

Kommittédirektiv

Direktiv till Lärarutredningen – om
behörighet och auktorisation (U 2006:07)



Dir.
2006:140

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2006

Sammanfattning av uppdraget

Lärarutredningen – om behörighet och auktorisation (U 2006:07) får genom dessa direktiv ett förändrat och utvidgat uppdrag. De tidigare direktiven skall inte längre gälla.

Utredaren skall se över skollagens (1985:1100) reglering av lärares kompetens i syfte att stärka verksamhetens kvalitet och förbättra elevernas måluppfyllelse.

Utredaren skall, med hänsyn till de förslag som läggs, belysa konsekvenserna för olika lärarkategorier, huvudmän och verksamhetsformer.

Utredaren skall lämna förslag till utformning av behörighetsregler för lärare. Reglerna skall vara desamma oavsett huvudman och de skall även omfatta utbildning på entreprenad. Utredaren skall också lämna förslag till hur skollagens bestämmelser i större utsträckning än i dag kan spegla vikten av att lärare i skolan undervisar i de ämnen och årskurser som de har utbildning för. Utredaren skall vidare uppmärksamma hur behörighetsreglerna kan skärpas när det gäller kravet på tillsvidareanställning av lärare.

Vidare skall utredaren lämna förslag till utformning av ett statligt auktorisationssystem. Syftet är att stärka drivkrafterna för lärare att utveckla undervisningens kvalitet och att fortlöpande fortbilda och fördjupa sig, så att förutsättningarna för eleverna att nå målen förbättras. Auktorisationen skall bygga på att läraren har behörighet. Utredaren skall bedöma vilka lärarkategorier som bör omfattas av auktorisation. Uppdraget om-

fattar en analys av lärare hos både offentliga och enskilda huvudmän.

Utredaren skall också pröva om ansvar för vissa arbetsuppgifter skall vara förbehållna behöriga respektive auktoriserade lärare samt överväga om det finns behov av flera kvalifikationssteg inom ett system med auktorisation av lärare.

Utredarens överväganden skall avse förskolan och fritidshemmet oavsett huvudman samt det offentliga skolväsendet och motsvarande fristående skolor.

Utredaren skall senast den 1 november 2007 redovisa de förslag som avser behörighet, undervisning i de ämnen och årskurser som läraren har utbildning för samt vilka krav i övrigt som enligt skollagen skall ställas vid anställning av lärare. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 mars 2008.

Huvudsakliga förändringar jämfört med de tidigare direktiven

Med stöd av regeringens bemyndigande den 23 mars 2006 har en särskild utredare tillkallats med uppdrag att analysera och bedöma om det finns behov av att införa ett system med auktorisation av lärare (dir. 2006:31). Som en del i utredningsuppdraget skall utredaren analysera och redovisa olika förslag till hur auktorisation av lärare skulle kunna utformas.

I dessa direktiv ges utredaren ett förändrat och utvidgat uppdrag. De tidigare direktiven skall inte längre gälla. Utredaren skall lämna ett förslag till utformningen av ett statligt auktorisationssystem. Regeringen anser att det är angeläget att det tas ett samlat grepp om vilka krav staten skall ställa i skollagen när det gäller lärares kompetens. Utredarens uppdrag skall därför även omfatta regler om behörighet för lärare samt vilka krav i övrigt som enligt skollagen skall gälla vid anställning av lärare. Utredningen skall enligt de ursprungliga direktiven redovisa sitt uppdrag den 31 maj 2007. På grund av det förändrade och utvidgade uppdraget förlängs utredningstiden.

Bakgrund

Nuvarande reglering av läraryrket

Enligt 2 kap. 3 § skollagen (1985:1100) är kommuner och landsting skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva. Undantag får endast göras om personer med sådan utbildning inte finns att tillgå eller det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna.

