

Utbildningsdepartementet

Yttrande över förslag till förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Dnr U2025/00157

Sammanfattning av Skolverkets synpunkter

Den föreslagna förordningen avviker från Skolverkets redovisade förslag beträffande antalet meriteringsnivåer. Möjligheten att på sikt införa en fjärde meriteringsnivå tas dock upp i Skolverkets redovisning, med avsikten att utreda hur en tydligare länkning till utbildnings- och examensstrukturen i enlighet med Bolognaprocessen¹ skulle fungera inom ramen för det nationella meriteringssystemet. Fyra meriteringsnivåer innebär en hantering av samma typ av information som myndighetens eget förslag och bedöms därför inte påverka de pågående praktiska förberedelserna inför ikraftträdandet den 1 september 2025. Skolverket har således inga synpunkter på förslaget om att införa fyra meriteringsnivåer. Den föreslagna förordningen avviker vidare från Skolverkets förslag eftersom den innebär att även lärare och förskollärare som saknar en behörighetsgivande examen får erbjudas viss kompetensutveckling. I och med att den nationella strukturen även omfattar lärosätenas reguljära kursutbud, kommer långt ifrån alla kurser rikta sig specifikt till lärare och förskollärare som har en behörighetsgivande examen, vilket gör att de är öppna för alla som uppfyller antagningskraven. Skolverket kan ansvara för att ange målgrupp för vissa insatser som ingår i den nationella strukturen. Men att det ska framgå av alla insatser bedömer Skolverket som ogörligt och avstyrker därför den delen av förslaget. Skolverket betraktar definitionen av meriterande utbildning i den föreslagna 5 § som problematisk. Uppräkningen av områden innehåller inkonsekvenser och otydligheter och innebär en begränsning av lärares och förskollärares möjligheter till relevant kompetensutveckling. Skolverket avstyrker därför den föreslagna lydelsen. Meriteringsvillkoren innebär bland annat krav på behörighetsgivande examen. Skolverket vill med anledning av detta uppmärksamma regeringen på att

¹ [The Bologna Process and the European Higher Education Area | European Education Area \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/e300042c-3250-4f30-b010-386000000000/en/press_corner/default_press_corner.asp?document_id=5577&document_language=en)

legitimation även kan utfärdas för den som saknar behörighetsgivande examen, om han eller hon kan uppvisa en behörighetsförklaring.² Skolverket föreslår att de lärare som har förklarats behöriga genom behörighetsförklaring ska omfattas av meriteringssystemet. En annan synpunkt är att de olika meriteringsnivåerna innehåller olika skrivningar om att läraren eller förskolläraren med godkänt resultat har genomgått meriterande utbildning. Om inte skillnaderna inte är avsedda, bedömer Skolverket att det istället bör vara en enhetlig ordföljd. Skolverkets ställningstaganden redovisas nedan, under respektive paragraf som Skolverket har en avvikande åsikt om eller synpunkter på.

Beredningen av Skolverkets yttrande

I beredningen av Skolverkets yttrande över förslag till förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare har rådet för professioner i skolväsendet haft en betydelsefull roll. Ledamöterna har getts möjlighet att vid två mötestillfällen delge myndigheten sina ställningstaganden och därutöver att inkomma med skriftliga synpunkter. .

Skolverkets ställningstaganden

Den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare

2 §

Av den föreslagna paragrafen framgår att kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling i huvudsak ska vara individuell och utveckla sådan yrkeskompetens som kännetecknar särskilt yrkesskickliga rektorer, lärare och förskollärare och stärka professionernas vetenskapliga grund. Skolverket anser att paragrafens lydelse behöver förtydligas.

