginning Teachers in Singapore Schools*.
- Nestor, B. (1991): *Studieledare i grundskolan. En skolledningsfunktion med förhinder?* Uppsala universitet.
- Ng, P. T. (2017): Systemövergripande angreppssätt – professionellt kapital i Singapore. I Evers, J., Kneyber, R. & Kornhall, P. (red). *Flip the System – Förändra skolan från grunden*. Lund: Studentlitteratur.
- Nichols, T. (2017): *The Death of Expertise. The Campaign against Established Knowledge and Why It Matters*. Oxford University Press.
- Nilhlfors, E. (2012): *Lärarens dubbla uppdrag – enligt den nya skollagen*. Stockholm: Natur & Kultur.

- Norberg Brorsson, B. & Lainio, J. (2016): *Flerspråkiga elever och deras tillgång till utbildning och språk i skolan*. Lisetten nr 1 2016.
- Nordäng, U. K. & Lindqvist, P. (2015): Lärares förväntningar på yrket – bilder av handlingsfrihet 1993–2013. *Pedagogisk Forskning i Sverige*, Årg. 20, Nr. 3–4.
- Paine, L., Blömeke, S. & Aydarova, O. (2016), Teachers and Teaching in Context of Globalization, i Gitomer, D. H. & Bell, C. A, (eds), *Handbook of Research on Teaching*, Fifth edition, American Educational Research Association.
- Parding, K. (2007): *Upper secondary teachers' creation of discretionary power^[1] – the tension between profession and organization*. Luleå tekniska universitet.
- Parsons, T. (1968): *Professions*. I International Encyclopedia of the Social Sciences, The Macmillan Company.
- Persson, A. (2017): *Lärartillvaro och historieundervisning: innebörder av ett nytt uppdrag i de mätbara resultatens tid*. (Umeå universitet.
- Persson, J. & Wahlberg, L. (2015): *Vår erfarenhet av beprövad erfarenhet. Några begreppsprofiler och ett verktyg för precisering*. Läkartidningen, nr 49, år 2015.
- Persson, S. (2008): *Läraryrkets uppkomst och förändring – en sociologisk studie av lärares villkor, organisering och yrkesprojekt inom den grundläggande utbildningen i Sverige ca. 1800–2000*, Göteborgs universitet.
- Podolsky, A. Kini, T. Bishop, J. & Darling-Hammond, L. (2016): *Solving the Teacher Shortage - How to Attract and Retain Excellent Educators*. Learning Policy Institute
- Postholm, M. B. (2012): Teachers' professional development: a theoretical review. *Educational Researcher*, Vol. 54, No 4.
- Professional Learning Framework for the Teaching Profession. (2016): Ontario College of teachers.
www.oct.ca/public/professional-standards/professional-learning-framework
- Richardson, V. (1994): *Conducting Research on Practice. Educational Researcher*, Vol. 23 (5).

- Ringarp, J. (2011): *Professionens problematik – Lärarkårens kommunalisering och välfärdsstatens förvandling*. Södertörns högskola. Makadam förlag.
- Robertsson, C. (2016): *Vetenskaplig grund*. Arete Akademi. Arete Meritering AB.
- Rudasill, K. M. et al. (2010): A longitudinal study of student-teacher relationship quality, difficult temperament, and risky behavior from childhood to early adolescence. *Journal of School Psychology*, Vol. 48, No. 5.
- Russ, R. S., Sherin, B. L. & Gamoran Sherin, M. (2016): *What Constitute Teacher Learning*. I Gitomer, D. H. & Bell, C. A. (eds.). *Handbook of Research on Teaching*. Fifth edition. American Educational Research Association.
- Sahlberg, P. (2011): *Finnish Lessons – What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press.
- Sahlenius, A. G. G. (1916). *Latin-svensk Ordbok*, Stockholm: Aktiebolaget Hiertas Bokförlag.
- Salin, S. (2010): *Den formella vuxenutbildningen*. Artikel på lararnashistoria.se
- Samuelsson, J., Brismark, A. & Löfgren, H. (2018). *Papperspedagoger – lärares förändrade arbete med administration i digitaliseringsens och ansvarsutkrävandets tidevarv*. Kommande rapport för IFAU.
- Sandberg, F. (1870): *Undervisningslära, med särskild hänsyn till folkskolan*. Stockholm: Palmqvists Förlag.
- Sanders, W. L. & Rivers, J. C. (1996): *Cumulative and residual effects of teachers on future student academic achievement*. Knoxville: University of Tennessee Value-Added Research and Assessment Center.
- Sato, M: (2017): *Empowered Educators in China. How High-Performing Systems Shape Teaching Quality*. Jossey-Bass.
- Schön, D. (1983): *The Reflective Practitioner*. Basic Books.
- Schwartz, D. L., Tsang, J. M. & Blair, K. P. (2016): *The ABCs of How We Learn. 26 Scientifically Proven Approaches, How They Work, and When to Use Them*. Norton Books in Education.

- Senge, P. (1995): *Den femte disciplinen. Den lärande organisationens konst*. Stockholm: Thomson Fakta.
- Sheridan, S. Pramling, I. & Johansson, E. (2009). *Barns tidiga lärande – en tvärsnittsstudie om förskolan som miljö för barnens lärande*. Göteborgs universitet.
- Shulman, L. S. (1986): *Those who understand, Knowledge Growth in Teaching, Educational Researcher*. Vol. 15, No. 2. (Feb. 1986).
- Shulman, L. S. (1998): *Theory, Practice and the Education of Professionals*. The Elementary School Journal, Vol. 98, No 5. s. 516.
- Shulman, L. S. (2005): *Signature pedagogies in the Professions*. Daedalus, Vol. 134, No. 3, On Professions & Professionals (Summer, 2005).
- Skolverket (2015h): *Nationella skolutvecklingsprogram*. Information på Skolverkets webbsida.
www.skolverket.se/skolutveckling/nationella-skolutvecklingsprog
- Skolverket (2017h). *Statlig satsning gav nästan 3 000 nyanställda i skolan*. Pressmeddelande. www.skolverket.se/om-skolverket/press/pressmeddelanden/2017/statlig-satsning-gav-nastan-3000-nyanstallda-i-skolan-1.258667
- Skolverket (2018a). *Nationella prov i gymnasieskolan*. Artikel på Skolverkets webbsida.
www.skolverket.se/bedomning/nationella-prov/alla-nationella-prov-i-skolan/gymnasieskolan
- Skolverket (2018b) *Lågstadiesatsningen*. Informationsblad.
www.skolverket.se/polopoly_fs/1.259929!/Information%20L%C3%A5gstadiesatsningen%202017_2018%20170413%20PDF.pdf
- Skolverket (2018c). Information om huvudmannens uppdrag på Skolverkets webbsida.
www.skolverket.se/skolutveckling/kvalitetsarbete/huvudmannens-systematiska-kvalitetsarbete/huvudmannens-ansvar
- Skolverket (2018d): *Samverkan för bästa skola*. Information på Skolverkets webbsida.
www.skolverket.se/skolutveckling/samverkan-for-basta-skola
- Skolverket (2018e): *Vad innebär en språkutvecklande undervisning?* Information på Skolverkets webbsida.
www.skolverket.se/skolutveckling/larande/nt/gymnasieutbildning

- /amnesovergripande/sprak-och-kunskapsutvecklande-arbets
satt/vad-innebar-en-sprakutvecklande-undervisning-1.225205
- Solander, A. (2017). *Rektorer måste få mandat att skapa en bättre skola*. Debattartikel i Dagens samhälle 2017-09-07.
- Steinberg, J. (2004): *Världens bästa fröken. När modern pedagogik fungerar*. Malmö: Epago.
- Stigler, J. W & Hiebert, J. (1999): *The Teaching Gap – Best Ideas from the World's Teachers for Improving Education in the Classroom*. New York: The Free Press.
- Sun, M., Penuel, W. R., Frank, K. A., Gallagher, H. A. & Youngs, P. (2013): Shaping Professional Development to Promote the Diffusion of Instructional Expertise Among Teachers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 35, No. 3.
- Susskind, R & Susskind, D. (2015): *The Future of The Professions – How Technology Will Transform the Work of Human Experts*. Oxford University Press.
- Svallfors, S. (2012): *Kunskapens människa – om kroppen, kollektivet och kunskapspolitiken*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Svenska Akademiens ordbok. (1893-). Lund: Gleerupska universitetsbokhandeln.
- Svensson, L. G & Evetts, J. (2003): *Introduction*. I Svensson, L. G & Evetts, J. (eds). *Conceptual and Comparative Studies of Continental and Anglo-American Professions*, Research report no. 129 from the Department of Sociology, Göteborg.
- Svensson, L. G & Evetts, J. (2010): *Introduction*. I Svensson, L. G & Evetts, J. (eds). *Sociology of professions: Continental and Anglo-American traditions*. Daidalos.
- Svensson, S. & Suhonen, D. (2016): *Upphandling sänker kvaliteten på komvux*. Artikel i Svenska dagbladet 2016-15-16.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014a): *Presentation av PRIO*. skl.se/download/18.264e8b07148a6a7993721448/1412065413775/Presentation%20av%20PRIO.pdf%20Presentation%20hämtad%20från%20SKL:s%20webbsida%202017-09-15
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014b): *Sammanställning av en enkätundersökning avseende läget i PRIO-kommunerna i utbildningsomgång 1–3 april 2014*.

- skl.se/download/18.264e8b07148a6a799372150f/1412065964007/Uppf%C3%B6ljning%20PRIO%202014.pdf
- Sveriges Kommuner och Landsting (2014c): *Matematiksatsningen PISA 2015 – en modell för att utveckla svensk skola*. Bokkapitel i Öppna jämförelser – Grundskola 2014.
<https://skl.se/download/18.5ae6635914928d3626669c85/1414593172071/OJ-Grundskola2014-s45-57.pdf>
- Sveriges Skolledarförbund (2017): Sveriges skolledares yrkespolitiska plattform. Information på Sveriges Skolledarförbunds webbsida.
www.skolledarna.se/globalassets/dokument/policydokument/ansvarsdokument.pdf
- Sykes, G. & Wilson, S. M. (2016): Can Policy (Re)form Instruction? I Gitomer, D. H. & Bell, C. A. (eds). *Handbook of Research on Teaching*. Fifth Edition. American Educational Research Association. Washington.
- Tallberg Broman I. (1995). *Perspektiv på förskolans historia*, Lund: Studentlitteratur.
- Thelin, K, (2015), *Ways of Seeing the Role Of An Advanced Teacher In Relation To School Development In Sweden*, Konferenspaper, European Educational Research Association, ECER 2015.
- Thorpe, R. (2014): Sustaining the teaching profession. New England *Journal of Public Policy*, 26(1).
- Timperley, H. & Alton-Lee, A. (2008): Reframing Teacher Professional Learning: An Alternative Policy Approach to Strengthening Valued Outcomes for Diverse Learners. *Review of Research in Education*, February 2008, Vol. 32.
- Timperley, H. & Alton-Lee, A. (2008): *Reframing Teacher Professional Learning: An Alternative Policy Approach to Strengthening Valued Outcomes for Diverse Learners*. Review of Research in Education, February 2008, Vol. 32, s. 348.
- Timperley, H. (2008): *Teacher professional learning and development*. Wellington: Ministry of Education.
- Timperley, H. (2008): *Teacher professional learning and development*. Educational Practices Series-18. International Bureau of Education. Geneva/ International Academy of Education (IAE). Brussels.

- Timperley, H. (2011): *Realizing the Power of Professional Learning*. Open University Press.
- Timperley, H. (2013): *Det professionella lärandets inneboende kraft*, Lund: Studentlitteratur.
- Tsui, A. B. M. (2003): *Understanding Expertise in Teaching. Case Studies of Second Language Teacher*. Cambridge University Press.
- Tyack, D. & Cuban, L. (1995): *Tinkering Toward Utopia – A Century of Public School Reform*. Cambridge: Harvard University Press.
- Törnsén, M. (2009): *Successful Principal Leadership: Prerequisites, Processes and Outcomes*. Umeå: Umeå Universitet.
- Uppsala Universitet (2017). Forum för samverkan. Information på Uppsala Universitets webbsida forumforsamverkan.uu.se/om-oss/
- Vanlehn, K. & van de Sande, B. (2009): Acquiring Conceptual Expertise from Modeling: The Case of Elementary Physics. I Ericsson, K. A. (ed.). *Development of Professional Expertise. Toward Measurement of Expert Performance and Design of Optimal Learning Environments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vescio, V., Ross, D. & Adams, A. (2008): A review of research on the impact of professional learning communities on teaching practice and student learning. *Teaching and Teacher Education*, Vol. 24, No. 1.
- Waern, L. M. (1915): *Formell undervisningslära*. Stockholm: Norstedt & söners förlag.
- Watson, A. (2016): Revisiting professional teacher standards, *Australian Journal of Music Education*, Vol. 50, No. 1.
- Wenger, E. (1998): *Communities of practice: Learning, meaning and identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wermke, W. (2013): *Development and Autonomy – Conceptualising teachers' continuing professional development in different national contexts*. Stockholms universitet.