Behörig att anställas som lärare, förskollärare eller fritidspedagog i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning är, enligt 2 kap. 4 § första stycket skollagen

1. den som har svensk lärarexamen, respektive barn- och ungdomspedagogisk examen som regeringen med stöd av 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) har meddelat föreskrifter om, eller motsvarande äldre utbildning, med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser, eller
2. den som av Högskoleverket har fått ett behörighetsbevis.

Högskoleverket är s.k. behörig myndighet för läraryrket vilket innebär att verket, efter ansökan och prövning, utfärdar behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning enligt förordningen (1999:1421) om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning.

Under vissa förutsättningar får, enligt 2 kap. 4 § andra stycket skollagen, den som inte är behörig ändå anställas utan tidsbegränsning om det saknas behöriga sökande. Den som inte uppfyller kraven får, enligt 2 kap. 5 § skollagen, anställas som lärare, förskollärare eller fritidspedagog för högst ett år i sänder. Av 9 kap. 16 b § skollagen följer att bestämmelserna om behörighet för anställning även gäller fristående skolor.

Inom förskoleverksamheten och skolbarnsomsorgen finns i dag inga behörighetsregler. Däremot stadgas i 2 a kap. 3 § andra stycket skollagen att det för bedrivande av förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg skall finnas personal med sådan utbildning eller erfarenhet att barnens behov av omsorg och en god pedagogisk verksamhet kan tillgodoses.

För stor andel lärare saknar behörighet

Andelen lärare i skola och vuxenutbildning som saknar behörighet har ökat markant sedan 1990-talet. Statens skolverks årliga statistik för år 2005 visar att drygt 17 procent av alla lärare med tillsvidare- eller visstidsanställning i grundskolan saknar en pedagogisk högskoleutbildning. Omkring 10 procent av alla lärare med tillsvidareanställning i grundskolan saknar pedagogisk högskoleutbildning, trots att intentionerna har varit att obehöriga lärare endast i undantagsfall skall få anställas tills vidare.

Av Skolverkets årliga statistik framgår inte om lärare som har en pedagogisk högskoleutbildning undervisar i de ämnen eller de skolformer/årskurser som de har utbildning för. I en särskild undersökning gjord läsåret 2002/03 framkom dock att så många som 30–40 procent av lärarna i årskurs 7–9 saknade både lärarutbildning och utbildning i det ämne de undervisade i (Skolverkets rapport nr 250).

I gymnasieskolan saknar drygt 23 procent av alla lärare pedagogisk högskoleutbildning. Motsvarande uppgift för den kommunala vuxenutbildningen (komvux) är 24 procent. I gymnasieskolan och inom komvux är andelen obehöriga lärare med tillsvidareanställning betydligt högre än i grundskolan, 15 respektive 23 procent. Här finns det även stora skillnader beroende på vilket ämne läraren undervisar i. Av yrkeslärarna saknar 33 procent pedagogisk högskoleutbildning. Andelen varierar dock inom olika yrkesområden. Av lärare med inriktning mot fordonstekniska ämnen saknade 45 procent lärarexamen hösten 2005.

I fristående skolor motsvarande grundskolan och gymnasieskolan är andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning väsentligt lägre än i kommunala skolor.

Riksrevisionens granskning visar på otydliga regler

Riksrevisionen genomförde under åren 2004/05 en granskning av statens insatser för att undervisningen i skolan skall bedrivas av lärare med rätt utbildning. I rapporten Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens (RiR

2005:19) uttrycker Riksrevisionen farhågor för att en stor del av undervisningen bedrivs av obehöriga lärare och understryker lärarkompetensens betydelse som en av de viktigaste faktorerna för måluppfyllelse och kvalitet i skolan.

