

Luntmakargatan 13, Box 7851,
SE-103 99 Stockholm, Sweden
Tfn/Phone: +46 8 563 085 00
Fax: +46 8 563 085 50
hsv@hsv.se, www.hsv.se

Jana Hejzlar
08-563 085 66
Jana.Hejzlar@hsv.se
YTTRANDE

2008-10-14
Reg.nr 31-3225-08

Remissvar Legitimation och skärpta behörighetsregler (SOU 2008:52)

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över den rubricerade utredningens förslag och vill lämna följande synpunkter:

Högskoleverket ser det som positivt att frågan om skolan och lärarutbildningen lyfts fram men beklagar att de olika utredningarna är tidsmässigt i otakt. Utredningen om en ny lärarutbildning (U 2007:10) borde ha avvaktas innan frågan om eventuell legitimation tas upp. Utredaren konstaterar själv i betänkandet att ”En förutsättning för att det ska finnas kompetenta lärare i skolan är en välfungerande lärarutbildning” (s. 181) något som knappast är fallet idag (Se Uppföljande utvärdering av lärarutbildning, Högskoleverkets rapportserie 2008:8R). Ökad kvalitet i lärarutbildningen måste vara överordnad önskan om att höja lärarnas status, inte minst med hänsyn till eleverna i skolan. Elevperspektivet saknas helt i utredningen.

Högskoleverket tillstyrker förslaget om skapande av karriärvägar för yrkesverksamma lärare.

Att verksamma lärare med lärarexamen som har genomfört dokumenterat pedagogiskt utvecklingsarbete eller som genom vidare studier uppnått licentiat- eller doktorsexamen inom utbildningsvetenskap eller skolämnen ska kunna få en högre tjänst bidrar till en positiv utveckling inom yrket. Det skapar rejäla incitament för fortbildning samtidigt som forskarutbildade lärare i skolan kan utgöra en länk mellan skolan och högskolan och därigenom stärka såväl den verksamhetsförlagda utbildningen som skolundervisningens vetenskapliga grund.

Högskoleverket avstyrker förslaget om införande av legitimation och skärpta behörighetsregler.

Utredningen syftar till att höja läraryrkets status. Enligt Högskoleverket konstitueras ett yrkes status av flera samverkande faktorer som högt söktryck till utbildningen och höga antagningskrav, kvalitet i utbildningen, självständighet i yrkesutövningen, högt anseende ibland allmänheten, god lön och möjligheter till karriär- och löneutveckling. Att en legitimation i sig skulle ge status kan inte anses bevisat.

Läroutbildningen ska kunna garantera att den utexaminerade läraren har den kunskap, förmåga och goda omdöme som krävs för att ge eleverna utbildning enligt mål och föreskrifter i lag och förordning. Det är viktigt att högskoleutbildningar och yrkesfunktioner inte i detalj styrs och regleras centralt från samhällets sida. Centralt reglerade yrkesfunktioner speglar helt naturligt dagens aktuella kunskaper, verksamheter och organisationsstrukturer. Högskolan har ett långsiktigt åtagande att ge utbildningar som lägger grunden för en människas hela yrkesverksamma liv. Det betyder att studenterna framför allt måste tränas i förmågan att följa kunskapsutvecklingen för att sedan själva kunna anpassa sig till och medverka till utveckling och förändring i yrkeslivet.

Legitimation har länge stått högst upp på flera fackliga organisationers önskelista. Att försöka skapa nya skrå rimmar illa med dagens moderna och föränderliga samhälle. Det är Högskoleverkets erfarenhet från både examensrättsprövningar och utvärderingar att legitimation i sig kan verka konserverande på utbildningen och särskilt på den pedagogiska utvecklingen av den.

Att föreslå en retroaktiv legitimation visar på att kvalitet inte har stått i fokus i denna utredning. Utan att på minsta sätt problematisera begreppet behörighet i dagens system säger utredare att ”systemets trovärdighet kräver att den tjänstgöring som ersätter provåret är relevant och aktuellt” samt att ”Legitimationsförfarandet bör vara enkelt för lärare som redan har lärarexamen och tillräcklig yrkeserfarenhet” (s.191). Detta är anmärkningsvärt då det är allmänt känt att idag definieras behörigheten av skolhuvudmännen. Detta innebär bland annat att en mängd lärare undervisar i ämnen och/eller åldersgrupper de saknar utbildning för (Se Statskontorets rapport ”Lärares utbildning och undervisning i skolan” 2007:8). Kommer dessa lärare med hänvisning till citatet ovan kunna få en legitimation?

Införandet av ett provår är ett kostsamt sätt att förlänga utbildningen. Eftersom dagens lärarstudenter ofta lyfter fram att kraven är för låga är snarare en förtätning av stoffet inom utbildningen en billigare lösning. Provåret kan dessutom skapa en hel del problem för de nyutexaminerade lärarna eftersom de beroende på val av åldersgrupp och skolämne är olika attraktiva på arbetsmarknaden. Ska den som har en lärarexamen men inte lyckas hitta en arbetsgivare för att genomgå provåret någonsin kunna få en fast anställning? Erfarenheter finns när det gäller de blivande läkarna som periodvis tvingas att köa för att kunna genomgå AT-tjänstgöring. Samtidigt vill Högskoleverket framhålla att det föreslagna provåret inte kan jämföras med AT-tjänstgöringens uppläggning och den stringenta examinationen av denna.