- Westerberg, J. (2011): *Förskolans historia*. I Larsson, E. & Westerberg, J. (red). (år): *Utbildningshistoria – en introduktion*. Lund: Studentlitteratur.
accomplishedteacher.org/wp-content/uploads/2016/12/NBPTS-What-Teachers-Should-Know-and-Be-Able-to-Do-.pdf
- Wilson, S. M & Berne, J. (1999): Teacher Learning and the Acquisition of Professional Knowledge: An Examination of Research on Contemporary Professional Development, *Review of Research in Education*, Vol. 24.)
- Wilson, S. M. (2004): Introduction I Shulman, L. S. (2004). *The Wisdom of Practice*. Essays on Teaching, Learning and Learning to Teach, San Francisco: Jossey Bass.
- Windschitl, M. & Barton Calabrese, A. (2016): Rigor and Equity by Design: Locating a Set of Core Teaching Practices for the Science Education Community. I Gitomer, D. H. & Bell, C. A. (eds), *Handbook of Research on Teaching*, Fifth Edition, American Educational Research Association.
- Wittgenstein, L. (1921): *Tractatus logico-philosophicus*, Norstedts, 2014.
- Yang Hansen, K. & Gustafsson, J-E. (2016): *Causes of educational segregation in Sweden – school choice or residential segregation*. Educational Research and Evaluation, 22:1–2, 23–44, DOI: 10.1080/13803611.2016.1178589
- Yoon et. al. (2007): *Reviewing the evidence on how teacher professional development affects student achievement*. Regional Educational Laboratory Southwest. (Issues & Answers Report, REL 2007–No. 033). Washington, DC: U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Regional Educational Laboratory Southwest. Retrieved from <http://ies.ed.gov/ncee/edlabs>).
- Young, M. (2002): *Sociology of Education as Critical Theory*. I Levinson, D. L., Coochson, P. W. & Sadovnik, A. R. (eds). *Education and Sociology*. An Encyclopedia. New York: Routledge Falmer.
- Åman, J. (2012): *Inspirerande väg till bättre lektioner*, Artikel i Dagens Nyheter. 2012-05-27.

- Åstrand, B. Westling-Allodi, M. & Gustafsson, J-E. (2017):
Skolkommissionens förslag stärker professionell autonomi.
 Debattartikel på Skola och samhälle 2017-05-01.
- Åstrand, B. (2016): From Citizens to Consumers: The Transformation of Democratic Ideal into School Markets in Sweden. I Adamson, F., Åstrand, B. & Darling-Hammond, L. (eds). *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcome*. New York: Routledge.
- Åstrand, B. (2017): Swedish teacher education and the Issue of fragmentation: Conditions for the struggle over academic rigour and professional relevance. I Hudson, B. (2017). Overcoming Fragmentation in Teacher Education Policy and Practice. *The Cambridge Education Research Series*. Cambridge University Press.
- Åstrand, B. Westling-Allodi, X. & Gustafsson, X. (2002): Titel. Debattartikel på Skola och samhälle 2017-05-01.
- Öijen, L. (2014): *Samverkan lärosäte – skola. En studie av Regionalt utvecklingscentrum som samarbetspart*. Örebro universitet.
- Örstadius, K. (2016): *Läraryflykten en modern myt*. Artikel i Dagens Nyheter 2016-11-28.
- Östergren, O. (1981). *Nusvensk ordbok*. Stockholm: Wahlström & Widstrand.

Övriga webbsidor

accomplishedteacher.org/preface/
users.isy.liu.se/rt/svante/cdio.html
www.cdio.org.
www.nbpts.org
www.nbpts.org/national-board-certification/candidate-center/candidate-faqs/
www.nbpts.org/standards-five-core-propositions/
www.ulfavtal.se
learningforward.org/standards-for-professional-learning
www.aitsl.edu.au

www.oct.ca/Home/Members/Additional%20Qualifications
www.oct.ca/public/professional-standards/development-of-professional-standards
www.oct.ca/public/professional-standards/professional-learning-framework
www.rcsdk12.org/CIT
www.skolporten.se/om-skolporten/

Övrigt

- Arbetsmiljöverket (2015): Nio av tio skolor i Stockholms län får krav efter inspektion. Pressmeddelande. www.av.se/press/nio-av-tio-skolor-i-stockholms-lan-far-krav-efter-inspektion/
- Arbetstidsavtal för kommunanställda lärare. *Särskilda bestämmelser om arbetstider m.m. för lärare*. Bilaga M till Allmänna bestämmelser (AB).
www.lr.se/download/18.65eccfb715118e644f4a575a/1448297892001/H%C3%96K12_Bilaga-M_S%C3%A4rskild_best%C3%A4mmelser_om_arbetstider.pdf
- Arbetstidsavtal för lärare anställda hos enskilda anordnare. Bilaga 8 till Friskoleavtalet.
[www1.lararforbundet.se/web/shop2.nsf/webdescription/A3EA30D8AA8FDB72C12577A80031F7F1/\\$file/Friskoleavtal_Allmanna_%20villkor_2013.pdf](http://www1.lararforbundet.se/web/shop2.nsf/webdescription/A3EA30D8AA8FDB72C12577A80031F7F1/$file/Friskoleavtal_Allmanna_%20villkor_2013.pdf)
- Arete akademi (2017): *Välkommen till MA17. Vår 2*. Internt informationshäfte.
- Arete meritering (2015): *Vad menar vi med en Aretemeriterad lärare?* Informationsdokument 2015-01-29.
- Ekspertgrupp om lärerollen (2016): *Om lärerollen. Et kunnskapsgrunnlag*.
- Friskolornas riksförbund (2017). Sammanställning av enkät mottagen av utredningen 2017-11-27.
- Lärarförbundet (2017e): *Minska lärares och skolledares administration – Förslag till hur lärares och skolledares administrativa börda kan minskas*. Skrivelse inkommen till utredningen 2017-10-12.

- Lärarförbundet (2017f): *Pedagogiskt ledarskap och skolledarernas administrativa börda*. Skrivelse inkommen till utredningen 2017-11-29.
- Malmö högskola (2014): Förslag på grundlärautbildning i modersmål. (U2014/02339/UH).
- Göteborgs universitets samt 11 andra lärosäten (2016). Förslag om förändring av Högskoleförordningen (1993:100) Bilaga 2 Examensordning gällande examensbeskrivning för grundlärarexamen. (U2016/02881/UH).
- Skolverket (2017j): Budgetunderlag inskickat till Utbildningsdepartementet (U2017/01000/).
- Sveriges Skolledarförbund (2017b). Statistik från medlemsenkät överlämnad 2017-10-06
- Sveriges Skolledarförbund (2017c). Yttrande över SOU 2017:35 73 kommuner i storstadsregionerna Storstockholm, Kommunförbundet Skåne och Västra Blekinge (gy) samt Göteborgsregionens kommunalförbund (2017): Riktade statsbidrag inom utbildningsområdet – Synpunkter från storstadsregionernas utbildningschefer gällande effekter och konsekvenser (U2017/01651-S). Skrivelse till Utbildningsdepartementet.
- Westerberg, J. (2011): Förskolans historia. I Larsson, E. & Westerberg, J. (red). (år): Utbildningshistoria – en introduktion. Lund: Studentlitteratur.
- accomplishedteacher.org/wp-content/uploads/2016/12/NBPTS-What-Teachers-Should-Know-and-Be-Able-to-Do-.pdf
- Wilson, S. M & Berne, J. (1999): Teacher Learning and the Acquisition of Professional Knowledge: An Examination of Research on Contemporary Professional Development, Review of Research in Education, Vol. 24.)
- Wilson, S. M. (2004): Introduction I Shulman, L. S. (2004). The Wisdom of Practice. Essays on Teaching, Learning and Learning to Teach, San Francisco: Jossey Bass.
- Windschitl, M. & Barton Calabrese, A. (2016): Rigor and Equity by Design: Locating a Set of Core Teaching Practices for the Science Education Community. I Gitomer, D. H. & Bell, C. A.

- (eds), *Handbook of Research on Teaching*, Fifth Edition, American Educational Research Association.
- Wittgenstein, L. (1921): *Tractatus logico-philosophicus*, Norstedts, 2014.
- Yang Hansen, K. & Gustafsson, J-E. (2016): Causes of educational segregation in Sweden – school choice or residential segregation. *Educational Research and Evaluation*, 22:1–2, 23–44, DOI: 10.1080/13803611.2016.1178589
- Yoon et. al. (2007): Reviewing the evidence on how teacher professional development affects student achievement. Regional Educational Laboratory Southwest. (Issues & Answers Report, REL 2007–No. 033). Washington, DC: U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Regional Educational Laboratory Southwest. Retrieved from <http://ies.ed.gov/ncee/edlabs>).
- Young, M. (2002): *Sociology of Education as Critical Theory*. I Levinson, D. L., Coockson, P. W. & Sadovnik, A. R. (eds). *Education and Sociology. An Encyclopedia*. New York: Routledge Falmer.
- Åman, J. (2012): Inspirerande väg till bättre lektioner, Artikel i Dagens Nyheter. 2012-05-27.
- Åstrand, B. Westling-Allodi, M. & Gustafsson, J-E. (2017): Skolkommisionens förslag stärker professionell autonomi. Debattartikel på Skola och samhälle 2017-05-01.
- Åstrand, B. (2016): From Citizens to Consumers: The Transformation of Democratic Ideal into School Markets in Sweden. I Adamson, F., Åstrand, B. & Darling-Hammond, L. (eds). *Global Education Reform. How Privatization and Public Investment Influence Education Outcome*. New York: Routledge.
- Åstrand, B. (2017): Swedish teacher education and the Issue of fragmentation: Conditions for the struggle over academic rigour and professional relevance. I Hudson, B. (2017). *Overcoming Fragmentation in Teacher Education Policy and Practice*. The Cambridge Education Research Series. Cambridge University

- Press. Åstrand, B. Westling-Allodi, X. & Gustafsson, X. (2002):
Titel. Debattartikel på Skola och samhälle 2017-05-01.
- Öijen, L. (2014): Samverkan lärosäte – skola. En studie av
Regionalt utvecklingscentrum som samarbetspart. Örebro
universitet.
- Örstadius, K. (2016): Lärarflykten en modern myt. Artikel i
Dagens Nyheter 2016-11-28.
- Östergren, O. (1981). Nusvensk ordbok. Stockholm: Wahlström
& Widstrand.

Övriga webbsidor

accomplishedteacher.org/preface/
users.isy.liu.se/rt/svante/cdio.html
www.cdio.org.
www.nbpts.org
[www.nbpts.org/national-board-certification/candidate-center/
candidate-faqs/](http://www.nbpts.org/national-board-certification/candidate-center/candidate-faqs/).
www.nbpts.org/standards-five-core-propositions/
www.ulfavtal.se
learningforward.org/standards-for-professional-learning
www.aitsl.edu.au
www.oct.ca/Home/Members/Additional%20Qualifications
[www.oct.ca/public/professional-standards/development-of-
professional-standards](http://www.oct.ca/public/professional-standards/development-of-professional-standards)
[www.oct.ca/public/professional-standards/professional-learning-
framework](http://www.oct.ca/public/professional-standards/professional-learning-framework)
www.rcsdk12.org/CIT
www.skolporten.se/om-skolporten/

Övrigt

- Arbetsmiljöverket (2015): Nio av tio skolor i Stockholms län får krav efter inspektion. Pressmeddelande. www.av.se/press/nio-av-tio-skolor-i-stockholms-lan-far-krav-efter-inspektion/
- Arbetsavtal för kommunanställda lärare. Särskilda bestämmelser om arbetstider m.m. för lärare. Bilaga M till Allmänna bestämmelser (AB).
www.lr.se/download/18.65eccfb715118e644f4a575a/1448297892001/H%C3%96K12_Bilaga-M_S%C3%A4rskild_best%C3%A4mmelser_om_arbetstider.pdf
- Arbetsavtal för lärare anställda hos enskilda anordnare. Bilaga 8 till Friskoleavtalet.
[www1.lararforbundet.se/web/shop2.nsf/webdescription/A3EA30D8AA8FDB72C12577A80031F7F1/\\$file/Friskoleavtal_Allmanna_%20villkor_2013.pdf](http://www1.lararforbundet.se/web/shop2.nsf/webdescription/A3EA30D8AA8FDB72C12577A80031F7F1/$file/Friskoleavtal_Allmanna_%20villkor_2013.pdf)
- Arete akademi (2017): Välkommen till MA17. Vår 2. Internt informationshäfte.
- Arete meritering (2015): Vad menar vi med en Aretemeriterad lärare? Informationsdokument 2015-01-29.
- Ekspertgrupp om lærerrollen (2016): Om lærerrollen. Et kunnskapsgrunnlag.
- Friskolornas riksförbund (2017). Sammanställning av enkät mottagen av utredningen 2017-11-27.
- Läraryrket (2017e): Minska lärares och skolledares administration – Förslag till hur lärares och skolledares administrativa börda kan minskas. Skrivelse inkommen till utredningen 2017-10-12.
- Läraryrket (2017f): Pedagogiskt ledarskap och skolledarnas administrativa börda. Skrivelse inkommen till utredningen 2017-11-29.
- Malmö högskola (2014): Förslag på grundlärautbildning i modersmål. (U2014/02339/UH).
- Göteborgs universitets samt 11 andra lärosäten (2016). Förslag om förändring av Högskoleförordningen (1993:100) Bilaga 2 Examensordning gällande examensbeskrivning för grundläraexamen. (U2016/02881/UH).