Riksrevisionen anser att utformningen av skollagens bestämmelser om kraven på lärares utbildning har öppnat för skilda tolkningar av huvudmän och rektorer. I intervjuer som Riksrevisionen genomfört har det framkommit att rektorer och huvudmän kan tolka skollagens krav på många olika sätt. En samstämmig bild är att rektorer och huvudmän är medvetna om kraven på lärarexamen för att få tillsvidareanställa lärare. Där emot är osäkerheten större när man skall bedöma vilken utbildningsinriktning som passar en viss anställning. För att få undervisa i skolan krävs att lärarna har ”en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva”. Riksrevisionen menar att lagen i denna del inte är tydlig med i vilka avseenden utbildningen skall vara inriktad mot undervisningen. Riksrevisionens slutsats är att skollagens krav på hur lärare får användas är otydliga och att detta kan medföra stor variation i hur skollagen tillämpas. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga att förtydliga skollagens kompetenskrav.

Lärare för kvalitet och måluppfyllelse

Den målstyrda skolan och samhällsförändringarna ställer nya och högre krav på lärarna jämfört med i den tidigare, regelstyrda skolan. Det förutsätts att lärarna tillsammans med ledning och kollegor utför ett kvalificerat pedagogiskt arbete på lokal nivå med att tolka och precisera de nationella målen och med att löpande utveckla och anpassa undervisningen, så att varje elev ges förutsättningar att nå målen i varje ämne. Därutöver ställs högre krav på att kunna utvärdera hur elever ligger till i förhållande till de nationella målen, förmåga att analysera behov av individanpassade stödinsatser, dokumentera och reflektera över sitt arbete samt utveckla en demokratisk dialog med barn och elever. Lärare arbetar i dag i ett perspektiv av livslångt lärande och där informationstekniken är ett viktigt inslag i verksamheten.

Lärarna i skolan har därmed fått ett tydligare ansvar för elevernas utveckling mot målen. Elever som har svårigheter i skolarbetet har rätt till det stöd som krävs för att uppnå skolans mål. Detta ställer särskilda krav på lärarna när det gäller insikt i och kunskap om elevers behov och pedagogisk planering. Samarbetet med hemmet kring barns och ungdomars skolarbete och resultat utgör en viktig del av en lärares uppdrag.

Det systematiska kvalitetsarbetet i en mål- och resultatstyrd skola innebär att lärarna har fått ökat ansvar att delta i arbetet med uppföljning, utvärdering och utveckling. Lärare i skolan har också fått andra förutsättningar och ett tydligare ansvar för bedömning och betygssättning. Många lärare medverkar i den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen och påverkar på så sätt lärarutbildningen och bidrar till introduktionen av nya lärare i yrket. Lärares uppdrag har alltså successivt blivit bredare och mer komplext.

Behovet av att utreda behörighet och auktorisation för lärare

Elevernas måluppfyllelse

Resultaten i svensk skola måste förbättras. Såväl nationella som internationella granskningar visar att elevers resultat försämras på flera områden, bl.a. i naturvetenskapliga ämnen och matematik.

Resultaten i OECD:s senaste kunskapsmätning av 15-åringar i skolan (Program for International Student Assessment, PISA), IEA:s undersökning av kunskaper i matematik och naturvetenskap hos svenska elever i gymnasieskolans avgångsklasser (Third International Mathematics and Science Study, TIMSS) samt den nationella utvärderingen av grundskolan (NU-03) ger alla tydliga signaler om att kraftfulla insatser måste göras för att utvecklingen skall kunna vändas i en positiv riktning.

Forskning och utvärderingar visar att lärares kompetens är en viktig faktor för elevers resultat. Därför är det viktigt att eleverna undervisas av lärare med utbildning av hög kvalitet och rätt inriktning. Regeringen avser att tillsätta en utredning i

syfte att kvalitetssäkra utbildningen. Regeringen har också aviserat att ca två miljarder kronor skall avsättas under en treårsperiod för att stärka verksamma lärares kompetens genom fortbildning, vidareutbildning samt möjligheter till forskarutbildning. Dessa insatser bör kompletteras med skärpta krav på att huvudmännen använder sig av lärare som har en utbildning för den undervisning de skall bedriva och ett auktorisationsystem för lärare som gör det möjligt att ställa ytterligare kvalitetskrav utöver lärarexamen.

