

Regeringskansliet
Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

2011-04-14
1 (7)
Dnr 61-2010:1549

Redovisning av uppdrag att förbereda och organisera arbetet med att legitimera lärare och förskollärare (Dnr U2010/6930/S)

I föreliggande rapport redovisar Skolverket uppdraget att förbereda och organisera arbetet med att legitimera lärare och förskollärare, givet i särskild ordning för budgetåret 2011.

1. Bakgrund

Riksdagen beslutade den 2 mars 2011 att en legitimation ska införas för lärare och förskollärare.

Skolverket ska utfärda legitimationer, ange ytterligare behörigheter på legitimationer och utnämna lektorer. Vidare ska Skolverket föra ett register över bland annat legitimerade lärare. En särskild nämnd, Lärarnas ansvarsnämnd, med ansvar för att meddela varning, återkalla legitimationer och meddela legitimationer till lärare eller förskollärare som tidigare har fått sina legitimationer återkallade, ska placeras vid Skolverket.

De olika delarna i uppdraget redovisas nedan.

2. Funktion för att granska och bedöma ansökningar

Skolverket påbörjade omedelbart arbetet med skapa en funktion för att granska och bedöma lärares och förskollärares ansökningar om legitimation, kompletteringar av behörighet och utnämning till lektor samt för att meddela legitimation och komplettera denna med ytterligare behörighet och uppgift om utnämning till lektor. Arbetet innefattar dels en kartläggning av olika typer av lärarexamen som har utfärdats vid svenska lärosäten under perioden 1970-2010, dels utveckling av ett webbaserat ansökningssystem och ett digitalt ärendehanteringssystem med beslutsstöd.

Kartläggningen, som innefattar samtliga lärosäten med lärarutbildning under den aktuella perioden, syftar till att ge Skolverket vägledning i arbetet med att skapa en struktur för såväl ansökningsförfarandet som själva handläggningsprocessen. Stor vikt läggs vid att ansökningssystemet ska vara användarvänligt för de sökande och att ärendehanteringssystemet ska vara effektivt och rättssäkert.

I arbetet med att utveckla ett webbaserat ansökningssystem och ett digitalt ärendehanteringssystem med beslutsstöd, har Skolverket under arbetsprocessen utbytt erfarenheter med Högskoleverket, Migrationsverket och Socialstyrelsen. Vid ett flertal tillfällen har Skolverket även varit i kontakt med Skolinspektionen för att ta

del av myndighetens erfarenheter av att utveckla likartade funktioner i samband med kontrollrättningen av nationella prov. Dessutom har Skolverket använt en intern testgrupp bestående av lärare för att ta reda på hur ansökningsförfarandet bäst ska utformas. Ytterligare lärargrupper kommer att engageras i utformningen av ansökningarna.

Granskning av examensbevis

Skolverkets kartläggningsarbete av olika typer av lärarexamen som har utfärdats vid svenska lärosäten under perioden 1970-2010 visar att många examensbevis är ytterst svårtolkade. Skillnaderna är stora mellan de begrepp för inriktningar, ämnen och kurser som har använts vid olika lärosäten under den angivna perioden. Ett flertal exempel finns på examensbevis för lärare och förskollärare där skolämnen överhuvudtaget inte går att utläsa. Skolverket bedömer därför att handläggningsarbetet med att utfärda legitimation för redan verksamma lärare och förskollärare blir omfattande.

3. Underlag till föreskrifter och allmänna råd

I uppdraget till Skolverket ingår även att utarbeta underlag för bland annat kompetensprofiler, lärares och förskollärares introduktionsperiod samt rektorers och förskolechefers yttranden över lärares och förskollärares lämplighet.

Inför arbetet med föreskrifter och allmänna råd har Skolverket tagit del av nationella och internationella erfarenheter. Särskilt har hänsyn tagits till EU:s ställningstaganden inom utbildningsområdet. Även erfarenheter från bl.a. Skottland och Kanada har beaktats.

