

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet

Luntnakargatan 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

Aija Sadurskis
08-563 086 03
aija.sadurskis@hsv.se
YTTRANDE

2010-07-01
Reg.nr 13-2623-10

Yttrande över promemoria Legitimation för lärare och förskollärare

Ert dnr U2010/2818/S

Högskoleverket har anmodats att yttra sig över promemorian Legitimation för lärare och förskollärare.

Sammanfattning

Högskoleverket anser att de föreslagna ändringarna av författningen har stora brister, och knappast kommer att få önskad effekt. Det finns också omotiverade undantag. Inte minst det föreslagna introduktionsåret är förknippat med flera problem. Högskoleverket konstaterar också att de föreslagna ändringarna kan få stora negativa effekter för personer med utländsk lärarutbildning.

Förslagen

Högskoleverket anser att förslagen i remisspromemorian har stora brister och att promemorian bör återremitteras. Reformens huvudsyfte är att stärka elevernas rätt till en god undervisning men om de föreslagna författningsändringarna verkligen får detta resultat är osäkert. Verket vill också påpeka att det faktum att författningsförslaget är ställt i förhållande till motsvarande text i en utredning, i stället för till befintlig lagtext, gör remissen onödigt svår att besvara.

Högskoleverket kommenterar nedan de största bristerna i den föreslagna lagstiftningen. Till yttrandet har verket fogat en bilaga som specifikt berör konsekvenser för bedömningen av utländsk lärarutbildning.

Lag om ändring i skollagen (2010:xxx)

2 kap. 13§: Enligt nuvarande skollag är lärare, förskollärare och fritidspedagoger behöriga genom att ha svensk lärarexamen, barn- och ungdomspedagogisk examen eller äldre utbildning, alternativt behörighetsbevis från Högskoleverket. Enligt

förslaget ska regeringen eller myndighet som regeringen utser meddela föreskrifter om vilken utbildning som krävs för att vara behörig. Den kommande lärarutbildningen skiljer sig mycket från den nuvarande genom att lärarna blir tydligare inriktade mot vissa stadier. Det är inte självklart hur snäv behörighetsregleringen blir och därmed inte heller hur legitimationen ska utformas. Det framgår till exempel inte av förslaget hur speciallärare och specialpedagoger ska hanteras. Med reglerade behörigheter kommer de att skiljas från andra lärare på ett sätt som inte förutsågs när speciallärar- och specialpedagogexamen infördes. Högskoleverket saknar också en diskussion om konsekvenserna av att utformningen av lämplig utbildning, en fråga som bör lösas av högskolan och skolans huvudmän, i stället regleras av myndighet.

2 kap. 15§: I några fall ska det inte finnas krav på att en legitimerad lärare har ansvar för undervisning, som lärare i tvåspråkiga skolor eller i gymnasiesärskola. Högskoleverket konstaterar att undantagen inte är motiverade i förslaget. Att legitimation inte är ett krav för samtliga lärarkategorier är en svaghet som underminerar förslagets syfte att stärka kvaliteten i svensk skola genom legitimerade lärare, där också legitimationen ska kunna återkallas. Det går också emot förslaget i SOU 2008:52 att ej legitimerade lärare enbart får användas med stor restriktivitet och med synnerliga skäl, dvs. en skärpning i förhållande till nuvarande skollag. I några fall, när en lärare med utländsk utbildning arbetar i Sverige en helt kort tid, är undantaget rimligt, men annars är det svårt att se varför inte samma krav ska gälla alla lärare. Dessa synpunkter gäller också för 2 kap. 17, 18 och 20 §§.

2 kap. 16§: I paragrafen föreskrivs att det ska krävas ett introduktionsår för att få legitimation. Högskoleverket ser flera problem med denna konstruktion, och avstyrker att introduktionsår införs. Svårigheter att få en första anställning kan göra att lärare får vänta länge på att bli tillsvidareanställda. Läraren blir också utlämnad till en enskild rektor, vilket för med sig rätts säkerhetsproblem. Det bör vara en grundprincip att en godkänd lärarutbildning är en garanti för att studenten motsvarar kraven. Att konstatera att läraren inte är lämplig i samband med ett introduktionsår är inte bara alldeles för sent, det innebär också att en enda person kan gå emot bedömningar gjorda av ett flertal personer under en hel utbildning. Om avsikten är att höja kvaliteten hos utexaminerade lärare är det mindre kostsamt att höja kraven i utbildningen. Regleringen är också betydligt mindre omfattande än vad gäller prövning av rätten att behålla legitimationen: det framgår till exempel inte vad som händer om läraren inte godkänns, har han eller hon rätt att göra om provåret, och hur många gånger?