Tydligare och skarpare behörighetsregler

Skolverkets analyser visar att det är viktigt för elevens lärande att läraren har såväl lärarutbildning som utbildning i det ämne han eller hon undervisar i (Skolverkets rapport 282). Det är mot denna bakgrund inte acceptabelt att en stor del av undervisningen i landets skolor bedrivs av lärare utan adekvat utbildning. Om det inte sker någon ändring riskeras utbildningens kvalitet.

Vidare visar Riksrevisionens granskning att skollagens reglering avseende lärare är otydlig och att tillämpningen varierar mellan olika skolor. Som framgår av Skolverkets lägesbedömning 2006 anser verket att det är angeläget att kravet på lärares pedagogiska kompetens och ämneskompetens preciseras så att det blir tydligare vad begreppet behörig står för (Skolverkets rapport 288). Regeringen delar bedömningen att det i skollagen bör tydliggöras vilka kompetenskrav som skall gälla för anställning av lärare.

Samma behörighetskrav som gäller för kommunala skolor bör också gälla för fristående skolor och undervisning som sker på entreprenad.

Behov av en utveckling av läraryrket

Lärares kompetens och behovet av att utveckla läraryrket diskuteras i flera aktuella rapporter. I OECD-rapporten *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, som publicerades 2005, är utgångspunkten att lärares insatser har stor betydelse. OECD menar att ambitio-

nen hos alla länder som deltagit i studien är att förbättra sina skolor för att svara upp mot högre sociala och ekonomiska förväntningar i samhället i ett tillväxtperspektiv.

Enligt OECD är det viktigt att tydligt formulera vad lärare förväntas kunna och prestera i särskilda kompetensprofiler som skall vara förankrade i hela systemet. Av kompetensprofilerna skall det framgå vikten av djupa ämneskunskaper, pedagogisk skicklighet, förmågan att arbeta effektivt i en skolmiljö med heterogena elevgrupper och många kollegor, samt förmågan att både själv kunna utvecklas och att kunna bidra till hela skolans och yrkets utveckling. Kompetensprofilerna bör enligt OECD sannolikt se olika ut för t.ex. nyutexaminerade lärare, mer rutinerade lärare och lärare med särskilt ansvarsfulla uppgifter.

I promemorian *"Att fånga kunnandet om lärande och undervisning – Om villkoren för skolledare och lärare att ta del av systematiskt framtagen kunskap om utbildningsverksamhet"* (Ds 2005:16), förs en diskussion om dels vikten av att lärare och skolledare tar till sig forskningsbaserad kunskap för sin egen yrkesutveckling, dels behovet av olika kvalificeringsnivåer för läraruppdraget utifrån skolans omfattande verksamhet. Utredarens slutsats är att det finns ett allt tydligare behov av att differentiera mellan lärares yrkeskvalifikationer, som i sin tur utgår från den mängd kvalificerade och mångfasetterade uppgifter som läraruppdraget rymmer. Vidare behöver forskningsbaserad kunskap enligt utredaren få bättre fäste inom skolorna.

Skolverket skriver i sin lägesbedömning 2005 (Skolverkets rapport nr 264) att det är viktigt för skolans resultatförbättring att kraven på lärarprofessionen stärks och förtydligas. Skolverket bedömer att lärarauktorisering skulle kunna ge möjlighet att ställa vissa krav på utövande lärare oberoende av vilken lärarutbildning de har gått. Nationell lärarauktorisering skulle enligt verket kunna främja en ökad måluppfyllelse i skolan. Det skulle också enligt verket kunna öka statusen för läraryrket och bidra till att säkra lärartillgången på längre sikt.

Auktorisation för lärare bör införas

För elevernas kunskapsutveckling är lärarnas kompetens och engagemang av avgörande betydelse. För att öka elevernas måluppfyllelse i den mål- och resultatstyrda skolan krävs incitamentsstrukturer som premierar fortbildning samt ansvarstagande för att utveckla skolans verksamhet. Regeringen bedömer därför att det är nödvändigt att pröva nya vägar för att utveckla läraryrket och höja kvaliteten i verksamheten.