- Skolverket (2017j): Budgetunderlag inskickat till
Utbildningsdepartementet (U2017/01000/).
- Sveriges Skolledarförbund (2017b). Statistik från medlemsenkät
överlämnad 2017-10-06
- Sveriges Skolledarförbund (2017c). Yttrande över SOU 2017:35
73 kommuner i storstadsregionerna Storstockholm,
Kommunförbundet Skåne och Västra Blekinge (gy) samt
Göteborgsregionens kommunalförbund (2017): Riktade
statsbidrag inom utbildningsområdet – Synpunkter från
storstadsregionernas utbildningschefer gällande effekter
och konsekvenser (U2017/01651-S). Skrivelse till
Utbildningsdepartementet.

Citat översatta från engelska till svenska

Nedan finns översättningar av de engelska citat som förekommer i betänkandet. Översättningarna är med något undantag framtagna av Språktjänsten vid Utrikesdepartementet.

Citat från kapitel 3 En samlad och drivande strategi för skolans lärare och rektorer

Avsnitt 3.2

Kant (1804)

”barn bör utbildas, inte för samtiden, utan för en möjlig förbättring av människans levnadsvillkor i framtiden; det vill säga på ett sätt som är anpassat till *idén om mänskligheten* och människans hela öde.”

Avsnitt 3.2.1

Darling-Hammond (2010)

”Skolornas nya uppdrag är således att förbereda eleverna för att arbeta med yrken som ännu inte existerar och att ta fram idéer och lösningar för produkter och problem som ännu inte har upptäckts, med hjälp av teknik som ännu inte har uppfunnits.”

Avsnitt 3.2.2

OECD (2015)

”en strategisk helhetssyn på utbildares yrkesbana” – och OECD:s experter betonade att ”personalutvecklingsstrategin i Sverige inte har kommit långt i sin utveckling av ett yrkesbane- och systemperspektiv”.

Avsnitt 3.2.4

OECD (2015)

”bristande tydlighet och olika uppfattningar på olika nivåer om vad utbildningssystemet ska leverera bidrar till att urvattna ansträngningarna för att förbättra skolan” vilket ”hindrar anpassning och samordning av olika reformer och strategier samt minskar effekterna därav.”

Avsnitt 3.3

Bransford et al. (2005)

”Elever som får flera mycket effektiva lärare i följd uppvisar betydligt bättre resultat än elever som får mindre effektiva lärare. Varje lärares inflytande får dessutom konsekvenser som påverkar efterföljande årskurser.”

”Hennes [lärarens] ... expertis visade exakt hur komplex god undervisning är. Men hennes yrkesutövning är inte trolleri, och beror heller inte enbart på en medfödd fallenhet för undervisning. Vad jag såg var en uppsättning forskningsbaserade strategier för tidig läsinlärning.”

Avsnitt 3.4.1

Lortie (1975)

”Fem skäl att välja läraryrket”.

- ”Mellanmänniska relationer” (att arbeta med barn och unga men även tillsammans med vuxna)
- ”Tjäna andra” (att få betyda något för andra och för samhället)
- ”Kontinuitet” (att fortsatt få verka i skolan som man uppskattar som miljö och att fortsatt få arbeta med områden man lärt sig uppskatta i skolan, exempelvis ett visst ämnesområde)
- ”Materiella förmåner” (lön, anställningstrygghet etc.)
- ”Flexibla arbetstider” (relativt fria arbetstider vilket underlättat vardagen)

Friedman (2016)

”Faktorer som påverkar valet av läraryrket som karriär kan klassificeras som *yttre* (kopplade till materiella förmåner och arbetstrygghet), *inre* (kopplade till personlig utveckling och möjligheten att arbeta i skolmiljö) samt *oegennyttiga* (ett intresse för och en önskan om att arbeta med barn, att ’ge av sig själv’, föra kunskap vidare och tjäna samhället). Detta inbegriper en känsla av ett socialt uppdrag (i fråga om möjligheten att forma den yngre generationen, påverka barnens framtid, bevara kulturella värderingar, bidra till samhället och säkerställa ett rikt, intressant och lustfyllt lärande).”

Avsnitt 3.5.1

Shulman (1998), (i texten med en annan uppställning):

- ”plikten att *tjäna* andra, som ett ’kall’,
- en akademisk eller teoretisk *förståelse*,
- ett område för kvalificerad *yrkesutövning*,
- användande av *omdömesförmåga* vid oundviklig ovisshet,

- behovet av att *dra lärdom av erfarenheter* i samspelet mellan teori och praktik samt
- en *yrkeskår* som ansvarar för kvalitetskontroll och kunskapsinsamling.”

Evans (2008)

”statusrelaterade delar av lärares arbete” och professionalitet som aspekter av ”de delar av arbetet som utgör den kunskap, kompetens och de tillvägagångssätt som lärare använder i sitt arbete”.

”klassrumsbaserat perspektiv som värdesätter det som hör till undervisningens dagliga rutiner” och med utvidgad sådant som ”en mycket vidare syn på vad utbildning inbegriper, som värdesätter pedagogikens teoretiska grund och antar ett allmänt intellektuellt och förnuftsbaserat förhållningssätt till arbetet”.

Avsnitt 3.6.2

Hargreaves & Fullan (2012)

”det viktigaste är inte den enskilda läraren, även om denne har en (positiv eller negativ) effekt i det enskilda fallet, utan hur den samlade effekten av många lärare på sikt optimeras för varje enskild elev. Elever lyckas bra i skolan eftersom de tilldelas flera mycket bra lärare i följd – inte av en slump, utan avsiktligt. Vi måste med andra ord förändra *hela yrkeskåren* – inte bara de bästa 20 procenten och de sämsta 20 procenten, utan 100 procent av yrkeskåren. Det är ett oundvikligt faktum. Och länderna med bäst resultat arbetar just med att kontinuerligt förbättra hela yrkeskåren.”

Citat från kapitel 4 Professionsprogrammets byggstenar

Avsnitt 4.1.2

Learning Policy Institute (2017)

- Är innehållsinriktad
- Införlivar aktivt lärande med hjälp av teorier om vuxnas lärande
- Stöder samarbete, oftast integrerat i det dagliga arbetet
- Använder modeller och utformar effektiva metoder
- Ger vägledning och expertstöd
- Erbjuder möjlighet till återkoppling och reflektion
- Genomförs utan avbrott.

Kennedy (2016)

”antog en samarbetsinriktad strategi för gemensam problemlösning som var utformad för att hjälpa lärare att utveckla ett mer strategiskt förhållningssätt till sina lektioner.”

”omdefiniera lärare som personer med egna drivkrafter och intressen. Skillnaderna som visas här mellan fortbildningsmetoder när det gäller att omsätta kunskap i praktiken visar tydligt hur viktigt det är att lärarna stimuleras intellektuellt av fortbildningens innehåll, i stället för att serveras färdiga modeller eller en given kunskapsmängd. I studier som jämförde grupper av frivilliga deltagare med grupper av icke-frivilliga deltagare framgår dessutom skillnader i programmets effektivitet som påminner oss om vikten av att lärarna själva vill förbättra sin yrkesutövning.”

Avsnitt 4.1.4

Darling-Hammond (1995)

”Lärare lär sig genom att göra, läsa och reflektera (precis som studenter), genom att samarbeta med andra lärare, genom att studera elever och deras arbete på nära håll och genom att dela med sig av vad de ser.”

Timperley & Alton-Lee (2008)

”fördjupa lärarnas grundläggande kunskap om pedagogiskt innehåll och bedömning inom sammanhängande konceptuella ramar som sedan kan ligga till grund för beslut om metoder”

Stiegler & Hiebert (1999)

”det kan verka förvånansvärt att vi inte har rekommenderat ett specifikt sätt att undervisa. I stället har vi föreslagit att ett nationellt system för forskning och utveckling ska inrättas i syfte att förbättra undervisningen. Arbetet med att förbättra undervisningen är, som vi har påpekat, en kulturell förändring och måste därför ske i små steg.”

Avsnitt 4.1.5

Lieberman, et al. (2017)

”Om erfarna lärare blev uppmuntrade att leda lärandet – sitt eget lärande, andra lärares kompetensutveckling och elevernas lärande – vad skulle dessa lärare göra och vilka utmaningar och positiva effekter skulle det leda till?”

Lieberman, et al. (2017)

”Resultaten talar sitt tydliga språk. Lärare med ledarroller kommer att göra fantastiska saker. De kommer att inleda, utveckla, genomföra och dela en mängd projekt som kan leda till samarbetsbaserad fortbildning, förbättrad yrkesutövning och främjad elevinlärning. De

kommer att se framsteg i form av konkreta resultat – exempelvis undervisnings- och bedömningsmetoder. En annan viktig aspekt när det gäller de stundtals omätbara fördelarna med ökat inflytande, större handlingsutrymme och en ökad känsla av uppskattning är att lärarna kan hantera personliga, mellanmänskliga och praktiska utmaningar i takt med att deras ledarskap prövas och växer. De kommer att lära sig samarbeta och dela med sig för att sprida kunskap och främja metodutveckling. De kommer slutligen att bevisa det professionella, utbildningsmässiga och ekonomiska värdet av egenstyrda, lärarledda, innovativa och effektiva metoder.”

Lieberman, et al. (2017)

”För det första: projekt som är inriktade på lärares lärande och ledarskap (*Teachers Learning and Leadership Projects, TLLP*) frångår tanken om att lärare huvudsakligen tar del av expertis utifrån för att lära sig nya saker. *I stället kan lärare själva leda och mobilisera interaktivt (gemensamt) utveckling och spridning av kunskap och metoder.* För det andra: TLLP inbegriper visserligen lärarledd förändring, men *systemstöd behövs för att tillhandahålla utbildning, resurser och tillgång till möjligheter på och utanför internet för att främja en bredare inhämtning av kunskap.* För det tredje: *spridning av kunskap kräver att enskilda personer får möjlighet att utvecklas* genom att göra underförstådd kunskap till uttalad kunskap och genom att göra yrkesutövningen mindre privat. Detta kan också ske genom att lärarna bildar arbetsgrupper på eget initiativ och att kunskap delas inom och mellan grupper av lärare. Slutligen kan detta åstadkommas genom relationsbyggande och interaktion i yrkesnätverk som sprider kunskap och metoder utanför de enskilda klassrummen och skolorna. För det fjärde: strategier för kunskapsutbyte är *inriktade på samarbete i kompetensutvecklingssyfte och på kommunikation* i syfte att dela information muntligen, i skrift och på internet. Slutligen: *kunskapsutbytets innehåll har betydelse.* Utveckling och spridning av kvalitativt innehåll som integreras i användbara resurser, i synnerhet undervisningsmaterial, bidrar till att kunskap och metoder tillämpas och anpassas av och för lärare.”

Avsnitt 4.2.1

OECD (2015)

”En av de centrala utmaningar som lyftes fram i OECD:s rapport från 2011 var frånvaron av ett formellt ramverk med yrkesstandarder som tydligt anger vad som anses vara effektiv undervisning och som kan fungera som underlag för lärares fortbildning. Flera år senare finns det fortfarande inga nationella standarder för lärare och skolledare som regleras i lagstiftning, och det finns heller inga formella förfaranden.”

Avsnitt 4.2.3

Ericsson & Pool, (2016)

”Forskning på många specialområden visar att läkare som har praktiserat i 20 eller 30 år får sämre resultat enligt vissa objektiva mått än läkare som tagit sin läkarexamen för bara två eller tre år sedan.”

Dreyfus & Dreyfus (1980)

”Den som vill lära sig något nytt ställs omedelbart inför två alternativ. Han kan, precis som ett barn, lära sig genom det mödosamma arbetet att imitera och pröva sig fram, eller ta hjälp av en handledare eller en handbok. Den sistnämnda strategin är betydligt mer effektiv.”

Dreyfus & Dreyfus (1980)

”tilliten till den vardagliga rutinen vid problemlösning, som inte betraktas som en avvikelse, utan som en genomgripande och nödvändig del av människans intelligenta beteende. Därför spelar praktisk erfarenhet en avgörande roll i nedanstående kompetensutvecklingsmodell.”

Dreyfus & Dreyfus (2005)

- Nybörjare
- Avancerad nybörjare
- Kompetens
- Skicklighet
- Expertis

Avsnitt 4.2.10*Hattie (2009)*

”strategier för lärande och undervisning, på att utveckla lärares syn på undervisning som ett evidensbaserat yrke (lära sig av misstag såväl som framgångar) [och] på att skapa ett utvärderingssystem som bygger på att man i hög grad förlitar sig på observerad eller videoinspelad reflektion/utvärdering av metoder”.

Berliner (2001)

”Övertygande resultat från fler än ett forskningsprogram verkar stödja följande påståenden:

Expertlärare utmärker sig främst inom sitt eget område och i specifika sammanhang.

Expertlärare utvecklar ett automatiserat utförande av repetitiva uppgifter som är nödvändiga för att de ska nå sina mål.

Expertlärare är mer opportunistiska och flexibla i sin undervisning än nybörjare.