Skolverket avser att meddela följande fem föreskrifter med utgångspunkt i de bemyndiganden som återfinns i *Förordning om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare (2011:326)*:

- Behörighet avseende vissa gymnasieämnen inklusive yrkesämnena (2 kap. 23 § samt 2 kap. 26 och 29 §§)
- Lärare och förskollärare med utländsk examen (3 kap. 2 §)
- Introduktionsperiod och kompetensprofiler för lärare och förskollärare (4 kap. 13 § första respektive andra strecksatsen)
- Kompetensprofiler för utnämning av lektor (4 kap. 13 § tredje strecksatsen)
- Ansökan (4 kap. 13 § fjärde och femte strecksatserna)

Referensgrupper

Skolverket har kontinuerligt samrått med ett antal externa referensgrupper i arbetet med att ta fram föreskrifter och allmänna råd. I referensgrupperna finns företrädare för Friskolornas Riksförbund, Högskoleverket, Lärarförbundet, Lärarförbundets Skolledarförening, Lärarnas Riksförbund, Lärarnas yrkesetiska råd, Lärarutbildningskonventet, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Sveriges Skolledarförbund och rektorsutbildningen vid Umeå universitet. Därutöver har Skolverket skapat en referensgrupp bestående av rektorer och förskolechefer från hela landet som

representerar olika skolformer samt företrädare för rektorsutbildarna. Förutom dessa referensgrupper medverkar även flera interna referensgrupper på olika sätt i arbetet med föreskrifter och allmänna råd, däribland Lärarfortbildningen och det så kallade Rektorslyftet. Vidare kan nämnas att frågor som rör yrkeslärarutbildningen har utretts i nära samverkan med programansvariga undervisningsråd inom Skolverket. Kontakter har också tagits med Högskoleverket med anledning av de föreskrifter om särskilda behörighetskrav till yrkeslärarutbildningen som Högskoleverket för närvarande utarbetar. De frågor som särskilt har varit föremål för diskussion vad gäller introduktionsperioden och lämplighetsbedömningen, har bland annat handlat om svårigheterna att bedöma lämplighet, hur introduktionsperioden ska förläggas under året och hur likvärdighet i bedömningen ska uppnås.

Riktade informationsinsatser

Utöver samverkan med ovan nämnda referensgrupper har Skolverket även genomfört riktade informationsinsatser om den nya legitimationen för lärare och förskollärare samt om Lärarfortbildningen och rektorslyftet. Sammanlagt fem konferenser har genomförts under perioden 15-31 mars 2011 i Stockholm, Malmö, Göteborg och Umeå. Målgruppen för konferenserna har främst varit skolhuvudmän, men i mån av plats har också andra beslutsfattare inom utbildningsområdet beretts möjlighet att delta. Syftet med konferenserna har även varit att ge skolhuvudmän stöd i arbetet med kartläggning av lärares behörigheter. En likartad informationsinsats har genomförts av Skolverket vid Karlstads universitet. Dessutom planeras en informationsinsats vid Mittuniversitetet under april månad. Sammantaget har hittills genomförda informationsinsatser nått cirka 1100 deltagare. Frågor som har kommit upp under konferenserna kommer att besvaras och kategoriseras och läggas ut på Skolverkets externa webbplats, som i övrigt innehåller aktuell information om legitimationen.

4. Mall för legitimation

I regeringens uppdrag anges att Skolverket ska ta fram en mall för den legitimation, dvs. det dokument, som ska ges till den legitimerade. Dokumentet ska innehålla uppgifter om att personen är legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare, vad läraren eller förskolläraren är behörig att undervisa i samt i förekommande fall om personen har utnämnts till lektor.

Skolverket har i detta sammanhang tagit del av exempel på legitimationer som Socialstyrelsen och Jordbruksverket utfärdar. Av de legitimationer som Skolverket utfärdar kommer följande att framgå:

- namn,
- personnummer,
- vilken typ av legitimation som avses,
- vilka skolformer, ämnen och årskurser i grundskolan läraren eller förskolläraren är behörig att undervisa i samt
- lektorsutnämning.

