

Regeringen  
Utbildningsdepartementet  
102 33 Stockholm

## Yttrande över betänkandet Legitimation och skärpta behörighetsregler (SOU 2008:52)

U2008/3815/S

### Sammanfattning

Skolinspektionen delar uppfattningen att det behövs åtgärder för att säkerställa en hög kvalitet och likvärdighet i den svenska skolan. Skarpare behörighetsregler samt införandet av ytterligare kvalifikationssteg för lärare kan bidra till en sådan utveckling.

Skolinspektionen vill peka på möjligheten att låta Lärarnas ansvars- nämnd pröva frågan om legitimationen i de fall förhållandena är sådana att en legitimation inte bör beviljas efter genomgången provår. Läraren bör om detta sker kunna ansöka och få en legitimation vid senare tillfälle, på motsvarande sätt som en lärare vars legitimation återkallats.

Förslaget att Skolinspektionen ska ta emot och utreda anmälningar samt kunna begära att en legitimation ska återkallas innebär påtagligt förändrade uppgifter för Skolinspektionen. Det kommer ställa krav på ytterligare resurser. Det är också viktigt att beakta behovet av att tydliggöra regelverket om detta i den fortsatta beredningen.

Skolinspektionen anser inte att en lärare med utländsk behörighet ska behöva vända sig till två myndigheter för att få sin utbildning godkänd och legitimation utfärdad. En rimligare lösning är istället att Skolverket, som har att utfärda legitimationen, inhämtar yttrande från Högskoleverket.

Skolinspektionen vill understryka behovet av att de skärpta behörighetsreglerna tydliggörs i regelverket. Användningen av behörighetsreglerna och undantagen från dessa är viktiga tillsyns- och granskningsområden för Skolinspektionen.

### **Inledning**

Skolinspektionen delar uppfattningen att det behövs åtgärder för att säkerställa en hög kvalitet och likvärdighet i den svenska skolan. Inspektionen uppfattar att tydligare och skarpare behörighetsregler samt införandet av ytterligare kvalifikationssteg för lärare kan bidra till en sådan utveckling.

Inspektionen konstaterar emellertid att de föreslagna bestämmelserna behöver förtydligas ytterligare i den fortsatta beredningen.

### **Provår och beviljande av legitimation**

Utredaren föreslår att en nytexaminerad lärare ska genomföra praktisk tjänstgöring för att erhålla legitimation för yrket – ett provår. Av förslaget framgår att provåret föreslås ha två syften – att ge läraren en yrkesintroduktion och att bedöma lärarens lämplighet.

En nytexaminerad lärare som nekats legitimation efter provåret bör av rättssäkerhetsskäl kunna få detta provat. Skolinspektionen vill peka på möjligheten att i ett första steg låta Lärarnas ansvarsnämnd pröva frågan om legitimationen. För detta talar att det handlar om en prövning som i sak motsvarar den som i övrigt föreslås bli nämndens uppgift, nämligen att pröva beslut om återkallelse av legitimation. I de fall där Skolverket anser att förhållandena är sådana att en legitimation inte bör beviljas, skulle i så fall ärendet överlämnas till Lärarnas ansvarsnämnd. En konsekvens av en sådan ordning skulle vara att det blir nämndens beslut som kommer kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Om förhållandena ändrats bör läraren i ett senare skede kunna ansöka om och få legitimation utfärdad, på motsvarande sätt som en lärare vars legitimation återkallats.

Skolinspektionen delar utredarens uppfattning att det är viktigt att det tas fram nationella regler och riktlinjer för provåret. För att fungera som stöd för rektorn och mentorn liksom för tillsyn och granskning av provåret är det enligt Skolinspektionen viktigt att dessa regler blir tydliga. De bör bestå av både bindande föreskrifter samt allmänna råd och kommentarer som tas fram av Skolverket.

Utredaren föreslår att det är Skolverket som ska bevilja lärarlegitimation och upprätta register över dels lärare som genomgår provår, dels lärare som erhållit legitimation samt att Lärarnas ansvarsnämnd bör vara kopplad till Skolverket. Skolinspektionen vill i detta sammanhang understryka utredarens uppfattning att nämnden inte bör kopplas till Skolinspektionen då denna ska utreda och även kunna väcka frågan om att en lärare ska få sin legitimation indragen. Skolinspektionen menar att den möjlighet som föreslås för inspektionen att överklaga nämndens beslut ytterligare förstärker att en sådan koppling skulle vara direkt olämplig genom att Skolinspektionen kommer att inta partsställning.