Expertlärare är känsligare för krav på uppgifter som ska utföras och för omgivande sociala situationer när de löser problem.

Expertlärare återger problem på kvalitativt annorlunda sätt än nybörjare.

Expertlärare kan urskilja mönster snabbare och på ett mer korrekt sätt.

Expertlärare uppfattar mer meningsfulla mönster inom det område som de har erfarenhet av.

Expertlärare kan börja att lösa problem långsammare, men de tillämpar mer omfattande och personliga informationskällor för att angripa det problem som de försöker lösa.”

Glaser & Chi (1988)

- Experter utmärker sig främst inom sitt område.
- Experter uppfattar stora, betydelsefulla mönster inom sitt område.
- Experter är snabba. De är snabbare än nybörjare när de arbetar inom sitt område, och de löser problem snabbt och med få fel.
- Experter har bättre korttids- och långtidsminne.
- Experter ser och återger ett problem inom sitt område på en djupare (mer principiell) nivå än nybörjare. Nybörjare tenderar att återge ett problem på en ytlig nivå.
- Experter ägnar lång tid åt att kvalitativt analysera ett problem.
- Experter är skickliga utövare av egenkontroll.

Huberman (1989)

Undervisningens karriärs-/livsfaser:

1. 0–3 år: Engagemang; stöd och förändring
2. 4–7 år: Identitet och effektivitet i klassrummet
3. 8–15 år: Hantera förändring och ökade spänningar
4. 16–23 år: Förändringar i arbetslivet, motivationen och engagemanget utmanas
5. 24–30 år: Förmågan att bibehålla motivationen utmanas
6. 31 år och uppåt: Motivationen bibehålls eller minskar

Tsui (2003)

- Expertis i form av intuition och underförstådd kunskap
- Expertis i form av medvetet övervägande och en organiserad kunskapsbas
- Expertis i form av en kontinuerlig process

Dreyfus & Dreyfus (2005)

”Den skicklige utövaren, som befinner sig i det skickliga yrkesutövandets värld, ser vad som behöver göras, men bestämmer sig för hur det ska göras. Experten ser inte bara vad som behöver åstadkommas – tack vare sin rika erfarenhet av att bedöma olika situationer ser han eller hon också omedelbart hur målet ska nås. Förmågan att göra mer skarpsinniga och nyanserade bedömningar är således det som skiljer experten från den skickliga yrkesutövaren.”

Russ et al: (2016)

”att det inte är tillräckligt för lärare att ha en förståelse för sitt ämnesområde och ha allmänna pedagogiska kunskaper. Undervisning kräver dessutom pedagogisk kunskap som är specifik för det ämnesområde som undervisas.”

Ericsson & Pool (2016)

”en tydlig åtskillnad mellan målmedveten yrkesutövning – där en person arbetar mycket hårt för att förbättra sig själv – och yrkesutövning som är både målmedveten och *väl underbyggd*. En genomtänkt yrkesutövning är framför allt underbyggd och vägledad av de bästa utövarnas prestationer och av en förståelse för vad dessa experter gör för att utmärka sig. Genomtänkt yrkesutövning är en målmedveten utövning som vet vart den är på väg och hur den ska ta sig dit.”

Ericsson & Pool (2016)

”det bästa sättet att ta sig över ett hinder är att angripa det från ett annat håll, vilket är ett av skälen till att det kan vara bra att arbeta med en lärare eller en coach. Någon som redan känner till den typ av hinder som du sannolikt kommer att stöta på kan föreslå hur du ska ta dig över dem.”

”Samtidigt så är sambandet mellan målbilden och förmågan något som utvecklas åt två håll, det är en sorts ”god cirkel” enligt Ericsson, och i takt med att förmågan ökar så utvecklas också målbilden – och i takt med utvecklingen av den så förstärkts praktiken etc.”

Avsnitt 4.2.4

Goodwin: (2008)

”Det är tydligt att det fortfarande är svårt att samstämmigt definiera kapacitet, kvalificering och kvalitet, trots att just dessa frågor har diskuterats kontinuerligt genom utbildningens historia.”

Crawley et al. (2007)

”nya produkter och förvaltning av naturresurser” kunde man identifiera fyra begrepp som tillsammans väl illustrerade

- Tänka ut
- Formge
- Genomföra
- Ta i bruk

Avsnitt 4.2.5

Fenstermacher. & Ricardson, (2005)

”Det förefaller som om kvalitet i undervisningen inte enbart handlar om huruvida någonting lärs ut. Det handlar även om hur något lärs ut. Det räcker inte att innehållet är lämpligt, korrekt och tjänar ett gott syfte. De metoder som tillämpas måste också vara moraliskt försvarbara och bygga på en delad uppfattning om rimlighet. För att skärpa kontrasten till framgångsrik undervisning kallar vi undervisning som uppfyller höga standarder för ämnesrelaterat innehåll och undervisningsmetoder för god undervisning. God undervisning är undervisning som följer moraliskt försvarbara och rationellt sunda principer om undervisningsmetoder. Framgångsrik undervisning är undervisning som åstadkommer det avsedda lärandet.”

Lärarröst (NBPTS)

”Att färdigställa ansökan ... var helt enkelt den mest utvecklande erfarenheten i min karriär. Jag hade aldrig tidigare ägnat mig åt så djup reflektion över vad jag gjorde med barnen och varför jag gjorde det. Jag förhöll mig kritisk till min egen yrkesutövning och bedömde den utifrån högt uppställda krav. I mitt dagliga arbete upptäckte jag ofta att jag omvärderade mina mål. Jag justerade kursen och började röra mig i en ny riktning. Jag är inte samma lärare som jag var före bedömningen, och min upplevelse verkar delas av många.”

Darling-Hammond (2010)

”ambitiösa standarder för vad kvalificerade lärare bör veta och kunna göra, utveckla och driva ett frivilligt nationellt system för att bedöma och certifiera lärare som lever upp till de standarderna samt främja relaterade utbildningsreformer – allt för att förbättra elevernas lärande.”

Lärarröst (NBPTS)

”Standarderna från National Board utgör en vision för kvalificerad undervisning som jag misstänkte fanns men aldrig tidigare hade sett på ett och samma ställe. Både standarderna och processen hedrar läraryrket genom de höga förväntningarna på lärarnas yrkesskicklighet. Certifieringsprocessen tvingar lärarna att fördjupa sig så mycket i hur de själva tänker kring undervisning och bedömning att man inte kan undgå att bli bättre. Jag lärde mig vad det innebär att vara en riktigt skicklig lärare.”

NBPTS

Lärare bryr sig om sina elever och deras lärande.

- Lärare kan de ämnen som de undervisar i och vet hur de ska undervisa eleverna i de ämnena.
- Lärare ansvarar för att styra och följa elevernas lärande.
- Lärare tänker systematiskt kring sin yrkesutövning och drar lärdom av erfarenheter.
- Lärare deltar i en lärande gemenskap.

NBPTS

- Kvalificerade lärare uppmuntrar elever att ...
- Kvalificerade lärare är skickliga på att använda sig av responsiv undervisning ...
- Kvalificerade lärare gör lärandet interaktivt ...
- Kvalificerade lärare ger eleverna möjligheter ...
- Kvalificerade lärare fattar beslut om undervisningen baserat på ...
- Kvalificerade lärare planerar och genomför undervisningen ...
- Kvalificerade lärare är skickliga på att välja ut undervisningsresurser ...
- Kvalificerade lärare delar med sig av sin talang och sina resurser ...
- Kvalificerade lärare väljer ut ämnen med omsorg ...

- Kvalificerade lärare väljer från en bred repertoar av pedagogiska strategier ...

Darling-Hammond (2013)

”termer av utförande – det vill säga att de beskriver vad lärare bör veta, hur de bör vara och vad de bör kunna göra, snarare än att utgöra en lista över kurser som lärare bör gå för att få en legitimation eller ett intyg”

AITSL

”Standarderna baseras på beskrivningar av de centrala aspekterna av lärarnas arbete. Standarderna beskriver agerande på tre områden: yrkeskunskap, yrkesutövning och yrkesengagemang. De 7 standarderna och 37 fokusområdena i APST anger vad lärare förväntas veta och kunna göra i fyra olika karriärstadier: nyutexaminerad, kvalificerad, särskilt kvalificerad och ledare.”

Avsnitt 4.2.7

APST

Yrkeskunskap

1. Känna eleverna och veta hur de lär sig bäst
2. Kunna innehållet och kunna lära ut det

Yrkesutövning

3. Planera för och genomföra effektiv undervisning och effektivt lärande
4. Skapa och upprätthålla stödjande lärandemiljöer
5. Bedöma, återkoppla på och rapportera om elevernas lärande

Yrkesengagemang

6. Delta i kompetensutveckling

7. Engagera sig yrkesmässigt med kollegor, föräldrar och vårdnadshavare samt det omgivande samhället

APST

- 2.1 Innehåll och undervisningsstrategier inom undervisningsområdet
- 2.2 Urval och organisering av innehåll
- 2.3 Kursplan, bedömning och rapportering
- 2.4 Förstå och respektera aboriginer och torressundöbor för att främja försoning mellan ursprungsbefolkningen och övriga australier
- 2.5 Strategier för läskunnighet och räkneförmåga
- 2.6 Informations- och kommunikationsteknik (IKT)

			Leda insatser på skolan för att utvärdera och förbättra kunskapen om innehåll och undervisningsstrategier samt uppvisa föredömlig ämnesundervisning med effektiva, forskningsbaserade lärande- och undervisningsplaner

Burns, & McIntyre (2017)

”Exempelvis att tydliggöra de faktorer som gör att undervisningen blir högkvalitativ och effektiv och därmed förbättrar elevernas resultat, samt att skapa en gemensam diskurs för att beskriva förväntningar på lärare både inom läraryrket och bland andra aktörer ... Standarderna kan även bidra till läraryrkets professionalisering”.

Australian Professional Standard for Principals

- förbättra elevernas resultat på alla nivåer och i alla faser
- verka för rättvisa och kvalitet
- skapa och bevara en miljö som gynnar undervisning och lärande av hög kvalitet

- påverka, utveckla och uppfylla det omgivande samhällets förväntningar och landets skolpolitik
- bidra till att utveckla ett utbildningssystem för 2000-talet på lokal, nationell och internationell nivå.

Standarden för skolledare innehåller tre ”ledarskapskrav”:

- vision och värderingar
- kunskap och förståelse
- personliga egenskaper och social kompetens.

Vidare innehåller standarden fem ”centrala aspekter av yrkesutövningen”:

- leda undervisning och lärande
- utveckla sig själv och andra
- leda förbättringar, innovation och förändring
- leda styrningen av skolan
- engagera och samarbeta med det omgivande samhället.

Avsnitt 4.2.8

- ”Fokusera på ett mindre antal ambitiösa målsättningar (förbättra läskunnigheten och räkneförmågan, se till att större andel elever går ut gymnasiet och öka allmänhetens förtroende för utbildningssystemet)
- Eftersträva ett tillitsfullt samarbete med skoldistrikt och fackföreningar, som främjar ordning och stabilitet
- Investera i kapacitetsuppbyggnad på alla nivåer, med fokus på undervisningsmetoder som ger resultat
- Verka för att lärdomar dras horisontellt (inom skolor och distrikt) och vertikalt (mellan skolor och distrikt)
- Skapa kapacitet inom utbildningsdepartementet för att samarbeta med sektorn.”

I Ontario utvecklade man initialt två standarder som man sedan har fastställt:

- Etiska standarder för läraryrket
- Standarder för lärares yrkesutövning

Ontario College of Teachers beskriver syftet med standarderna för lärares yrkesutövning enligt följande:

- inspirera till en gemensam vision för läraryrket
- identifiera värderingar, kunskap och färdigheter som utmärker läraryrket
- vägleda lärares professionella omdöme och agerande
- verka för ett gemensamt språk som bidrar till förståelse för vad det innebär att vara lärare.

Standarderna för lärares yrkesutövning sätter fokus på följande områden:

- engagemang för eleverna och deras lärande
- ledarskap i lärande gemenskap
- kontinuerlig kompetensutveckling
- yrkeskunskap
- yrkesutövning.

”Det reglerade systemet för kompletterande grundläggande kvalifikationer [Additional Basic Qualifications, ABQ] och kompletterande kvalifikationer [Additional Qualifications, AQ] är en form av kompetensutveckling. Dessa kvalifikationer förklaras i lagstiftning, ackrediteras av Ontario College of Teachers och erbjuds av utbildningsanordnare som godkänts av Ontario College of Teachers. Uppnådda kvalifikationer registreras på medlemmens behörighetsintyg. [- - -] Kurserna som medlemmarna går för att uppnå ABQ och AQ – som har utformats av och för lärare – speglar erfarenheten och pedagogiken i läraryrket i Ontario. De kompletterande kvalifikationer som noteras på en lärares behörighetsintyg är ett sätt för läraren att

påvisa sitt engagemang för att undervisa och ge sina elever bästa möjliga utbildning.”

”Trots att det ’systematiserar’ olika vägar till förbättring är det huvudsakliga syftet inte att standardisera genom top-downdirektiv. Målet är i stället att identifiera, värdera och utveckla yrkeskapacitet med en koppling till yrkesansvar.”