Meriteringssystemet bygger på kompetensutveckling som kan betraktas som individuell, i den bemärkelsen att den enskilda läraren eller förskolläraren deltar i högskolekurser som inte arrangeras som en gemensam kompetensutvecklingsinsats av skolan eller förskolan. Ur det perspektivet kommer en stor del av kompetensutvecklingen inom den nationella strukturen att utgöras av individuell kompetensutveckling. Eftersom 2 § omfattar all kompetensutveckling inom den nationella strukturen anser Skolverket dels att en definition av vad som kan betraktas som individuell kompetensutveckling behövs, dels att även betydelsen av kollegial kompetensutveckling behöver betonas. Om dessa förtydliganden inte görs, finns en risk för att vissa former av

² Punkten 15 i övergångsbestämmelserna till förordningen (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

kompetensutveckling, exempelvis praktiktäna forskning, prioriteras bort av målgrupperna.

En samstämmighet mellan 2 § och 5 § behövs. Den meriterande utbildningen bör rimligtvis vara sådan utbildning som omfattas av definitionen av den nationella strukturen för kompetensutveckling och utgöra en delmängd av denna. Definitionen i 2 § bör således vara mer övergripande medan 5 § bör ange mer specifika krav.

Skolverket ser även en risk för att formuleringen *särskilt yrkesskickliga* uppfattas som otydlig och öppen för tolkningar av vad som kan betraktas som utmärkande för *särskilt yrkesskickliga* rektorer, lärare och förskollärare till skillnad från de som enbart är yrkesskickliga.

Skolverket föreslår följande lydelse:

Kompetensutveckling inom den nationella strukturen för kompetensutveckling ska i huvudsak vara individuell. Kompetensutvecklingen ska ha relevans för professionerna, stärka professionernas vetenskapliga grund och bidra till att utveckla utbildningens kvalitet.

3 §

I den föreslagna paragrafens första punkt anges att endast den som är yrkesverksam *på minst halvtid* ska erbjudas kompetensutveckling inom den nationella strukturen. Skolverket bedömer att bestämmelsen inte behövs. Att ha ett tjänstgöringskrav på minst halvtid under längre tidsperioder med kompetensutvecklingsinsatser innebär svåröverblickbara konsekvenser vad avser uppföljning och möjligheter till regelefterlevnad. Kravet skulle bland annat kunna missgynna lärare i ämnen med få undervisningstimmar eller som av andra anledningar har en lägre tjänstgöringsgrad hos en huvudman. Skolverket avstyrker därför förslaget om att den nationella strukturen för kompetensutveckling endast ska rikta sig till lärare och förskollärare som undervisar minst halvtid. Dessutom kan tilläggas att motsvarande krav i meriteringssystemet endast gäller vid ansökningstillfället.

Av paragrafens andra stycke framgår att även lärare och förskollärare som saknar behörighetsgivande examen, får erbjudas viss kompetensutveckling. Enligt paragrafens tredje stycke ska det framgå av de olika insatserna vilka insatser som är avsedda för sådana lärare och förskollärare som avses i första stycket 1 och vilka insatser som är öppna även för lärare och förskollärare som avses i andra stycket. I och med att den nationella strukturen även omfattar lärosätenas reguljära kursutbud, kommer långt ifrån alla kurser rikta sig specifikt till lärare och förskollärare som har en behörighetsgivande examen, vilket gör att de är öppna för alla som uppfyller antagningskraven. Skolverket kan ansvara för att ange målgrupp för vissa insatser inom den nationella strukturen för

kompetensutveckling, exempelvis de uppdragsutbildningar som ges av lärosäten på uppdrag av myndigheten. Men att det ska framgå av alla insatser betraktar Skolverket som ogörligt och avstyrker således andra mening i paragrafens tredje stycke.