Auktorisation av lärare är enligt regeringens mening ett sätt att kvalitetssäkra och utveckla verksamheten. Det är likaså ett sätt att utifrån verksamhetens behov lyfta fram lärare med särskilt ansvar för utvecklings- och kvalitetsarbetet. Ett auktorisationssystem bidrar till läraryrkets professionalism genom att tydliggöra, inte minst gentemot elever och vårdnadshavare, vilka krav som ställs på lärares kompetens och behovet av utveckling inom yrket. Genom auktorisation främjas också naturliga karriärvägar inom läraryrket.

Läraryrkets komplexitet har ökat och det bör därför prövas om vissa arbetsuppgifter, exempelvis ansvar för ämnesutveckling, handledning av blivande lärare i den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen, mentorskap för obehöriga eller nyutexaminerade lärare, bör vara förbehållna lärare som utöver behörighet har skaffat sig ytterligare kompetens och yrkeserfarenhet. Ett auktorisationssystem som är kopplat till lärares befogenheter leder därmed till ökad kvalitetssäkring av vissa arbetsuppgifter. När det gäller lärares myndighetsutövning, såsom betygssättning, kan det finnas skäl att pröva om arbetsuppgifterna bör kopplas till krav på lärares behörighet, yrkesetik och erfarenhet. Det finns även skäl att pröva om lärares drivkrafter för kvalificerad fortbildning kan förstärkas genom ett auktorisationssystem.

Regeringens bedömning är också att en auktorisation för lärare kan öka läraryrkets status och därmed bidra till att fler engagerade och motiverade studenter söker sig till yrket.

Mot bakgrund av vad som anförts om lärarkompetensens betydelse för elevernas kunskapsutveckling anser regeringen att det finns behov av att införa ett system för auktorisation av

lärare. För att öka likvärdigheten i skolans kvalitet skall systemet vara statligt sanktionerat. Det får dock inte leda till att anställningsförfarande eller lönesättning av lärare centraliseras.

Uppdraget

Utredaren skall se över skollagens reglering av lärares kompetens i syfte att stärka kvaliteten i verksamheten och förbättra elevernas måloppfyllelse.

Utredarens överväganden skall avse förskolan och fritidshemmet oavsett huvudman samt det offentliga skolväsendet och motsvarande fristående skolor.

Utredaren skall belysa förslagets konsekvenser för olika lärarkategorier, huvudmän och verksamhetsformer.

Tydligare behörighetsregler

Utredaren skall lämna förslag till utformning av behörighetsregler för lärare. Reglerna skall vara desamma oavsett huvudman och de skall även omfatta utbildning på entreprenad. Utredaren skall lämna förslag till hur skollagens bestämmelser i större utsträckning än i dag kan spegla vikten av att lärare undervisar i de ämnen och årskurser som de har utbildning för. Utredaren skall särskilt uppmärksamma hur bestämmelserna kan skärpas när det gäller huvudmännens möjligheter att tillsvidareanställa personer utan lärarexamen som lärare och kravet på behörighet för tillsvidareanställning i skolan.

Statligt auktorisationssystem

Utredaren skall lämna förslag till utformningen av ett statligt auktorisationssystem. Förslagen skall bl.a. avse hur ett sådant system kan organiseras, genomföras och följas upp. Utredaren skall vidare bedöma vilka villkor för auktorisation som staten skall kunna ställa. Auktorisation av lärare skall bygga på skollagens bestämmelser om behörighet för tillsvidareanställning som lärare. Ett grundläggande krav skall vara behörighet

Utredaren skall bedöma vilka lärarkategorier som bör omfattas av auktorisation. Utredaren skall också lämna förslag till hur redan anställda lärare kan inordnas i ett system med lärarauktorisering samt redovisa på vilka grunder en auktorisation skall kunna omprövas och i så fall vilken organisation som krävs för detta. Utredaren skall också överväga om det finns behov av flera kvalifikationssteg inom ett system med auktorisation av lärare och vad dessa i så fall skall grundas på.