Av förslaget framgår vidare att om läraren utökar sin behörighet genom kompetensutveckling ska han eller hon ansöka om att få legitimationen kompletterad. Det framgår dock inte hur stor kompetensökningen ska vara för att utlösa krav på utökad legitimation.

2 kap. 17§: Vid skolor där undervisningen bedrivs på ett annat språk än svenska ska det enligt förslaget inte krävas att lärare är legitimerade för att de ska kunna tillsvidareanställas. Det framgår också av förslaget att regeringen eller myndighet som regeringen utser ska avgöra vilka språk som är aktuella. Högskoleverket har svårt att förstå varför detta undantag från kravet på legitimation ska gälla undervisning på vissa språk, men inte på andra. Av paragrafen framgår också att den som anställs ska ha tillräcklig kompetens men inte vem som ska avgöra det. Högskoleverket anser att det ska framgå av skollagen vem som bedömer kompetensen.

3 kap. 16§: Paragrafen beskriver regler för betygsättning. Högskoleverket konstaterar att reglerna är krångliga och svåra att förena med skolans praktiska verksamhet. Av paragrafen framgår också att undantag från reglerna om betygsättning kan göras för skolor med särskild pedagogik, utan att något skäl ges. Om skälet är att det saknas behörighetsgrundande lärarutbildning med den aktuella inriktningen vore det rimligare att kräva att lämplig utbildning inrättas, såvida inte skälet till att lärarutbildning saknas är att den inte skulle ha förutsättningar att vara högskolemässig.

27-28 kap. Skolväsendets överklagandenämnd och Lärarnas ansvarsnämnd

Av 10§ framgår att en legitimation kan återkallas om den legitimerade ”på grund av sjukdom eller liknande omständighet inte kan utöva yrket tillfredsställande”. Ingen motsvarande grund finns för varning. Högskoleverket befarar att lärares rättsäkerhet kan komma i fara om de berövas sin legitimation utan att de faktiskt varit oskickliga (för då hade punkt 1 gällt), och utan att först ha varnats.

Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:xxx) om lärare och förskollärare

Av förslaget framgår att lärare ska ha legitimerad mentor under introduktionsperioden. Det framgår däremot inte hur mentorerna ska bli legitimerade. Sannolikt får rektorer i ett inledningsskede legitimera lärare som ska bli mentorer. Lärare som har den nuvarande lärarutbildningen, som inte begränsar rätten att undervisa till vissa stadier, kommer att vara mentorer, liksom lärare som saknar utbildning inom centrala kunskapsområden som läs-, skriv- och matematikinläring samt betygsättning. Samtidigt ska mentorerna vara en garanti för att de lärare som söker legitimation inte har motsvarande brister.

Fritidspedagoger eller motsvarande med examen inriktad mot arbete i fritidshem ska kunna få legitimation om de vidareutbildat sig till behörighet som lärare/förskollärare och tjänstgjort som någon av dessa minst ett år. Högskoleverket undrar varför just fritidspedagog skilts ut som alternativ väg in i läraryrket, och konstaterar att den som blivit behörig som lärare, oavsett föregående utbildningar, omfattas av reglerna.

Den som söker legitimation ska kunna visa intyg på allmän lämplighet från den skola där han eller hon gjort sitt introduktionsår. Verket anser att det är viktigt med allmänna råd om hur rektorers lämplighetsbedömning görs och hur yttranden ska formuleras, för att undvika godtycke. Detsamma gäller intyg om pedagogisk skicklighet för lektorer.