5. Datorbaserat register för uppgifter om legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare

Enligt uppdraget ska myndigheten också utforma ett datorbaserat register som ska innehålla uppgifter om legitimerade och tidigare legitimerade lärare och förskollärare samt deras behörighet. Även meddelande om varning och beslut om återkallelse av legitimation ska framgå av registret.

Ett digitalt ärendehanteringssystem med beslutsstöd är nu under utveckling. Detta system kommer även att generera ett register med de efterfrågade uppgifterna.

Huvudparten av systemet kommer att vara i funktion den 1 juli 2011. Enstaka delar, till exempel en betalningsfunktion, kommer dock inte att kunna tas i bruk förrän i ett senare skede. I väntan på att nämnda betalningsfunktion färdigställs, kommer Skolverket att använda sig av en manuell betalningsfunktion.

6. Erfarenhetsutbyte med Högskoleverket

Skolverket ska enligt uppdraget ta till vara Högskoleverkets erfarenheter av att utfärda behörighetsbevis till lärare och förskollärare med utländsk examen och utarbeta rutiner för att som behörig myndighet, i enlighet med direktivet (2005/36/EG) om erkännande av yrkeskvalifikationer, meddela legitimation till lärare och förskollärare med utländsk utbildning.

Skolverket har haft ett flertal kontakter med Högskoleverket för att bland annat ta del av Högskoleverkets handlägningsprocess vid utfärdande av behörighetsbevis åt sökanden med utländsk lärarexamen eller förskollärarexamen. Skolverket har tillsammans med Högskoleverket diskuterat formerna för samverkan mellan myndigheterna när det gäller hanteringen av ansökningar om legitimation för lärare och förskollärare samt vad Högskoleverkets yttrande om utländska lärares och förskollärares behörighet ska omfatta.

7. Lärarnas ansvarsnämnd

I det aktuella regeringsuppdraget ingår även att skapa förutsättningar för Lärarnas ansvarsnämnds placering vid Skolverket. Nämndens ansvar och uppgifter framgår av Skolverkets instruktion och av 27 kap. skollagen (2010:800). Nämnden kommer att svara för sina egna beslut och ledamöterna ska utses av regeringen. Skolverkets ledning ska enligt instruktionen ansvara för att nämnden tilldelas medel och resurser i övrigt för sin verksamhet.

Ärendemängd hos nämnden

Lärarnas ansvarsnämnd ska besluta i ärenden om varningar och återkallelser av legitimationer. Det är svårt att uppskatta hur stor ärendemängden kan väntas bli för nämnden. För att få en bild av detta har Skolverket undersökt ärendemängden hos likartade verksamheter.

Sedan den 1 januari 2011 har disciplinärenden för hälso- och sjukvårdens personal en organisation liknande den som kommer att finnas för lärarna. Socialstyrelsen anmäler ärenden till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN), som beslutar om varning eller återkallelse av legitimation eller motsvarande. HSAN uppskattar

den kommande ärendemängden till ett hundratal per år. Bedömningen grundar sig på det antal ärenden som Socialstyrelsen tidigare år har anmält till HSAN. Socialstyrelsen, som också är den myndighet som meddelar legitimation inom hälso- och sjukvården, meddelar cirka 15 000 legitimationer per år.

Skolverket bedömer, utifrån uppgifterna från HSAN, samt utifrån den ärendemängd som väntas i fråga om meddelande av legitimationer, att även Lärarnas ansvarsnämnd i framtiden kan räkna med ett hundratal ärenden per år. Inledningsvis, under 2012 och ett par år framåt, kan det dock enligt myndighetens bedömning röra sig om en större mängd ärenden, eftersom lämpligheten hos de redan verksamma lärare som legitimeras inte kommer att bedömas vid utfärdandet av legitimationen. Skolverket bedömer att ca 10 000 ansökningar om legitimation årligen kommer att behandlas, men vill påpeka att drygt 180 000 redan verksamma lärare kommer ansöka om legitimation under de kommande åren fram till 2015. Detta kommer också att kräva stora personalinsatser.