Kommittédirektiv 2016:76

Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner

Beslut vid regeringssammanträde den 15 september 2016

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna. Utredaren ska arbeta i dialog med de som medverkar i den nationella samlingen för läraryrket.

Utredaren ska bl.a.

- se över och vid behov lämna förslag på justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna,
- se över hur lärare och förskollärare kan stärkas i sin profession, bl.a. hur en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena kan säkras,
- se över vissa examina,
- se över karriärvägsreformen,
- se över lärares, rektorers och förskolechefers administrativa arbetsbörda,
- utreda om förskolechefer i förskolan ska benämnas rektorer i skollagen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Den del av uppdraget som avser justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna, uppdraget att utreda om förskolechefer i förskolan bör benämnas rektorer i skollagen och uppdraget att se över hur en god introduktion i lärar- och förskollärarkyrken kan säkras ska redovisas senast den 1 juni 2017. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 december 2017.

Allt sämre resultat i grundskolan och varierande kvalitet i förskolan

Den svenska skolan står inför betydande utmaningar inte minst i form av sjunkande resultat i grundskolan och en mycket stor brist på lärare. Resultaten i de internationella kunskapsmätningarna har tydligt försämrats, både över tid och i jämförelse med omvärlden. Utvecklingen har pågått under lång tid, men har accelererat under de senaste åren. Sverige uppvisar t.ex. den sämsta resultatutvecklingen av alla länder i OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) i den senaste PISA-mätningen i matematik, läsförståelse och naturvetenskap (PISA 2012, Statens Skolverks rapport 398). PISA-undersökningen visar också att skillnader i resultat mellan skolor har ökat.

Skolinspektionens granskningar visar att kvaliteten varierar i förskolan och att olika förskolor lyckas olika bra med att uppfylla förskolans pedagogiska uppdrag och att möta barnens behov av närvaro, tröst och uppmärksamhet (se t.ex. Förskolans kvalitet och målpuppfyllelse 2015–2017, delrapport 1, dnr 2015:3 364).

Skickliga lärare och förskollärare är en nyckelfaktor

Skickliga och engagerade lärare är en nyckelfaktor för att vända resultatutvecklingen i den svenska skolan, men utvecklingen av läraryrkets status och attraktivitet är oroande. Enligt den internationella studien TALIS 2013 (The Teaching and Learning International Survey) ansåg endast fem procent av Sveriges lärare att läraryrket har hög status, och bara varannan lärare skulle välja att bli lärare igen. Under ett antal år har Sverige haft problem med rekryteringen till läraryrket. Insatser har gjorts för att stärka läraryrkets status och attraktivitet och för att locka fler till utbildning-

arna. Intresset för utbildningarna har också ökat kraftigt sedan 2011, efter den senaste reformen av lärarutbildningarna, men är fortfarande inte tillräckligt högt för att kunna svara mot arbetsmarknadens efterfrågan.

Det är förskollärares och annan personals uppgift att följa, stimulera och utmana barnens utveckling och lärande (Läroplan för förskolan Lpfö 98, reviderad 2010). Förskollärare har ett särskilt ansvar, i den verksamhet som personalen genomför gemensamt, för att läroplanens mål och intentioner uppfylls och att det målinriktade arbetet främjar varje barns utveckling och lärande (prop 2009/10:165, s 263). Störst betydelse för kvaliteten i förskolan har personalens utbildning och kompetens (Sheridan S., Pramling Samuelsson I., Förskolan – arena för barns lärande, 2010).

Samtidigt väntas skolväsendets rekryteringsbehov av lärare, förskollärare och fritidspedagoger under de kommande åren vara mycket stort. Enligt de senaste prognoserna, som tar sin utgångspunkt i Statens skolverks lärarprognos (2015), kan bristen komma att uppgå till 60 000 lärare, förskollärare och fritidspedagoger fram till 2019. Den aktuella flyktingsituationen har inneburit att Sverige under 2015 har tagit emot drygt 71 000 barn under 18 år, varav 35 300 ensamkommande. Såväl det stora antalet barn och elever i behov av utbildning inom förskola, skola och vuxenutbildning och övriga skolformer som statliga satsningar på fler anställda i förskola och skola, kan innebära att rekryteringsbehovet ökar ytterligare.

Ansvar för skolväsendet

Den ansvarsfördelning som gäller för skolväsendet innebär att huvudmännen har ansvaret för att verksamheten genomförs på ett sådant sätt att de nationella mål som riksdag och regering fastställt för verksamheten kan nås. Det innebär t.ex. att huvudmännen har det fullständiga arbetsgivaransvaret för personalen i skolväsendet. Inom vissa skolformer finns det dock möjlighet att lägga ut utbildning på entreprenad. Samtidigt kan det finnas behov av att på nationell nivå stödja och stimulera utvecklingen i skol- och utbildningsverksamheterna, t.ex. genom olika insatser för att stärka bl.a. förskolläraryrket och läraryrket. Det är ett gemensamt ansvar för stat och skolhuvudmän att vända den negativa utvecklingen.

En nationell samling för läraryrket

Regeringen har en tydlig ambition att förbättra resultaten i skolan. En förutsättning för det är att det finns tillgång till skickliga lärare. Samtidigt som det är av yttersta vikt att på kort sikt svara mot behovet av lärare i skolväsendet finns det behov av att stärka läraryrkets status och attraktivitet för att på sikt säkra tillgången till kompetenta lärare. Ett sådant arbete behöver ske på såväl nationell som lokal nivå. I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1) och i 2015 års ekonomiska vårproposition (prop. 2014/15:100) aviserade regeringen därför en nationell samling för läraryrket. Med en nationell samling för läraryrket vill regeringen bidra till att skapa en samsyn kring de utmaningar som finns för lärar- och förskolläraryrkena. Detta görs genom att regeringen i dialog med Friskolornas riksförbund, Idéburna skolors riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas Riksförbund, Lärarutbildningskonventet, Sveriges förenade studentkårer, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Skolledarförbund och Sveriges universitets- och högskoleförbund tar del av deras syn på vad som bör göras och gemensamt diskuterar strategier och tänkbara åtgärder. I arbetet inom ramen för den nationella samlingen har ett antal förslag till insatser identifierats som viktiga för att bl.a. höja läraryrkets status och göra det mer attraktivt och för att stärka rektorers och förskolechefers förutsättningar att utföra sina uppdrag. Även förslag till insatser för att stärka förskollärares och fritidspedagogers professionsutveckling har identifierats. Flera förslag har redan genomförts men ett antal frågor som kräver ytterligare utredning har identifierats.

2015 års skolkommission (U2015:03) har regeringens uppdrag att lämna förslag som syftar till höjda kunskapsresultat, förbättrad kvalitet i undervisningen och en ökad likvärdighet i skolan (dir. 2015:35). I delbetänkandet Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38) görs bedömningen att det behöver vidtas kraftfulla åtgärder för att komma till rätta med den akuta bristen på behöriga lärare. Skolkommissionen kommer att redovisa konkreta förslag inom området i sitt slutbetänkande som lämnas i januari 2017.

Genom detta direktiv till en ny utredning tar regeringen ett samlat grepp om övriga frågor som behöver utredas i syfte att

lämpliga åtgärder ska kunna vidtas. Arbetet inom ramen för utredningen ska ske i dialog med parterna i nationell samling för läraryrket.

Uppdraget att se över och vid behov lämna förslag på justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna

Som huvudregel får endast den som har legitimation anställas som lärare eller förskollärare i skolväsendet utan tidsbegränsning (2 kap. 20 § skollagen [2010:800]). För att få bedriva undervisning ska en lärare eller förskollärare som huvudregel dessutom vara behörig för den undervisning han eller hon ska bedriva (2 kap. 13 § skollagen). Vidare har en legitimerad lärare eller förskollärare ett individuellt ansvar för den undervisning som han eller hon bedriver (2 kap. 15 § skollagen). För att självständigt få sätta betyg krävs som huvudregel att läraren har legitimation (3 kap. 16 § skollagen).

Det är Skolverket som på regeringens uppdrag ansvarar för att meddela legitimationer och i samband med detta bedöma och ange lärarens eller förskollärarens behörighet. Den som inte har legitimation som lärare eller förskollärare kan dock under vissa förutsättningar anställas utan tidsbegränsning om han eller hon ska undervisa i modersmål eller i ett yrkesämne i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande skolformer i den kommunala vuxenutbildningen eller om undervisningen avser individuella kurser eller orienteringskurser i kommunal vuxenutbildning. Detta gäller bara under förutsättning att det saknas sökande som har legitimation, att den sökande har tillräcklig kompetens för att undervisa i det aktuella ämnet eller på den aktuella kursen, och om det finns särskilda skäl att anta att den sökande är lämplig att bedriva undervisningen (2 kap. 20 § skollagen). En sådan lärare som har anställts utan tidsbegränsning får självständigt besluta om betyg (se t.ex. 8 kap. 1 c § gymnasieförordningen [2010:2039]).

Det finns även undantagsbestämmelser för de lärare som bedriver annan undervisning på ett främmande språk (engelska) än språkundervisning och för de lärare som bedriver undervisning i fristående skolor med särskild pedagogisk inriktning, Waldorf (2 kap. 17 § skollagen och 1 kap. 3 och 4 §§ förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare).

Hur kan legitimations- och behörighetsreformen justeras för att bättre svara mot behoven i skolväsendet?

Legitimations- och behörighetsreformen är en viktig del i arbetet för att stärka lärar- och förskollärarprofessionerna. Ytterst syftar reformen till att varje elev och barn ska få möta kompetenta och behöriga lärare och förskollärare. Grundprincipen i reformen, att en behörighetsgivande examen krävs för legitimation, ska därför gälla även fortsättningsvis, men det är angeläget att en så pass genomgripande reform analyseras och vid behov justeras. För att reformen ska ha legitimitet är det viktigt att den tjänar sitt syfte, dvs. att den bidrar till att stärka och säkra kvaliteten i undervisningen genom att säkerställa att lärare och förskollärare har adekvat och tillräcklig utbildning för den undervisning de bedriver.

Sedan reformen genomfördes 2011 har en rad förändringar i regelverket gjorts, exempelvis i form av beslut om ytterligare övergångsbestämmelser. Det finns dock skäl att överväga om ytterligare justeringar av regelverket behövs. Det finns exempelvis lärare som ifrågasätter varför de inte får lärarlegitimation eller en viss behörighet trots att de anser sig ha rätt och tillräcklig utbildning. Kravet på behörighetsgivande examen som grund för legitimation ska stå fast, men det är viktigt att identifiera de eventuella problem som uppstår utifrån reglerna för legitimation och behörighet och föreslå lösningar.

Det kan i vissa fall röra sig om att ett fåtal högskolepoäng fattas i lärarens utbildning, men där möjligheten att få sina kunskaper och färdigheter validerade för tillgodoräknande inte fungerar tillfredsställande i praktiken.

Det kan vidare handla om behörighet som speciallärare. Det kan finnas välutbildade lärare inom det specialpedagogiska fältet som med vissa justeringar av gällande regelverk och med viss kompletterande utbildning skulle kunna uppnå behörighet som speciallärare. Det handlar också om vilken utbildning som ska krävas för behörighet att undervisa i riksgymnasiesärskolan för döva och hörselskadade där det i praktiken kan finnas ett behov av kompetens både vad gäller teckenspråk och utvecklingsstörning.

Det handlar dessutom om vilka krav som ska ställas för behörighet att undervisa vid vissa utbildningar i gymnasieskolan som avviker från gymnasieskolans nationella program, t.ex. estetiska

spetsutbildningar, riksidrottsgymnasier och nationellt godkända idrottsutbildningar. Dessa utbildningar har behov av specialistkompetens i vissa ämnen, vilket i praktiken kan vara svårt att förena med kravet på en lärarexamen.

Utredaren ska därför

- identifiera eventuella problem som följer av reglerna för legitimation och behörighet,
- bedöma om det finns behov av att justera reglerna om legitimation och behörighet utan att reformens grundprincip förändras för att underlätta kompetensförsörjning,
- föreslå hur behovet av specialistkompetens för undervisningen i specialidrott och estetiska ämnen i spetsutbildningar i gymnasieskolan kan tillgodoses genom att utreda vilka krav på behörighet som ska ställas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Ska undantagen för modersmållärare och yrkeslärare på sikt upphöra?

Det finns i dag undantag från kravet på legitimation för bl.a. modersmållärare och yrkeslärare. Dessa lärare får under vissa förutsättningar anställas utan tidsbegränsning och självständigt sätta betyg utan att kravet på legitimation är uppfyllt.

I samband med riksdagens behandling av propositionen Vissa skolfrågor (prop. 2012/13:187) beslutade riksdagen att tillkännage att regeringen bör återkomma till riksdagen med en plan för hur fler yrkesgrupper kan innefattas i legitimationsreformen (bet. 2013/14:UbU6, rskr. 2013/14:27). I utbildningsutskottets betänkande Vissa bestämmelser om legitimation och behörighet för lärare och förskollärare (bet. 2013/14:UbU6) anges att målet ska vara att även yrkeslärare, lärare i den kommunala vuxenutbildningen, modersmållärare, fritidspedagoger m.fl. ska kunna bli och vara legitimerade.