### **Uppgifter som endast får utföras av legitimerade lärare**

Skolinspektionen stöder utredarens förslag att vissa uppgifter ska vara förbehållna lärare med legitimation, såsom att sätta betyg, vara mentor för nytexaminerade lärare samt att handleda lärarstudenter. Skolinspektionen anser emellertid att det då bör framgå tydligt av skollagen vilka uppgifter som är förbehållna legitimerade lärare. Tydligare regler utgör en förutsättning såväl för huvudmännens tillämpning som för Skolinspektionens tillsyn och granskning.

### **Återkallande av legitimation**

Skolinspektionen anser att förslaget om att Skolinspektionen ska ta emot och utreda anmälningar mot lärare är rimligt. Det gäller även att det ska vara förbehållet Skolinspektionen och den som innehar legitimationen att begära att den ska återkallas. Utredning av anmälningar ingår redan idag i Skolinspektionens ordinarie uppgifter, även om inspektionen hittills inte har utrett och riktat kritik mot enskilda lärare. Att göra detta ligger dock i linje med vad JO tidigare har uttalat. Det bör beaktas att det är en komplicerad fråga att ge möjlighet att rikta kritik direkt mot en lärare.

Att ta emot anmälningar och framföra kritik mot lärare samt i allvarliga fall begära att lärares legitimation återkallas innebär nya arbetsuppgifter för Skolinspektionen. Myndighetens uppgift är att genom tillsyn och granskning kontrollera tillämpningen av skolförfattningarna och att som en konsekvens av detta bidra till skolans utveckling. Vid utformningen av denna nya uppgift bör därför beaktas hur Skolinspektionens roll kommer att påverkas i förhållande till lärarna. Utgångspunkten bör vara att, en balans måste kunna upprätthållas mellan kontroll och stöd för utveckling. Skolinspektionens roll måste beaktas i den fortsatta beredningen.

Att utreda anmälningar mot en enskild lärare är en grannlaga uppgift. Den kan uppfattas som mycket ingripande av den enskilde, särskilt om följderna blir att Skolinspektionen kritiserar läraren eller framställer begäran om att legitimationen ska återkallas. Utredningar av detta slag måste därför genomföras med stor noggrannhet och skyndsamt för att uppfylla kraven på en rättssäker behandling. De kan inte regelmässigt genomföras i form av skrivbordstillsyn utan kommer i många fall ställa krav på omfattande utredningar på plats. Möjligheten att anmäla enskilda lärare till Skolinspektionen kommer sannolikt också att avsevärt öka antalet anmälningar till myndigheten. För att Skolinspektionen ska kunna utreda anmälningarna och rikta kritik mot enskilda lärare är det viktigt att regelverket blir tydligt. Sammantaget innebär ett genomförande av förslaget att myndigheten tillförs tillräckliga resurser för att kunna garantera en rättssäker behandling.

Skolinspektionens kritik mot en lärare kommer inte att medföra någon formell rättsverkan för den enskilde läraren. Beslutet om att uttala kritik kommer inte att kunna överklagas av denne, trots att kritiken med största sannolikhet kommer att uppfattas som mycket allvarlig av den enskilde.

Även detta förhållande understryker behovet av tydliga kriterier mot vilka Skolinspektionen ska kunna göra sin prövning. En överprövning av Skolinspektionens beslut kommer däremot att ske om Skolinspektionen väljer att begära hos nämnden att legitimationen ska återkallas.

En fråga som bör övervägas i samband med den fortsatta beredningen är om rektor ska ha ett reglerat ansvar för att anmäla lärare som genom grov oskicklighet eller på annat sätt visat sig uppenbart olämplig att utöva yrket eller lärare som p.g.a. sjukdom eller liknande omständigheter inte kan utöva yrket tillfredställande.

Skolinspektionen konstaterar slutligen att reglerna om återkallelse av legitimation och de arbetsrättsliga reglerna i vissa situationer kan komma att framstå som delvis motsägelsefulla i förhållande mellan den enskilde läraren och huvudmannen. Det blir exempelvis fullt möjligt att en lärare skiljs från sin anställning men får behålla sin legitimation. Om däremot en lärare förlorat sin legitimation, men det inte finns grund för avsked med omedelbar verkan, kan uppsägning enligt reglerna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) genomföras först om det står klart att läraren inte kan omplaceras till någon annan anställning hos arbetsgivaren. Självklart finns också situationer där konsekvenserna av regelverken samverkar så att läraren både blir skild från sin anställning och legitimationen återkallas. För de båda statliga aktörerna – Skolinspektionen och Lärarnas ansvarsnämnd – är situationen enklare. De har enligt förslaget endast att pröva frågan om återkallande av legitimation.