Uppgifter för nämndens kansli (Skolverkets personal)

Ärendena hos Lärarnas ansvarsnämnd kommer att inledas genom en anmälan från Skolinspektionen, alternativt genom en ansökan från den enskilde läraren eller förskolläraren. Skolinspektionen kommer i fråga om anmälningar att göra den grundläggande utredningen kring lärarens eller förskollärarens situation. Skolverket bedömer att det kommer att behövas ett kansli, bestående av Skolverkets personal, för att utföra dels viss kompletterande utredning, dels viss annan handläggning och administration.

Såsom Skolverket planerar ska nämndens kansli bereda ärendena samt föredra dem för nämnden. I beredningen ingår till exempel:

- att göra bedömningar av om en anmälan eller ansökan är fullständig,
- att kommunicera med den enskilde och med Skolinspektionen,
- att ta fram underlag för förordnande av läkare vid förelägganden om läkarundersökning och
- att bedöma om frågan kräver särskild sakkunskap
- att lämna förslag till beslut.

Nämndens kansli kommer också handha vissa administrativa uppgifter såsom organisering av nämndsammanträden.

Kansliets storlek

HSAN har för närvarande en heltidsarbetande generaldirektör och två handläggare. Skolverket bedömer utifrån dessa uppgifter att verket kommer att behöva två heltidstjänster för handläggning och administration av ärenden hos Lärarnas ansvarsnämnd. Med anledning av att ärendemängden väntas bli större under 2012 och ett par år framåt, kan dock behovet vara större under dessa år. Skolverket räknar då med att det behövs två hela handläggartjänster och en halv administratörstjänst.

Skolverket har nu fått ytterligare information och gjort ytterligare beräkningar av kostnader som rör ansvarsnämndens kansli. Skolverket bedömer att kostnaderna för två handläggartjänster uppgår till cirka 1,6 miljoner kronor inklusive OH-kostnader. Kostnaden för en halv administratörstjänst uppgår till cirka 300 000 kronor inklusive OH-kostnader. Skolverkets kostnader för handläggningen hos nämndens kansli uppgår således till 1,9 miljoner kronor per år. I propositionen Legitimation för lärare och förskollärare (prop. 2010/11:20 s. 77) har regeringen bedömt att kostnaden för Lärarnas ansvarsnämnd beräknas uppgå till 1,8 miljoner kronor årligen. Med hänsyn till att det i detta belopp, utöver kostnader för handläggning hos nämndens kansli, också ska ingå kostnader för arvode, eventuella resor och logi för nämndledamöterna, bedömer Skolverket att beräkningen i propositionen är för snävt tilltagen. Skolverket hemställer därför om att verket ska tillföras ytterligare medel för nämndens kostnader så att Skolverket får full kostnadstäckning för samtliga kostnader förknippade med nämnden. Denna kostnad har ej tagits upp i det budgetunderlag för 2012 som myndigheten tidigare lämnat till regeringen.

Organisation inom Skolverket

Lärarnas ansvarsnämnd kommer att placeras under generaldirektören, se bifogad skiss. Nämndens kansli kommer att placeras hos Skolverkets rättssekretariat.

8. Övrigt

Enligt myndighetens bedömning kommer, som redan nämnts, handläggningstiden per legitimationsansökan att bli omfattande. Den totala handläggningskostnaden per utfärdad legitimation för befintliga lärare blir därmed högre än tidigare gjorda beräkningar. (Se vidare avsnittet *Granskning av examensbevis*.) Detta till trots bedömer Skolverket att tilldelade medel för 2011 kommer att räcka, eftersom sannolikheten för att *samtliga* befintliga lärare och förskollärare kommer att ansöka om legitimation under perioden 1 juli-31 december 2011 betraktas som liten.