Såväl yrkeslärare som modersmållärare kan redan i dag få legitimation om de uppfyller kraven för detta. Däremot finns det undantag från kraven på legitimation och behörighet för att undervisa

i yrkesämnena, modersmål, individuella kurser och orienteringskurser.

När det gäller yrkeslärare bedömer Skolverket i sin prognos över behovet av olika lärarkategorier (U2015/03512/S) att Sverige står inför en mycket stor brist. Yrkeslärare är också den lärarkategori som i högst utsträckning lämnar läraryrket för att arbeta utanför skolväsendet. Cirka 60 procent av lärarna i yrkesämnena hade läsåret 2015/16 en pedagogisk högskoleexamen. Även bristen på lärare i modersmål är mycket omfattande. Endast 34 procent av de tjänstgörande modersmållärarna i grundskolan hade en pedagogisk högskoleexamen läsåret 2015/16. Motsvarande andel i gymnasieskolan var 38 procent. Utöver detta råder det även en brist på modersmållärare som inte har en pedagogisk högskoleexamen. Med anledning av den stora tillströmningen av nyanlända elever beräknas bristen öka ytterligare.

Regeringen bedömer att kvaliteten i undervisningen i yrkesämnena och i modersmål skulle kunna öka om fler lärare i dessa ämnen hade en behörighetsgivande utbildning. Om möjligheten till undantag från kravet på legitimation upphör kan det utgöra ett incitament för fler att skaffa en behörighetsgivande utbildning. Det är också möjligt att yrkes- och modersmållärarnas status stärks om möjligheten till undantag upphör, vilket å ena sidan på lång sikt skulle kunna förbättra rekryteringsläget. Å andra sidan bedöms ett strängare legitimationskrav på kort sikt innebära ännu större svårigheter att rekrytera yrkes- och modersmållärare. Det kan också innebära att de lärare som i dag undervisar tas från undervisningen för att genomgå behörighetsgivande utbildning. Om en sådan förändring ska göras måste den göras på lång sikt och föregås av en analys över vilka eventuella insatser som krävs för att förändringen ska vara genomförbar.

Det är vanligt att modersmållärare som s.k. ettämneshänvisare undervisar endast ett fåtal elever per skola, vilket innebär att de har flera arbetsplatser och mycket restid. Modersmålsundervisningen kan också äga rum efter ordinarie skoltid. Sådana förutsättningar gör troligtvis inte att attraktiviteten i yrket ökar. Regeringen anser därför att det bör utredas om, och i så fall hur, möjligheten att genom enkla vägar komplettera behörighet med ytterligare ett ämne, t.ex. moderna språk, skulle kunna vara ett sätt att få fler att och söka sig till och stanna i yrket.

Utredaren ska därför

- överväga om undantagen från kraven på legitimation och behörighet för lärare i modersmål och i yrkesämnena bör upphöra och hur en sådan förändring i så fall ska kunna genomföras,
- om undantagen föreslås upphöra, föreslå en tidsplan för när undantagen för dessa lärare ska upphöra med hänsyn till tillgången på lärare med behörighetsgivande utbildning,
- föreslå insatser för hur andelen behöriga lärare i yrkesämnena och modersmål kan öka, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur kan lärarförsörjningen till kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) säkerställas?

Sverige tog 2015 emot ett historiskt stort antal asylsökande och de närmaste åren kommer att präglas av att nyanlända ska etablera sig i Sverige. Detta har bidragit till att behovet av fler behöriga lärare i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) har ökat kraftigt. Bland personer som undervisar vuxna, t.ex. lärare med folkhögskollärarexamen, finns erfarenhet och kunskap som kan tas till vara för att undervisa i sfi. Exempelvis skulle lärare med folkhögskollärarexamen genom kompetensutveckling kunna bli lämpliga för uppgiften. Det är samtidigt viktigt att balansera ett akut behov av fler lärare mot långsiktiga strategier för att stärka läraryrkets attraktivitet och för att öka andelen legitimerade och behöriga lärare. Grundprincipen i reformen, att en behörighetsgivande examen krävs för legitimation, ska därför gälla även fortsättningsvis.

Utredaren ska

- utreda om det finns lärare med annan utbildning än en lärarexamen, t.ex. personer med folkhögskollärarexamen, som genom kompetensutvecklingsinsatser ska kunna få anställas tillsvidare som lärare, ansvara för undervisningen och självständigt sätta betyg i sfi,

- föreslå hur lärarförsörjningen till sfi kan säkras och vid behov lämna förslag till justeringar av bestämmelserna om legitimation och behörighet för denna lärargrupp,
- föreslå insatser för att andelen behöriga sfi-lärare i skolväsendet ska öka, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör legitimationssystemet utvecklas för att omfatta fritidspedagoger?

Med nuvarande reglering finns endast möjligheten att bli legitimerad lärare eller förskollärare, inte legitimerad fritidspedagog. Frågan om utbildning i fritidspedagogik i sig ska utgöra grund för legitimation och om det ska vara möjligt att få legitimation som fritidspedagog har diskuterats sedan legitimations- och behörighetsystemet infördes. I dag kan en fritidspedagog eller motsvarande som kompletterar sina studier med behörighetsgivande utbildning i praktiskt eller estetiskt ämne bli legitimerade som lärare. Det finns också en inriktning mot arbete i fritidshem inom grundläro-utbildningen. Om fritidspedagoger eller motsvarande skulle omfattas av legitimationssystemet skulle det dock kunna bidra till att stärka yrkets status och attraktivitet.

Utredaren ska därför

- överväga om fritidspedagoger eller motsvarande ska omfattas av legitimationssystemet och i så fall hur en sådan förändring ska kunna genomföras, inklusive en tidsplan för genomförandet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över hur lärare och förskollärare kan stärkas i sin profession

Hur kan en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena säkras?

Det är av stor vikt att lärare och förskollärare får en god introduktion i yrket. Huvudmannen ska enligt skollagen se till att en ny lärare eller förskollärare med behörighetsgivande examen genomför

en introduktionsperiod med stöd av en mentor och att det finns en plan för introduktionsperioden (2 kap. 22 a § skollagen och 5 kap. 1 och 2 §§ förordningen [2011:326] om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare).

Kravet på en genomförd introduktionsperiod för att få legitimation avskaffades den 1 juli 2014 och ersattes då av den nuvarande regleringen (prop. 2013/14:220, bet. 2013/14:UbU17, rskr. 2013/14:264). I skrivelsen Medskick till regeringen om introduktionsperioden och karriärstegsreformen för lärare (2016) gör Pacta, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund och Sveriges Kommuner och Landsting bedömningen att det finns brister, både i omfattning och kvalitet, när det gäller hur rätten till introduktionsperiod tillgodoses. Vidare har antalet nyexaminerade lärare och förskollärare som uppger att de får en introduktionsperiod minskat rejält. Från att ha legat runt 70 procent ett antal år sjönk siffran hösten 2014 till 51 procent.

Forskning pekar på att nyexaminerade lärare tenderar att vara idealistiska och orealistiska i förväntningarna på den egna undervisningen. De kan dessutom inte planera sin undervisning lika effektivt som mer erfarna kollegor och har även svårare att hantera oväntade händelser. Såväl svensk som internationell forskning visar vidare att det främst är klassrumssituationen och disciplinfrågor som nyexaminerade lärare har svårt att hantera. Lärarna är inte förberedda på den arbetsbelastning och det ansvar de förväntas klara av. Känslan av otillräcklighet är ett stressmoment för den nyexaminerade läraren, som ofta har svårt att koppla av från arbetet. Det är därför av största vikt att nyexaminerade lärare får en introduktionsperiod.

Utredaren ska därför

- undersöka vad som krävs för att säkerställa att huvudmannen erbjuder varje nyexaminerad lärare och förskollärare en introduktionsperiod,
- lämna nödvändiga författningsförslag och, vid behov, förslag på andra åtgärder.

Hur ska behovet av kompetensutveckling och behörighetsgivande fortbildning tillgodoses?

Huvudmannen ska enligt skollagen se till att personalen vid förskole- och skolenheterna ges möjlighet till kompetensutveckling. Huvudansvaret för kompetensutvecklingen ska även fortsättningsvis ligga på huvudmannen. Skolinspektionens rapport Kompetensförsörjningen – en nyckelfråga för skola och förskola (2015) visar att såväl huvudmän som rektorer och förskolechefer känner en oro över hur de ska kunna säkra personalens kompetensutveckling och att de har svårt att se att de mål man satt upp vad gäller förskolläraryrke- och lärarkompetens kommer att nås. Nära hälften av de 500 rektorer och förskolechefer som ingått i undersökningen uppger att det kommer att vara svårt att garantera personalens kompetensutveckling inom de närmsta åren. OECD:s undersökning TALIS (The Teaching and Learning International Survey) 2013 visar att lärare i Sverige i mindre utsträckning deltar i kompetensutvecklande aktiviteter än lärare i andra OECD-länder.

Lärares kompetens är den viktigaste kvalitetsfaktorn för elevers lärande. I Skolverkets projekt "Handledning för lärande" erbjöds samtliga lärare på tio högstadieskolor med studieresultat under genomsnittet ett paket av kompetenshöjande insatser. Utvärderingen som gjorts av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), visar att det upplevda klimatet i klassrummet blivit bättre och att eleverna tycker att lärarna undervisar bättre, samtidigt som avgångsbetygen i årskurs nio höjts.

En viktig del i arbetet med att göra lärar- och förskolläraryrkena mer attraktiva och att åstadkomma en ökad professionalisering av yrkena är insatser i syfte att öka möjligheten till likvärdig och behovsanpassad kompetensutveckling. Det kan handla om att utveckla lärares ämneskunskaper och läroplanskunskaper, liksom pedagogiska och ämnesdidaktiska kunskaper. Utbildningen i skolväsendet ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet, och den kompetens som finns på universitet och högskolor är viktig vid kompetensutveckling och behörighetsgivande fortbildning av lärare och förskollärare.

Regeringen genomför för närvarande flera satsningar på kompetensutveckling och behörighetsgivande fortbildning för lärare och förskollärare bl.a. i form av specialdestinerade statsbidrag som

huvudmän kan ansöka om. Exempelvis pågår satsningar som Matematiklyftet (fortbildning i didaktik för lärare som undervisar i matematik) och Läslyftet (kompetensutveckling i språk-, läs- och skrivdidaktik). Vidare omfattar de nationella skolutvecklingsprogrammen såväl riktade som generella kompetensutvecklingsinsatser.

Även Lärarlyftet II (behörighetsgivande fortbildning för lärare och förskollärare) har förlängts och förstärkts. Utifrån reglerna för legitimation och behörighet är det viktigt att det över tid finns tillgång till behörighetsgivande fortbildning i någon form, så att lärare och förskollärare kan komplettera sin utbildning och uppnå behörighet eller skaffa sig ytterligare behörighet.

I Skolkommissionens delbetänkande Samling för skolan – Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet (SOU 2016:38) redovisar kommissionen sin långsiktiga plan när det gäller kompetensförsörjning. Kommissionen gör bl.a. bedömningen att ett nationellt professionsprogram för lärare bör införas och att kompetensutvecklingen av lärare och rektorer ska systematiseras och göras mer likvärdig. Kommissionen anger i delbetänkandet att den avser att i sitt slutbetänkande återkomma med konkreta förslag till utformningen av insatserna. Skolkommissionen ska slutredovisa sitt uppdrag i januari 2017.

Utredaren ska

- ta ställning till vilken form som bäst lämpar sig för behörighetsgivande fortbildning, och om den bör bli permanent,
- hålla sig informerad om Skolkommissionens arbete och de förslag som kommissionen lämnar när det gäller professionsutveckling och vid behov lämna kompletterande förslag som bidrar till att säkerställa att huvudmannen tar sitt ansvar för kompetensutveckling, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilka möjligheter bör finnas att ge lärare som är anställda hos utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad tillgång till statliga insatser för lärare?

Inom vissa skolformer finns möjlighet att överlämna uppgifter som hänför sig till undervisningen på entreprenad (23 kap skollagen). Inom skolväsendet för vuxna bedrivs en allt större andel av utbildningen på entreprenad, dvs. av privata anordnare som upphandlats av den kommunala huvudmannen. Andelen elever som studerar hos en privat anordnare av vuxenutbildning har nära nog fördubblats under de senaste tio åren och uppgick 2014 till 46 procent. Det är vanligt förekommande att kommuner samverkar kring kommunal vuxenutbildning i syfte att bredda utbildningsutbudet för den enskilde.

Huvudmännen för kommunal vuxenutbildning och särskild utbildning för vuxna har en viktig uppgift i att tillhandahålla utbildning för nyanlända, både när det gäller utbildning i svenska språket inom utbildning i svenska för invandrare och svenska som andraspråk, men även när det gäller t.ex. yrkesutbildning. För att Sverige ska kunna ge nyanlända vuxna en utbildning som ger förutsättningar för etablering i det svenska samhället är en vuxenutbildning av god kvalitet helt avgörande. Detta förutsätter i sin tur att det finns kunniga lärare som utvecklar undervisningen.

De lärare som är anställda hos privata utbildningsanordnare som bedriver utbildning inom skolväsendet för vuxna på uppdrag av en kommun kan i dag ofta inte ta del statliga insatser för lärare, t.ex. fortbildning, kompetensutveckling och karriärtjänster. För att ta del av dessa insatser förutsätts det ofta i praktiken att läraren är anställd direkt av en huvudman.