Av förslaget framgår att Skolverket ska inhämta yttrande från Högskoleverket om utländska sökandes utbildning. Högskoleverket föreslår att verkets prövning kvarstår med vissa justeringar, i enlighet med utredarens förslag i SOU 2008:52 ”Legitimation och skärpta behörighetsregler”. Högskoleverket kan också fortsätta att pröva om språkkunskaper och utbildning, samt eventuell lärarerfarenhet, uppfyller kraven för ett behörighetsbevis, och därefter rekommendera Skolverket att utfärda legitimation. Om Skolverket bedömer att lärarerfarenheten inte är tillräcklig kan de kräva en introduktionsperiod, som dock bör vara anpassad efter den aktuella sökandes behov. Skälen för verkets ställningstaganden utvecklas i bilaga till detta yttrande.

Det framgår också av förslaget att regeringen eller myndighet som regeringen utser ska utforma kompetensprofiler. Högskoleverket konstaterar att det är oklart vilken ställning dessa profiler har i förhållande till de krav som ställs för att studenten ska godkännas på den verksamhetsförlagda utbildning som ingår i lärarutbildningen.

Slutligen framgår av förslaget att Skolverket ska ta avgift för att utfärda legitimation. Högskoleverket konstaterar att det kan bli fråga om avgifter, som kan uppfattas som orimligt höga, när det krävs full kostnadstäckning.

Beslut i detta ärende har fattats av tjänsteförrättande chefen för Högskoleverket Lennart Ståhle efter föredragning av utredare Aija Sadurskis. Handläggare Åsa Larsson och Stefan Löfkvist samt utredare Per-Gunnar Rosengren har också deltagit i beredningen av ärendet.

Lennart Ståhle

Aija Sadurskis

Prövning av utländsk lärarutbildning

Behörighetsbevis

Som behörig myndighet för läraryrket utfärdar Högskoleverket *behörighetsbevis* när en sökandes utländska lärarutbildning tillsammans med eventuell lärarefarenhet uppfyller aktuella krav. Om förslaget i remisspromemorian genomförs innebär det i vissa avseenden sämre förutsättningar för utländska lärare att bli behöriga och legitimerade lärare i svensk skola. Ett behörighetsbevis är i nuvarande skollag jämställt med en svensk lärarexamen medan ett yttrande inte har samma status. Beslut om bifall eller avslag på ansökan om lärarbehörighet kan i dagens system överklagas till Förvaltningsrätten. Förslaget innebär däremot att en utländsk lärare som ansöker om legitimation hos Skolverket inte ges möjlighet att överklaga Högskoleverkets yttrande, enbart Skolverkets beslut om legitimation. Genom att en utländsk lärare skulle få svårare att få tillträde till den föreslagna introduktionsperioden utan svensk lärarexamen eller behörighetsbevis befarar Högskoleverket att personer med svensk respektive utländsk lärarexamen inte skulle konkurrera om platserna på lika villkor. Enligt förslaget ska bland andra modersmållärare kunna anställas utan tidsbegränsning utan legitimation. Genom att behålla möjligheten att ansöka om prövning för behörighetsbevis, skulle de utländska lärare som uppfyller kraven ha en möjlighet att konkurrera på lika villkor med dem som redan har svensk lärarexamen eller behörighetsbevis med till exempel modersmålsinriktning. Förslaget ger alltså upphov till frågor rörande såväl rättssäkerhet som likvärdighet.

Utlåtanden

Högskoleverket utfärdar också *utlåtanden* över utländsk högskoleutbildning som avslutats med examen, vilka har som huvudsyfte att underlätta inträdet på svensk arbetsmarknad. Utlåtandet är en rekommendation som ger vägledning till presumtiva arbetsgivare eller lärosäten vid beslut om anställning respektive antagning och tillgodoräknande vid kompletterande studier. Bedömningen, som enbart gäller utbildningen, kan göras utifrån kraven för lärarexamen i nuvarande examensordning eller efter jämförelse med de bestämmelser och krav som gällde för äldre svensk lärarutbildning. Det yttrande som föreslås kan förstås som jämförbart med Högskoleverkets utlåtande. En avgörande skillnad är att utlåtandet, men inte yttrandet, ställs direkt till den sökande.