### **Lärare med utländsk behörighet**

Skolinspektionen ställer sig inte bakom utredarens förslag i den del som innebär att en lärare med utländsk behörighet ska behöva vända sig till två myndigheter för att få sin utbildning godkänd och legitimation utfärdad. En rimligare lösning är att Skolverket, som är den myndighet som har att utfärda legitimationen, inhämtar yttrande från Högskoleverket om den utländska utbildningen kan anses motsvara en svensk lärarexamen.

### **Tydligare och skärpta behörighetsregler**

Skolinspektionen är positiv till att behörighetskraven för lärare förtydligas och skärps. Det är avgörande för skolans möjlighet att nå framgång i sitt uppdrag att lärare har både en generell lärarkompetens och en fördjupning i de ämnen de ska undervisa i. Ett förtydligt regelverk underlättar för såväl huvudmän och lärare som för Skolinspektionen vid tillsyn och granskning.

Skolinspektionen vill understryka vad utredaren själv anför om behovet av att kunna göra undantag från behörighetsreglerna. Sådana undantag ska enligt förslaget synliggöras genom att undantagen ska beslutas av skolans styrelse, om det inte gäller kortvariga anställningar. Skolverket föreslås få i uppdrag att i samband med den årliga uppföljningen av personalen i

skolan ta reda på i vilken omfattning undantagsregeln används. Skolinspektionen vill understryka att användningen av behörighetsreglerna och undantagen från dessa också är viktiga tillsyns- och granskningsområden för Skolinspektionen.

Skolinspektionen anser att frågan om obehöriga lärare är komplicerad och ställer krav på ytterligare beredning. Begreppet behöver tydliggöras i regelverket som stöd såväl för den praktiska tillämpningen i skolor som vid tillsyn och kvalitetsgranskning. En obehörig lärare kan helt sakna lärarutbildning och utbildning i aktuellt ämne. Han eller hon kan också antingen ha lärarutbildning, men sakna utbildning i aktuellt ämne eller ha dokumenterade ämneskunskaper men sakna lärarutbildning. En och samma lärare kan således vara behörig i vissa situationer och obehörig i andra. Detta understryker rektors ansvar att verkligen se till att lärare ges arbetsuppgifter som de är utbildade för och vikten av ett tydligt regelverk.

Enligt Skolinspektionens uppfattning måste en tydligare prioriteringsordning fastställas för hur avsteg ska få göras från behörighetsreglerna i de fall behöriga lärare ej finns att tillgå. Det bör klargöras trots att endast korta förordnanden enligt betänkandet kan komma i fråga. Är det t.ex. bättre att ha en lärarutbildning men sakna rätt ämneskompetens eller tvärtom och skiljer detta sig för olika åldrar? Och hur bör skolan förhålla sig till en lärare med examen som inte beviljats eller förlorat sin legitimation? Har det någon betydelse på vilka grunder detta skett eller ska denne helt undantas från möjligheten att undervisa? Skolinspektionen uppfattar att utredarens inställning är att en lärare som blivit av med sin legitimation inte ska få undervisa. Inspektionen delar i princip denna uppfattning.

Skolinspektionen ställer sig slutligen också bakom att undantag från behörighetsreglerna inte ska göras för lärare i Waldorfsskolor eftersom elevernas rätt till en likvärdig skola annars knappast är möjlig att tillgodose. Erfarenheterna från inspektionen visar att lärarnas utbildning är väsentlig för eleverna inte minst när det gäller bedömning och betygsättning. Konsekvenserna av förslaget bör dock beredas vidare.

### **Legitimering av förskollärare**

Skolinspektionen ställer sig i princip bakom utredarens förslag om behörighetsregler och legitimationssystem för förskollärare. Vad gäller förslagen om provår, beviljande och återkallande av legitimation, särskild kvalificerad förskollärare samt undantagsregler hänvisas i tillämpliga delar till yttrandets tidigare avsnitt.

Skolinspektionen

I den slutliga handläggningen har Ingegärd Hilborn deltagit.

Ann-Marie Begler  
Generaldirektör

Eva Wallberg  
Enhetschef