Skolverkets officiella statistik för läsåret 2015/2016 visar att andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen var lägre (66 procent) hos privata utförare av kommunal vuxenutbildning än hos kommunala anordnare (83 procent). I sfi hade 62 procent av de privatanställda lärarna en pedagogisk högskoleexamen, medan motsvarande andel av de kommunalt anställda var 74 procent. Det finns därmed ett behov av att se över hur privatanställda lärares behov av behörighetsgivande fortbildning och annan kompetensutveckling bör tillgodoses. Utifrån rätten till lika tillgång till utbildning i skol-

väsendet bör även elever i utbildning som bedrivs på entreprenad få möta lärare som har möjlighet till kompetensutveckling.

Det är också mycket få lärare inom den kommunala vuxenutbildningen som innehar karriärtjänster. Detta konstateras av Skolverket i rapporten *Vem är försteläraren?* (2014). Skolverket identifierar en trolig anledning till detta i det faktum att många lärare i den kommunala vuxenutbildningen är anställda av enskilda anordnare som bedriver utbildning på entreprenad åt kommuner. Eftersom regelverket för karriärvägssystemet förutsätter att huvudmannen också är arbetsgivaren är det i praktiken oftast inte möjligt för lärare som är anställda av en enskild anordnare att få en karriärtjänst. En konsekvens av detta är att vuxenutbildningen går miste om den skolutveckling som förstelärare och lektorer bedöms kunna bidra till.

För att vuxenutbildningen ska kunna rekrytera skickliga lärare som kan utveckla kvaliteten i undervisningen är det viktigt att lärare betraktar det som attraktivt att arbeta i dess skolformer. Eftersom en stor del av den kommunala vuxenutbildningen upphandlas av privata anordnare har många lärare som arbetar hos dessa inte tillgång till statliga insatser, t.ex. behörighetsgivande fortbildning och karriärtjänster. Av denna anledning kan det övervägas om inte alla lärare inom skolväsendet för vuxna ska kunna ta del av statliga insatser oberoende av om de är anställda direkt av en huvudman eller hos en enskild anordnare som bedriver utbildning på uppdrag av en kommun eller landsting.

Det är dock viktigt att medel som satsas på lärare verkligen går till lärare. Vid ekonomiskt stöd till utbildning som bedrivs på entreprenad finns en viss risk att statliga medel finansierar sådant som entreprenören egentligen annars skulle bekosta, och som redan innefattas i den ersättning som kommunen betalar för tjänsten. Ett eventuellt regelverk behöver därför utformas så att det säkerställs att medlen går till det ändamål de är avsedda för, och inte ersätter annan finansiering.

Utredaren ska därför

- överväga om lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad i högre utsträckning bör kunna ta del av statliga satsningar för lärare, och i så fall vilka, eller om det i stället ska betraktas som anordnarnas ansvar att tillhandahålla motsvarande insatser,

- föreslå hur regelverken för statliga satsningar för lärare skulle kunna justeras om utredaren bedömer att fler lärare som är anställda av anordnare som bedriver utbildning på entreprenad bör kunna ta del av dem,
- föreslå hur regelverken kan utformas så att statsbidrag fullt ut går till bidragets ändamål,
- särskilt analysera risker för överkompensation till anordnarna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över vissa examina

Möjlighet att läsa ämnena modersmål och svenska som andraspråk inom ramen för fler examina

Enligt skollagen ska en elev som har en vårdnadshavare med ett annat modersmål än svenska erbjudas modersmålsundervisning om språket är elevens dagliga umgängesspråk i hemmet och eleven har grundläggande kunskaper i språket. En elev som tillhör någon av de nationella minoriteterna har utökad rätt till modersmålsundervisning. Det råder i dag en omfattande brist på lärare i modersmål och bristen bedöms komma att öka, bl.a. på grund av de många nyanlända eleverna. Det är därför nödvändigt att fler personer utbildar sig till modersmålslärare. För att bli behörig modersmålslärare krävs i dag att ämnet modersmål läses inom ramen för en ämneslärarexamen eller att en tidigare avlagd behörighetsgivande examen kompletteras med ämnesstudier i modersmålet. Trots den stora bristen på lärare i modersmål har endast 5 av de 27 lärosäten som har tillstånd för att utfärda ämneslärarexamen tillstånd för något modersmål. Svenska lärosäten saknar också kompetens inom många av de språk som efterfrågas i skolväsendet vilket påverkar både möjligheterna att utbilda nya lärare och möjligheterna att t.ex. validera redan tillägnade språkkunskaper.

Det är därför viktigt att förbättra möjligheterna att utbilda sig till modersmålslärare. Det kan ske genom att det ges möjlighet att läsa modersmål inom ramen för fler behörighetsgivande examina än

vad som i dag är möjligt. Ett annat sätt är att skapa andra vägar till behörighet i fler av de av skolväsendet efterfrågade språken.

Även för ämnet svenska som andraspråk är de möjliga utbildningsvägarna begränsade trots att ämnet förekommer i stora delar av skolväsendet. Vägen till behörighet går även här via en ämneslärarutbildning eller att en tidigare examen kompletteras med ytterligare ämneskunskaper. Det finns därför skäl att se över möjligheterna att läsa ämnet svenska som andraspråk inom ramen för fler behörighetsgivande examina än vad som i dag är möjligt. Det kan också behövas generella justeringar av t.ex. grundlärarexamen för att ytterligare stärka lärares kompetens när det gäller barns och elevers språkinläring och språkutveckling, såväl när det gäller barn och elever med svenska som modersmål som de med ett annat modersmål än svenska.

Utredaren ska därför

- föreslå hur fler behörighetsgivande examina kan omfatta ämnena modersmål eller svenska som andraspråk,
- föreslå hur andra vägar till behörighet i fler av de av skolväsendet efterfrågade modersmålen ska kunna skapas,
- föreslå hur lärares och förskollärares kompetens inom språkinläring och språkutveckling ytterligare kan stärkas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över karriärvägsreformen

Den 1 juli 2013 infördes ett s.k. målsättningsstadgande i skollagen som innebär att skolhuvudmän ska sträva efter att inrätta karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare (prop. 2012/13:136, bet. 2012/13:UbU15, rskr. 2012/13:266). Vidare infördes en upplysningsbestämmelse om möjligheten för huvudmän att söka statsbidrag för karriärstegen förstelärare och lektor. En lärare kan göra karriär bl.a. genom att utses till förstelärare eller lektor med därtill kopplat statsbidrag som innebär ett genomsnittligt lönepåslag med 5 000 kronor per månad för en förstelärare och 10 000 kronor per månad för en lektor (förordningen [2013:70] om statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare). Syftet med karriärvägsreformen är att möjliggöra för skickliga lärare att göra kar-

riär utan att behöva lämna undervisningen och därigenom bidra till yrkets attraktivitet och till förbättrad undervisning och förbättrade studieresultat.

Regeringen beslutade 2014 om ett extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för fler lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden (förordning [2014:145] om extra statsbidrag till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare i förskoleklasser och grundskolor i utanförskapsområden). Vidare beslutade regeringen i mars 2016 om en satsning som innebär att skolhuvudmän som gör insatser enligt särskilda överenskommelser inom ramen för Skolverkets uppdrag om samverkan för bästa skola och uppdraget om insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända kan få ytterligare statsbidrag för att inrätta karriärsteg i form av förstelärare och lektorer. Statsbidrag kan nu även lämnas för insatser för personer i ledande befattning (förordningen [2016:329] om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända).

I budgetpropositionen för 2015 (prop. 2014/15:1, utg. omr. 16) uttalade regeringen att karriärvägsreformen var ett första steg för att lyfta lärarnas löner men att regeringen vill ta ytterligare ansvar genom en särskild lärarlönesatsning (prop. 2014/15:1 s. 160 f.). I mars 2016 inrättades följaktligen ett statsbidrag för höjda löner till särskilt kvalificerade lärare, förskollärare eller fritidspedagoger (förordningen [2016:100] om statsbidrag för höjda löner till lärare och vissa andra personalkategorier). Det genomsnittliga lönepåslaget inom denna satsning är minst 2 500 och högst 3 500 kronor. Fr.o.m. 2017 beräknas 3 miljarder kronor avsättas årligen för detta ändamål. Statsbidraget ges endast till de huvudmän som höjer lönen utöver vad som följer av den ordinarie lönerevisionen. En given utgångspunkt för regeringen har varit att svensk lönebildning ska skötas av de förhandlande parterna på arbetsmarknaden. En tydlig skillnad mellan karriärvägsreformen och lönesatsningen är att inga nya särskilda befattningar inrättas, utan det är en satsning på att höja lönerna för särskilt kvalificerade lärare.

Karriärvägsreformen behöver ses över

Statskontoret har regeringens uppdrag att följa upp och analysera hur reformen om inrättandet av karriärsteg för särskilt yrkesskickliga lärare genomförts och fungerar (U2014/04127/S). Statskontorets uppföljning visar bl.a. att karriärvägsreformen har ett brett deltagande. Undantaget är de små, enskilda huvudmännen som av olika skäl deltagit i lägre utsträckning. Statskontoret konstaterar dock också att genomförandet av karriärvägsreformen endast till viss del har skapat förutsättningar för att nå målet om ett attraktivare läraryrke och bättre skolresultat. Även om reformen har fått stor spridning och har gett avtryck på lärarnas löner, har huvudmännen inte lyckats skapa legitimitet för reformen bland lärarna. I en enkätundersökning som Statskontoret genomfört inom ramen för uppdraget anger en majoritet av lärarna att de är ganska eller mycket negativt inställda till karriärvägsreformen. De lärare som själva har en karriärtjänst är dock betydligt mer positiva till reformen än andra lärare.

Det är viktigt att de erfarenheter som bl.a. Statskontoret redovisat i sin uppföljning omhändertas. Att en majoritet av lärarna är negativt inställda till reformen måste naturligtvis tas på allvar. Statskontorets rekommendationer riktar sig i stor utsträckning till huvudmännen. Det är angeläget att huvudmännen analyserar hur reformen på bästa sätt kan användas så att den får legitimitet hos professionen. Det finns emellertid också skäl att utreda om det är möjligt att genom eventuella justeringar av bestämmelserna skapa bättre förutsättningar för lärare med karriärtjänster att förbättra undervisningens kvalitet. Utgångspunkten ska fortsatt vara att svensk lönebildning ska skötas av de förhandlande parterna på arbetsmarknaden. Det finns också skäl att analysera hur karriärvägs-systemet och lärarlönesatsningen samverkar. För att satsningarna ska få positiva effekter för såväl den enskilda lärarens yrkesutveckling som för hela skolans verksamhet är det viktigt att analysera hur de två satsningarna kan samverka för att bidra till bästa möjliga skolutveckling. När det gäller karriärvägsreformen kan det t.ex. finnas skäl att analysera och överväga om det kan skapas incitament som på sikt leder till fler lektorer i skolväsendet.

Skolkommissionen gör i sitt delbetänkande bedömningen att det bör införas ett nationellt professionsprogram för lärare och

skolledare. Enligt Skolkommissionen bör det inom ramen för programmet etableras ett antal kvalifikationsnivåer som utgör tydliga utvecklingssteg och karriärmöjligheter för lärare. Kommissionen avser att återkomma i slutbetänkandet med konkreta förslag till utformningen av det nationella professionsprogrammet.

Utredaren ska därför

- undersöka om det är möjligt att, med beaktande av Skolkommissionens förslag, åtgärda uppmärksammade brister genom ändringar av gällande regelverk för karriärvägsreformen,
- analysera om eventuella justeringar av karriärvägssystemet behöver göras för att det på bästa sätt ska samverka med lärarlönesatsningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur ska erfarna lärare stimuleras att söka sig till skolor med svåra förutsättningar?

Utbildningen inom skolväsendet ska enligt skollagen vara likvärdig oavsett var i landet den anordnas (1 kap. 9 §). Svenska grundskolor har sedan 1990-talet blivit alltmer segregerade med avseende på elevers bakgrund. Skillnaderna i resultat mellan skolor har också ökat under samma period (Skolverket, [2012] Likvärdig utbildning i svensk grundskola?). Ökande skillnader i resultat mellan grundskolorna kan vara en indikation på att likvärdigheten i de svenska grundskolorna har försämrats. Denna utveckling är allvarlig och kräver kraftfulla åtgärder på huvudmannanivå. Även från statens sida är det angeläget att i utformningen av olika satsningar analysera hur de på bästa sätt kan bidra till att förbättra förutsättningarna för att alla elever ska ha samma möjligheter att nå kunskapsmålen.