Flera inblandade myndigheter

Det faktum att flera myndigheter är inblandade i det föreslagna systemet att utfärda legitimation kan innebära att processen tar längre tid för sökande med utländsk lärarutbildning. Det kan bli oklart för den sökande och andra intressenter, till exempel rektorer, vilken myndighet som ska svara på frågor om lärare med utländsk utbildning, vilket inte heller framgår i förslaget. Är det Skolverket som behörig myndighet som svarar på alla frågor om legitimationsansökan och som begär in komplettering vid ofullständig ansökan, till exempel när betygshandlingar eller utländskt behörighetsbevis saknas? Ska Skolverket avgöra om slutförd komplettering uppfyller kraven i enlighet med det som Högskoleverket rekommenderat i yttrandet eller ska intyg om godkänd komplettering återremitteras till Högskoleverket? Vilken myndighet svarar på frågor om yttrandet, då det antas bli offentlig handling och tillgängligt för

den sökande och andra avnämare? Det måste också beaktas att det är andra myndigheter, dvs. de lärosäten där kompletteringen genomförs, som fattar beslut om antagning och tillgodoräknande samt vad som i aktuella fall krävs för att en lärarexamen ska kunna utfärdas. Den föreslagna ordningen ställer alltså mycket höga krav på samarbete mellan inblandade parter. En gemensam ingång, en sorts reell eller virtuell samordningspunkt med goda informations- och vägledningsresurser behöver skapas för att underlätta vägen till legitimation och behörighet att undervisa i relevanta skolformer och ämnen i svensk skola.

Kontakter inom och utanför Sverige

Högskoleverket vill påpeka att bedömning och behörighetsprövning av utländsk lärarutbildning förutsätter erfarenhet och tät samverkan med landexperter inom verket, liksom med utländska myndigheter. Högskoleverket har som behörig myndighet och som svenskt ENIC- och NARIC-kontor omfattande kontakter med bland annat övriga behöriga myndigheter för läraryrket såväl inom EU/EES (bland annat via IMI-systemet) som utanför EU, samt med systemkontoren för erkännande inom ENIC- respektive NARIC-nätverken inom Unesco/Europarådet och EU.

Bedömning av lärarerfarenhet

Av förslaget framgår att Högskoleverket i sin prövning enbart ska bedöma den utländska utbildningen, och inte utländsk eller svensk lärarerfarenhet som enligt nuvarande skollag kan vägas in vid behörighetsprövningen. Lärarerfarenhet är ofta avgörande för ett positivt beslut då en stor del av de utländska lärarutbildningarna har en mindre andel praktisk-pedagogisk utbildning än svenska lärarutbildningar. Enbart ett mindre antal utländska utbildningar bedöms motsvara svenska lärarexamina. I vissa länder krävs ett eller ett par års lärartjänstgöring avslutat med yrkesprov för lärare för att få full lärarbehörighet. Om inte lärarerfarenhet ska kunna vägas in vid legitimationsprövningen kommer utländska lärare att missgynnas i jämförelse med nuvarande ordning för behörighetsprövning.

Jämförelse med äldre lärarutbildningar

Av förslaget framgår inte om Högskoleverket ska kunna jämföra med såväl nuvarande (eller kommande) som äldre svensk lärarutbildning. Med stöd av nuvarande skollag kan verket vid behörighetsprövning, om det är gynnsamt för den sökande, till exempel jämföra en utländsk klasslärarutbildning från 1970- eller 1980-talet med en svensk lågstadielärarutbildning från samma period.

Ettämneslärare

Utländska ämneslärare är ofta utbildade att undervisa i endast ett ämne, medan examensordningen kräver att en svensk lärarexamen avsedd för undervisning i gymnasieskolan är inriktad mot två ämnen. Högskoleverket har dock beslutat att behörighetsbevis kan utfärdas i endast ett ämne, med stöd i äldre svenska examensordningar för vissa lärarutbildningar. Om inte möjlighet ges att utfärda legitimation i enbart ett ämne befarar Högskoleverket att färre utländska lärare kommer att få legitimation jämfört med den andel som får behörighetsbevis idag. Många utländska lärare önskar komplettera med ett ytterligare undervisningsämne, då de inser att de får en mer gångbar behörighet i skolan. Kompletteringen tar dock tid och kostar pengar och blir ett ytterligare hinder på vägen till behörighet eller legitimation.