Lärare och förskollärare som före den 1 juli 2011 har avlagt en behörighetsgivande examen eller fått ett behörighetsbevis av Högskoleverket kommer inte att erlägga någon avgift för sin legitimation. De lärare och förskollärare som före den 1 juli 2011 har en anställning, får enligt övergångsbestämmelserna, bedriva undervisning utan legitimation till och med juni 2015. Detta medför att det är ytterst svårt att beräkna hur söktrycket kommer att se ut under perioden 2012-2015. Skolverket vill i sammanhanget hänvisa till det budgetunderlag för 2012 som myndigheten tidigare lämnat till regeringen.

9. Avslutande kommentar

Skolverket bedömer att hela legitimationssystemet, däribland nödvändiga funktioner för att kunna granska och bedöma ansökningar om legitimation, föreskrifter och allmänna råd och ett datorbaserat register, kommer att vara i funktion den 1 juli 2011. Systemet kommer dock att behöva vidareutvecklas under året. Mer osäkert är hur söktrycket kommer att se ut under 2011 respektive under perioden 2012-2015. Eftersom det i dagsläget inte går att bedöma om de befintliga lärarna

2011-04-14

7 (7)

Dnr 61-2010:1549

kommer att ansöka om legitimation i ett tidigare eller senare skede under övergångsperioden fram till 2015, är kostnadsberäkningar svåra att göra.

Skolverket får redan nu dagligen ett stort antal frågor från lärare och förskollärare om behörighet och kompletteringar. För att det nya legitimationssystemet ska bli framgångsrikt krävs det enligt myndighetens bedömning dels någon form av samordning mellan lärosätena och Skolverket avseende nämnda kategori lärare, dels ytterligare resurser för att kunna utveckla och upprätthålla en samordningsfunktion. Skolverket avser att sammankalla företrädare för högskolor och universitet för att diskutera samordningen av studievägledningen.

En annan viktig fråga är hur lärare i estetiska ämnen inom gymnasieskolan ska hanteras. Många kan ha en gedigen utbildning inom det estetiska området men saknar lärarexamen. Skolverkets tolkning är att dessa lärare ej är undantagna från kravet på legitimation, något som kan leda till brist på lärare som kan undervisa och sätta betyg i de estetiska ämnena på gymnasieskolan.

Även yrkeslärarnas behörighet är en komplex fråga som kräver ytterligare utredning innan Skolverket kan meddela föreskrifter om behörighet för yrkesämnena. Skälet till detta är att Skolverket ser det som nödvändigt att invänta de föreskrifter om särskilda behörighetskrav till yrkeslärarutbildningen som Högskoleverket för närvarande utarbetar.

Slutligen bedömer Skolverket att det nya systemet med statlig utnämning av lektorer i skolan och förskolan kan komma att leda till diskussioner bland befintliga lektorer i skolväsendet, eftersom dessa måste ansöka hos Skolverket om att utnämnas till lektorer för att fortsättningsvis kunna tituleras lektor.

På Skolverkets vägnar

Helen Ängmo
T.f. generaldirektör

Pia-Lotta Sahlström
Undervisningsråd

I ärendets slutliga handläggning har Camilla Asp, Ragnar Eliasson, Ann Charlotte Gunnarson, Ulrika Lindén, Tommy Lagergren, Eva Lindgren samt Staffan Lundh i Skolverkets ledningsgrupp deltagit.

Insynsråd

Rådet för
dansarutbildning

Lärarnas
ansvarsnämnd

**Generaldirektör/
Överdirektör**

Information

Verksstab

Rättssekretariat med
upplysningstjänst

Internrevision

Utbildning

Förskola och
grundskola

Gymnasieskola

Vuxenutbildning

Prov och bedömning

Utvärdering

Utbildningsstatistik

Resultatutvärdering

Analys och utredning

Utveckling

Kompetensutveckling

Kvalitetsutveckling

Statsbidrag

Administration

Personal

Ekonomi

IT