I rapporten Specialdestinerade statsbidrag – ett sätt att styra mot en mer likvärdig skola? (RiR 2014:25) konstaterar Riksrevisionen att bl.a. karriärvägssatsningen inte används kompensatoriskt och därmed sannolikt inte bidrar till en ökad likvärdighet. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga om de riktade statsbidrag som varit föremål för granskningen ska utformas och riktas till de skolor och huvudmän som är i större behov av

statliga bidrag. Skolverket drar liknande slutsatser i rapporten Finns förstelärarna där de bäst behövs? (2015) och konstaterar att förstelärarna inte i högre grad finns på skolor med svårare förutsättningar. Detta bekräftas även av Statskontorets första delrapport Uppföljning av karriärstegsreformen (2015:12) där de redovisar att huvudmännen generellt inte gjort någon prioritering av svaga skolor vid sin fördelning av karriärtjänsterna. Enligt Statskontorets andra delrapport (Uppföljning av karriärstegsreformen Delrapport 2, 2016:1) har dock huvudmännen haft en viss kompensatorisk ambition. Någon sådan behovsprioritering har dock inte kunnat konstateras när det gäller gymnasieskolan.

Regeringen har under mandatperioden fattat beslut om statsbidrag till skolhuvudmän för insatser inom ramen för samverkan för bästa skola och för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända fördelat efter socioekonomiska parametrar. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för att en större andel erfarna och skickliga lärare eller personer i ledande befattning ska attraheras till skolor med svåra förutsättningar. Eftersom satsningen startar först höstterminen 2016 är det ännu inte möjligt att säga något om utfallet.

Den del av karriärvägssystemet som rör statsbidrag för karriärtjänster i utanförskapsområden har visat sig vara behäftad med en del problem. Statskontorets uppföljning visar t.ex. på flera problem i statsbidragets konstruktion. Bland annat bedöms inte de faktorer som styr urvalet av skolor vara träffsäkra, vilket får till följd att skolor med lika stora eller till och med större behov än de bidragsberättigade faller utanför satsningen. Statskontoret konstaterar vidare att huvudmännen har haft svårt att tillsätta tjänsterna, vilket till stor del kan förklaras av att det generellt är svårt att rekrytera skickliga lärare till skolor i utanförskapsområden.

Det är angeläget att åtgärder som vidtas syftar till att skapa karriärmönster i lärarkåren som uppmuntrar erfarna lärare att söka sig också till skolor med större utmaningar. Avsikten är att den av regeringen nyligen beslutade satsningen på öronmärkta medel till skolor som har ingått överenskommelser inom bl.a. ramen för Skolverkets uppdrag om samverkan för bästa skola ska bidra till sådana karriärmönster. Det finns emellertid skäl att överväga åtgärder i syfte att förstärka drivkrafterna för erfarna lärare och personer i ledande befattning att söka sig till skolor med svåra förutsättningar.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå vilka åtgärder som, inom ramen för befintliga satsningar, kan vidtas för att erfarna lärare och personer i ledande befattning i större utsträckning ska söka sig till skolor med svåra förutsättningar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att se över lärares, rektorers och förskolechefer administrativa arbetsbörda

Hur kan arbetssituationen för lärare, rektorer och förskolechefer förbättras?

Att arbeta som rektor, förskolechef eller lärare är komplext och utmanande. Av departementspromemorian Tid för undervisning – lärares arbete med skriftliga individuella utvecklingsplaner (Ds 2013:23) framgår att lärares arbetsuppgifter har ökat över tid. Ökningen handlar bl.a. om fler uppgifter kopplade till dokumentation och till uppföljning och utvärdering av elevernas kunskapsutveckling. Även andra rapporter visar att svenska lärares tid för undervisning, planering och efterarbete står tillbaka för bl.a. administrativa och dokumenterande arbetsuppgifter. Enligt OECD-studien TALIS (2013) ägnar svenska lärare mer av sin tid åt administrativa arbetsuppgifter och mindre åt undervisning och kompetensutveckling än lärare i andra OECD-länder.

Som ett led i att frigöra tid för undervisningen avskaffades 2013 kravet på skriftliga individuella utvecklingsplaner i de årskurser där betyg sätts. För årskurs 1–5 i grundskolan ska individuella utvecklingsplaner upprättas en gång per läsår, i stället för varje termin (se t.ex. 10 kap. 13 § skollagen). Senare ändrades skollagen ytterligare i syfte att förtydliga reglerna om stöd och särskilt stöd och att förenkla lärarnas arbete med åtgärdsprogram och annan dokumentation (3 kap. skollagen).

Regeringen bedömer att det finns behov av att överväga fler åtgärder för att minska lärares administrativa börda för att frigöra tid för undervisning och uppgifter som hör till undervisningen. Lärares tid för förberedelser och uppföljning är av största vikt för kvaliteten i undervisningen. En omfattande och viktig del av lärar-

yrket är t.ex. kontakter med föräldrar. Genom att identifiera och lyfta fram goda exempel på sådana kontakter och även på hur lärares administrativa börda i övrigt kan minska, kan lärares arbete underlättas.

Enligt Lärarförbundets rapport Låt lärare vara lärare, del 2 (2016) är det administrativa arbetet ett av de områden där arbetsbelastningen för lärare ökat mest. I rapporten konstateras att, trots nationella reformer som syftat till att minska vissa administrativa krav har genomförts, tycks många huvudmän och skolledningar fortfarande ha kvar olika former av dokumentation utöver sådan dokumentation som följer av nationella styrdokument. Skolkommissionen gör i sitt delbetänkande bedömningen att huvudmännen bör beakta den administrativa bördan för lärare och rektorer och vara restriktiva med att belasta dem med egna mål, anvisningar och redovisningskrav vid sidan av det som anges i nationella styrdokument. Det finns därför ett behov av att undersöka vilka administrativa uppgifter utöver de som följer av de nationella målen som läggs på lärare och skälen till detta samt se över vilka möjligheter det finns att minska mängden sådana uppgifter.

Rektors- och förskolechefsfunktionerna är centrala för skol- och förskoleverksamheternas kvalitet och utveckling. Rektorn och förskolechefen har som pedagogiska ledare det övergripande ansvaret för att verksamheterna som helhet utvecklas och inriktas på att nå de nationella målen. Det är därför viktigt att rektorer och förskolechefer har goda förutsättningar att utveckla sitt pedagogiska ledarskap utifrån kraven i skollagen, läroplaner och andra författningar.

Granskningar från bl.a. Skolinspektionen visar att många rektorer och förskolechefer anser att de på grund av en stor mängd administrativa uppgifter inte har möjlighet att avsätta tillräckligt med tid för pedagogisk ledning av verksamheten. Detta bekräftas, när det gäller rektorer, i betänkandet Rektorn och styrkedjan (SOU 2015:22). I betänkandet konstateras att många av rektorernas problem beror på svagheter i den så kallade styrkedjan. Utredaren föreslår därför ett flerårigt nationellt handlingsprogram i syfte att stärka skolans styrkedja i relation till de nationella målen. Förslaget om ett nationellt handlingsprogram innefattar en statlig rekryteringsutbildning för blivande rektorer, en obligatorisk fördjupningsutbildning efter rektorsprogrammet, en utbildning för

skolchefer, utbildning av lärare om skolans styrsystem samt utbildning och dialog med förtroendevalda. Betänkandet har remitterats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Regeringen ser alltså ett behov av ytterligare åtgärder för att förbättra arbetssituationen för rektorer, förskolechefer och lärare i syfte att öka förutsättningarna för förbättrade elevresultat i skolan. Konkreta åtgärder kan behöva vidtas för att ytterligare minska den administrativa arbetsbördan för lärare, rektorer och förskolechefer.

Utredaren ska därför

- utifrån en analys av arbetssituationen och organisatoriska faktorer föreslå åtgärder för att minska lärares, rektors och förskolechefers administrativa arbete,
- identifiera och lyfta fram goda exempel på hur lärares administrativa börda kan minska samtidigt som exempelvis kontakten med barns och elevers vårdnadshavare och föräldrar kan genomföras på ett effektivt och förtroendefullt sätt,
- undersöka vilka administrativa uppgifter utöver de som följer av de nationella målen som läggs på lärare och skälen till detta samt se över vilka möjligheter det finns att minska mängden sådana uppgifter, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda om förskolechefer i förskolan bör benämnas rektorer i skollagen

Enligt skollagen ska det pedagogiska arbetet vid en skolenhet ledas och samordnas av en rektor. Det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska ledas och samordnas av en förskolechef. Dessa ska särskilt verka för att utbildningen utvecklas. I propositionen Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet (prop. 2009/10:165 s. 250 f.) som låg till grund för den nuvarande skollagen föreslogs att det ansvar som åvilar ledningen för förskolan skulle regleras i skollagen. Syftet var att befästa förskolans ställning som en del av utbildningssystemet och förstärka dess kvalitet och likvärdighet. Vidare föreslogs att verksamheten i förskola skulle ledas av en förskolechef. En del remissinstanser hade invändningar mot att särskilja ledningen för

skolan respektive förskolan och ansåg, bl.a. mot bakgrund av att förskolan i och med den nuvarande skollagen är en egen skolform, att även förskolan skulle ledas av en rektor. Den dåvarande regeringen ansåg dock att den som har ledningsansvaret i förskolan ska benämnas förskolechef. I och med en sådan reglering ville den dåvarande regeringen framhålla den särart som verksamheten i förskolan har jämfört med verksamheten i skolan.

Enligt skollagen får som rektor eller förskolechef bara den anställas som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt (2 kap. 11 §). När det gäller rektorer är det vidare obligatoriskt att genomgå en särskild reglerad befattningsutbildning, det s.k. rektorsprogrammet (förordningen [2011:183] om befattningsutbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem samt fortbildning för rektorer och förskolechefer). Enligt skollagen ska varje huvudman se till att rektorerna går den särskilda befattningsutbildningen eller en utbildning som kan jämföras med denna. Utbildningen ska påbörjas snarast möjligt efter det att rektorn har tillträtt sin anställning och vara genomförd inom fyra år efter tillträdesdagen (2 kap. 12 §). Det är möjligt även för nyanställda förskolechefer att genomgå rektorsprogrammet. Utbildningen är dock inte obligatorisk för förskolechefer. Av de som antogs till rektorsprogrammet 2015 var endast omkring 20 procent förskolechefer.

Ett starkt pedagogiskt ledarskap är lika viktigt i förskolan som i skolan. Det bör därför utredas om förskolechefen bör ha samma yrkestitel och samma rätt till kompetensutveckling som rektorer i andra skolformer.

Utredaren ska därför

- analysera behov och konsekvenser av att förskolechefer benämns rektorer i skollagen,
- i det fall utredaren finner att förskolechefer bör bli rektorer i lagens mening, lämna sådana förslag och en tidsplan samt föreslå hur den obligatoriska befattningsutbildningen kan anpassas även till förskolechefernas uppdrag, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för ekonomiska och praktiska konsekvenser av sina förslag. Utöver vad som följer av 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren även redovisa konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter och FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt konsekvenserna utifrån principen om icke-diskriminering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska arbeta i dialog med de som medverkar i den nationella samlingen för läraryrket.

Utredaren ska inhämta synpunkter från Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Statens institutionsstyrelse, Sameskolstyrelsen, Skolforskningsinstitutet och Statskontoret. Utredaren ska även inhämta synpunkter från andra relevanta myndigheter och organisationer, bl.a. universitet och högskolor med examenstillstånd för utbildningar som leder till förskolläraryrket, yrkesläraryrket, specialläraryrket, specialpedagog-, grundläraryrket, ämnesläraryrket eller folkhögskolläraryrket samt elev- och barnrättsorganisationer. Utredaren ska informera sig om annat pågående utredningsarbete som kan vara av betydelse för uppdragets genomförande, t.ex. Skolkommissionens arbete (U 2015:03).

Den del av uppdraget som avser justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna, uppdraget att utreda om förskolechefer i förskolan bör benämnas rektorer i skollagen och uppdraget att se över hur en god introduktion i läraryrket och förskolläraryrket kan säkras ska redovisas senast den 1 juni 2017. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 1 december 2017.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv 2017:111

Tilläggsdirektiv till utredningen Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner (U 2016:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 2 november 2017

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 15 september 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bl.a. se över behörighets- och legitimationsreglerna (dir. 2016:76).

Utredningen delredovisade sitt uppdrag den 8 juni 2017 i delbetänkandet Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51). Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 1 december 2017. Utredningstiden förlängs nu för de delar av uppdraget som återstår att redovisa. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 1 mars 2018.

(Utbildningsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda
för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på
socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som
blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning –
samverkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur
med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet
vid felaktiga utbetalningar från
välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet
– genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon –
introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektorers professionella
utveckling. U.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]

Finansdepartementet

Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn
i en digitaliserad värld. [1]

Myndighetsgemensam indelning – sam-
verkan på regional nivå. Volym 1.
Myndighetsgemensam indelning –
författningsändringar till följd av ny
landstingsbeteckning. Volym 2. [10]

Finansiering av infrastruktur
med skatt eller avgift? [13]

Bidragsbrott och underrättelseskyldig-
het vid felaktiga utbetalningar från
välfärdssystemen – en utvärdering. [14]

Försvarsdepartementet

Försvarsmaktens långsiktiga
materielbehov. [7]

Justitiedepartementet

Stärkt straffrättsligt skydd
för blåljusverksamhet och andra
samhällsnyttiga funktioner. [2]

Grovt upphovsrättsbrott och
grovt varumärkesbrott. [6]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]

Mindre aktörer i energilandskapet
– genomgång av nuläget. [15]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon –
introduktion Del 1 + 2. [16]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]

Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]

Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]

Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]

Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektorers professionella
utveckling. [17]