

Kommittédirektiv



Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner

**Dir.
2016:76**

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 förskolläraryrkena

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 för 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 måluppfyllelse 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 utbildningarna. 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 lärar-

yrkenas status. Det är ett gemensamt ansvar för stat och skolväsendet 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 skolkommision (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 under-

visningen (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 förskolläraryrkesprofessionerna. 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, riksiddrottsgymnasier 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 modersmåslärare och yrkeslärare på sikt upphöra?

Det finns i dag undantag från kravet på legitimation för bl.a. modersmåslärare 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, modersmålslärare, fritidspedagoger m.fl. ska kunna bli och vara legitimerade.

Såväl yrkeslärare som modersmålslärare 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 yrkesämnen, 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 yrkesämnen hade läsåret 2015/16 en pedagogisk högskoleexamen. Även bristen på lärare i modersmål är mycket omfattande. Endast 34 procent av de tjänstgörande modersmålslärarna i grundskolan hade en pedagogisk högskoleexamen läsåret 2015/16. Motsvarande andel i gymnasieskolan var 38 procent. Utöver detta råder det även en brist på modersmålslärare 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 yrkesämnen 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 modersmålslärarnas 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. ettämneslärare 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 grundläroutbildningen. Om fritidspedagoger eller motsvarande skulle omfattas av legitima-

tionssystemet 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 förskolläraryrket 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 hänförs 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 skolväsendet 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 karriärvägs-systemet 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 modersmållärare. För att bli behörig modersmållärare 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 modersmållärare. 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. grundläraresexamen 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 karriär 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 (för-

ordning [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 karriärvägssystemet 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 karriärvägs-systemet 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 förskolechefers administrativa arbetsbörda

Hur kan arbetsituationen 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 läraryrket 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 syftar 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. Skolkommisionen 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 arbetsituationen 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 arbetsituationen och organisatoriska faktorer föreslå åtgärder för att minska lärares, rektorers 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 samlings 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 förskolläraryrken, yrkesläraryrken, specialläraryrken, specialpedagog-, grundläraryrken, ämnesläraryrken eller folkhögskolläraryrken samt elev- och barnrättsorganisationer. Utredaren ska informera sig om annat pågående utredningsarbete som kan vara av betydelse för uppdragets genomförande, t.ex. Skolkommisionens 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 läraryrken och förskolläraryrken kan säkras ska redovisas senast den 1 juni 2017. Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 1 december 2017.

(Utbildningsdepartementet)