Särskilt anpassad introduktionsperiod

Lärare med utländsk lärarutbildning har i de flesta fall kortare eller längre yrkeserfarenhet som lärare i utbildningslandet, till skillnad från (nyutexaminerade) svenska lärare som ska genomföra en introduktionsperiod. Den introduktionsperiod som föreslås i remisspromemorian måste därför anpassas för att utländska förskollärare och lärare ska kunna introduceras i den svenska skolan på lämpligt sätt. Introduktionsperioden för utländska lärare bör vara utformad enligt den modell som används inom Utländska lärares vidareutbildning, ULV. En utländsk lärare har ofta svårt att på egen hand ordna introduktionsperiod i svensk skola eller förskola. Berörda myndigheter måste ta gemensamt ansvar för att ordna introduktionsplats. Fungerande former för finansiering av deltagande och anordnande av introduktionsperiod måste skapas. Högskoleverket anser att alla utländska förskollärare och lärare som så önskar bör beredas möjlighet att delta i ovan beskriven introduktion i svensk förskoleverksamhet eller skola, även om det inte är ett krav för att få legitimation.

Observera att EU-lärare - med utbildning som bedöms skilja sig väsentligt från svensk lärarutbildning och därmed inte uppfyller kraven för legitimation – har rätt att välja mellan en anpassningsperiod (introduktionsperiod) eller ett lämplighetsprov, i enlighet med direktiv 2005/36/EG om erkännande av yrkeskvalifikationer. Regionalt utvecklingscentrum, RUC, vid Stockholms universitet har på Högskoleverkets uppdrag utarbetat och genomfört ett antal lämplighetsprov för EU-lärare. En erfarenhet från dessa prov är att det normalt krävs lärarerfarenhet från svensk skola för att uppnå godkänt resultat.

Krav på kunskaper i svenska

Enligt förslaget ska Skolverket meddela föreskrifter om vilka kunskaper i svenska språket som krävs för legitimation. Det framgår inte av förslaget när dessa krav ska vara uppfyllda - ska det vara ett krav för att få påbörja introduktionsperioden? Högskoleverket förordar att minimikravet på kunskaper i svenska bör motsvara vad som fastställts i 3 § i Högskoleverkets föreskrifter om behörighetsbevis för lärare med utländsk utbildning (HSVFS 2007:7), dvs. lägst betyget godkänd i svenska kurs B, svenska som andraspråk kurs B, Tisus eller motsvarande. Det är viktigt att det finns flera likvärdiga alternativ och vägar för utländska lärare att uppnå kravet på kunskaper i svenska. Det är rimligt att minimikravet på kunskaper i svenska språket för legitimation motsvaras av vad som krävs för grundläggande behörighet för högskolestudier. Språkravet bör vara uppfyllt innan introduktionsperioden påbörjas, då chanserna till framgång till stor del beror på goda kunskaper i svenska. Ett särskilt språkprov för lärare skulle innebära ett onödigt hinder för tillträde till en introduktionsperiod. Introduktionsperioden bör dock vid behov omfatta vidare språkfärdighetsträning med inriktning på svenska för pedagoger.

Tillsvidareanställning i tvåspråkig skola

I prop 2009/10:165 står att *”Regeringen föreslår att huvudmannen får använda en lärare med utländsk lärarutbildning. Utbildningen ska motsvara en svensk lärarutbildning. Denna bedömning ska göras av huvudmannen.”* Skollagen bör förtydligas så att det framgår vem som har uppdraget att bedöma om en utländsk lärarutbildning motsvarar en svensk lärarexamen.

Benämningen lektor

I prop 2009/10:165 står att "*Vem som ska anses kvalificerad för att få titeln lektor får avgöras av huvudmannen*". Det framgår dock inte tydligt i propositionstexten, och än mindre i den förslagna lagtexten, om man menar att huvudmannen ska bedöma examen.

Högskoleverket anser att det bör framgå av skollagen vem som ska ha uppdraget att bedöma om utländsk examen motsvarar en svensk licentiatexamen.

Övergångsbestämmelser

Övergångsbestämmelser kan behöva fastställas som reglerar hanteringen av de beslut som Högskoleverket fattat innan nya lagar, förordningar och föreskrifter om legitimation trätt i kraft. Det måste fastställas att en person som redan fått behörighetsbevis av Högskoleverket ska anses uppfylla kravet på sådan "behörighetsgivande examen" som är ett av kraven för legitimation enligt remisspromemorians förslag till ändringar i skollagen (2 kap 16 § 1.).