Den nyutexaminerade läraren ska under provåret bedömas av en legitimerad mentor och rektor eller motsvarande. Detta förfarande är problematiskt ur flera aspekter. I utredningen saknas helt resonemang kring de rättsäkerhetsfrågor som kan uppkomma i situationen med ett provår. Frågan om omprövning av ett beslut att inte godkänna en lärare tas inte alls upp. Inte heller lyfts frågan om vad som

händer den enskilde om han eller hon inte godkänns. Har läraren rätt att göra om provåret och hur många gånger? Ligger ansvaret för fortsatt provtjänstgöring hos den förste arbetsgivaren? Utredaren berör inte heller frågan hur mentorerna ska legitimeras. Även lärare som inte har den senaste utbildningen kommer att bli mentorer liksom de som själva inte har utbildning inom centrala kunskapsområden som läs-, skriv- och matematikinläring/-utveckling samt betygssättning. Enligt utvärderingen av lärarutbildning 2005 (Högskoleverket 2005:17 R), fanns det endast vid tre lärosäten av 26 krav på obligatorisk kurs i läs- och skriv inläring/utveckling (Se ovan nämnda rapport, Del 3, s. 43). Vidare kommer mentorernas båda uppdrag – att samtidigt stödja den blivande läraren och bedöma dennes lämplighet för yrket – att vara svåra att förena och hantera.

Utredaren säger att ”lärarutbildningarna har svårigheter att stoppa studenter som är olämpliga för läraryrket. Det förekommer att uppenbart olämpliga personer tillåts ta examen.” (s. 183) Det verkar som utredaren ser en lösning på detta problem genom införandet av provåret samt möjlighet till att återkalla legitimation. Högskoleverket delar utredarens kritik mot lärarutbildningens svårigheter att avråda eller avskilja olämpliga studenter. Detta är dock ett utbildningsproblem som måste lösas inom utbildningen. Att låta olämpliga studenter gå en fullständig utbildning och låta en rektor eller mentor under provåret bedöma lärarens lämplighet att utöva yrket är dock ett stort slöseri med såväl samhällets som den enskildes resurser. Ansvaret som läggs på den enskilde rektorn eller mentorn blir också orimligt stort. En välfungerande examination av den verksamhetsförlagda utbildningen och examensarbeten är verktyg för att hindra att olämpliga personer får examen vilket återigen gäller utbildningens kvalitet. Inom vården har möjligheten till att återkalla legitimation inte fungerat väl som sanktionsinstrument även om det oftast är möjligt att utpeka vilken läkare eller sjuksköterska som har begått fel och/eller brustit i professionellt omdöme. Sanktionsmöjligheter av detta slag tillämpade på skolans område riskerar dock att bli helt verkningslösa eftersom det är mycket svårt att finna en enskild person att klandra. Om ett normalt begåvat barn inte hjälpligt kan läsa, skriva eller räkna vid 16 års ålder – vilken lärare bär skulden? Det är dessutom enligt styrdokumentet för skolan inte den enskilde lärarens ansvar att eleverna uppnår kunskapsmålen, utan skolans. Skollag och läroplaner skulle i så fall behöva ändras i konsekvens, så att den enskilde läraren ges ett personligt ansvar.

Högskoleverket föreslår att de pengar som sparas genom att provåret inte genomförs läggs på att öka kvaliteten i lärarutbildningarna.

För att höja kvaliteten i lärarutbildningen bör dessa medel istället användas till forskning inom utbildningsvetenskap knuten direkt till utbildningarna så att dessa får en chans att utveckla praxisbaserad forskning och därmed få äga sin kunskapsbas samt till fortbildning i syfte att öka lärarutbildarnas medvetenhet om

de krav som ställs i de nya examensmålen och samtidigt utveckla deras förmågor och kompetenser att examinera och bedöma dessa mål med relevanta och professionella metoder.

Om regeringen väljer att legitimera lärarna vill Högskoleverket framföra några synpunkter som särskilt bör beaktas när det gäller lärare med utländsk examen:

På s. 25, 7 § sägs ...”Högskoleverket bedömer om kraven för legitimation är uppfyllda. Staten skolverk prövar en ansökan om legitimation. Om sökanden har utländsk utbildning ska Högskoleverkets *ytrande* (vår kursivering) bifogas ansökan.” På s. 283 kallas det Högskoleverkets *beslut*. På åter andra ställen sägs att verket ska skicka *intyg* till Skolverket som visar att den sökande uppfyller kraven för legitimation. Man måste bestämma sig för vilken form och vilken status de dokument som Högskoleverkets bedömning resulterar i, ska ha.

Å ena sidan sägs att Högskoleverket bedömer om den utländska lärarens utbildning tillsammans med eventuell yrkeserfarenhet motsvarar svensk lärarexamen, å andra sidan sägs att yrkeserfarenhet ska bedömas av Skolverket. Jämför s. 25 och s. 214.

Likasa när det gäller överklagande: På s. 27, 23 §, finns inte ett ord om att Högskoleverkets bedömning ska kunna överklagas, men på s. 263, under författningskommentarer, anges rätten att överklaga denna.

Ett allvarligt förbiseende finns på s. 99. När man citerar skollagen 2 kap 4 § har man glömt punkt 2. Det finns två vägar till behörighet. Behörig är ju också den som har fått behörighetsbevis av Högskoleverket. Ytterligare en sak som behöver klargöras tydligare är att den retroaktiva legitimationen för redan yrkesverksamma också ska gälla dem som fått behörighetsbevis.

Högskoleverket vill också påpeka att det förutom de ovan angivna bristerna i författningsförslagen även finns andra otydligheter. Författningsförslagen bör därför ses över innan man går vidare.

Beslut om detta yttrande har fattats av universitetskanslern efter föredragning av utredare Jana Hejzlar i närvaro av avdelningschef Clas-Uno Frykholm, informationschef Eva Ferndahl och planeringssekreterare Carolina Johansson. I ärendets beredning deltog också utredare Ann Besmanoff och Thomas Furusten.

Anders Flodström

Jana Hejzlar