Utredaren skall vidare pröva hur ansvar för vissa centrala arbetsuppgifter, till exempel betygssättning, att vara medbedömare vid betygssättning eller lärarutbildare inom ramen för den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen, kan kopplas till ett auktorisationssystem. Utredaren skall även pröva hur lärares drivkrafter för kvalificerad fortbildning kan förstärkas genom ett auktorisationssystem.

Uppdraget skall omfatta en analys av lärare hos både offentliga och fristående huvudmän. Utredaren skall beakta att det föreslagna auktorisationssystemet blir tillämpligt på arbetsgivare och arbetstagare som inte är organiserade (föreningsfriheten).

Utredaren skall inte lämna förslag när det gäller lärarutbildningen men är utifrån sina förslag oförhindrad att peka på frågor som bör belysas vid en framtida översyn av lärarutbildningen.

Ytterligare utgångspunkter

Utredaren skall utgå från rådande ansvarsfördelning mellan stat och kommun och från att skolan är en målstyrd verksamhet. I uppdraget ingår inte att föreslå ett ändrat system för lärares lönesättning eller anställningsförfarande.

Utredaren skall bedöma vilka konsekvenser utredningens förslag har för huvudmännens möjlighet att rekrytera och anställa personal.

Utredaren skall beakta gällande bestämmelser på arbetsrättens område och gällande avtal mellan arbetsmarknadens parter.

Utredaren skall också redovisa konsekvenserna av förslaget som avser behörighet, för lärarnas möjlighet att få sina yrkes-

kvalifikationer erkända i andra EU-länder enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/36/EG av den 7 september 2005 om erkännande av yrkeskvalifikationer samt hur lärare från andra EU-länder eller länder utanför EU/EES-området kan bli auktoriserade i Sverige. Utredaren skall även i övrigt beakta de EG-direktiv, konventioner eller överenskommelser som är relevanta i sammanhanget och som Sverige har genomfört eller åtagit sig att följa.

Utredaren skall utgå från skolans behov av stärkt kompetens och ökade drivkrafter för att kvalitetssäkra verksamheten samt analysera erfarenheter och regelverk från hälso- och sjukvården eller yrken inom andra sektorer i samhället som kan vara relevanta.

Slutligen ingår i uppdraget att göra vissa internationella jämförelser och studera hur lärares kompetens och drivkrafter för förstärkt skolutveckling samt reglering av läraryrket genomförs i andra länder. Skillnader i skolsystem skall beaktas i analysen.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren skall samråda med Sveriges Kommuner och Lands-ting, Friskolornas Riksförbund, Lärarförbundet och Lärarnas riksförbund. Utredaren skall också samråda med den ovan aviserade utredningen om kvalitetssäkring av lärarutbildningen. Utredaren skall även inhämta synpunkter från Skolverket, Myndigheten för skolutveckling samt Sveriges skolledarförbund, företrädare för elevorganisationer samt andra berörda myndigheter och intresseorganisationer. Synpunkter skall även inhämtas från Högskoleverket, bl.a. i dess egenskap av behörig myndighet för erkännande av utländska utbildningar.

Utredaren skall i sina förslag beakta de slutsatser som framkommer i Statskontorets utredning om obehöriga lärare (dnr 2006/5719/S) samt relevant forskning på området.

Vidare skall utredaren redovisa de författningsändringar som följer av utredarens förslag samt de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för såväl staten som kommunerna och lands-tingen.

Senast den 1 november 2007 skall utredaren redovisa de förslag som avser behörighet, undervisning i de ämnen och årskurser som läraren har utbildning för samt vilka krav i övrigt som enligt skollagen skall gälla vid anställning av lärare. Uppdraget skall slutredovisas senast den 1 mars 2008.

(Utbildnings- och kulturdepartementet)