Det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och legitimerade förskolelärare

Meriterande utbildning

5 §

Skolverket avstyrker av flera skäl den föreslagna avgränsningen av meriterande utbildning. De fem områden som listas ger upphov till problematiska begränsningar och oklarheter. Listan utesluter många utbildningar med relevans för lärare men särskilt för förskollärare och lärare i fritidshem i deras yrkesutövning, då pedagogik, pedagogiskt arbete, barn- och ungdomsvetenskap och utbildningsvetenskap saknas. Bland de utbildningar som utesluts finns de kurser som ges inom regeringsuppdraget att förbereda för det kommande professionsprogrammet.³ Även övriga utbildningar som Skolverket avser att föreskriva om som specifikt meriterande för meriteringsnivå 1, exempelvis VFU-handledarutbildningar, utesluts, liksom den obligatoriska uppdragsutbildningen Vidareutveckling och analys av kvalitet i undervisning (VAK).

Listan innebär en begränsning av möjligheterna att i planeringen av kompetensutveckling utgå från behoven i skolan och förskolan liksom från behoven hos den enskilde läraren eller förskolläraren. Det kan också begränsa möjligheterna att stärka professionernas vetenskapliga grund. Professionsprogrammet riktar sig till erfarna lärare och förskollärare som ska ges möjlighet att vidareutveckla sin kompetens under hela sin karriär. Att då inte ha tillgång till ett brett kompetensutvecklingsutbud som omfattar såväl det praktiska som det teoretiska, skulle vara svårt att motivera och riskerar enligt Skolverkets bedömning att minska professionsprogrammets legitimitet.

I Skolverkets regeringsredovisning av uppdraget om ett nationellt professionsprogram föreslogs ett antal tänkbara huvudområden.⁴ Flera remissinstanser bedömde att listan var alltför begränsande då studier inom fler huvudområden ansågs kunna vara relevanta. Remissinstanserna påtalade också att huvudområdena inte är reglerade enligt en standard och att de stora skillnaderna

³ Rekryteringsutbildning för blivande rektorer och Mentorsutbildning för en kvalitativ introduktionsperiod.

⁴ De ämnen som du kan läsa på olika nivåer vid ett universitet kallas huvudområden. Huvudområdena kan läsas på kandidat-, magister- eller masternivå. Grundregeln för att bygga sin egen examen är att minst hälften av de avklarade kurserna ska vara inom samma huvudområde, inklusive ett examensarbete.

mellan lärosäten gör det svårt att utgå från just huvudområden. Skolverket har efter remitteringen av myndighetens redovisning av regeringsuppdraget utrett möjligheten att i stället för huvudområden utgå från Statistiska centralbyråns ämnesstruktur.⁵ Inte heller detta har bedömts vara en framkomlig väg.

Tre av de fem listade områdena är huvudområden på många lärosäten; *ämnesdidaktik*, *kognitionsvetenskap* och *specialpedagogik*. Det finns dock lärosäten som inte har något av dessa tre huvudområden.

De återstående områdena, *ämne* och *ledarskap*, är inte huvudområden. Det blir oklart vad som åsyftas med ämne i detta sammanhang. Om det handlar om skolans undervisningsämnen, används begreppen *undervisningsämne* respektive *ämneselement*, beroende på skolform i skollagen och i relevanta förordningar.⁶

Ledarskap är inom akademien underordnat ett huvudområde eller ett ämneselement. Utbildningar i ledarskap under huvudområdet pedagogik är vanligt förekommande. Alla utbildningar i ledarskap har dock inte relevans för lärares och förskollärares yrkesutövning. Ledarskap förekommer exempelvis inom ämneselementen *företagsekonomi*, *handel och administration* samt *teknik och tillverkning*. En ökad tydlighet i vad som avses med ledarskap i detta sammanhang kan därför behövas.

Skolverket menar också att det är olyckligt med den begränsade listan på ämnen med tanke på betänkandet *Ämneskunskaper och lärarskicklighet – en reformerad lärarutbildning*.⁷ Utredningen föreslår bland annat en nedskärning av högskolepoäng från 60 till 45 av den utbildningsvetenskapliga kärnan (UVK). Det är framför allt kurser i pedagogik och didaktik som föreslås tas bort, kurser som tidigare betraktats som centralt innehåll i lärares och förskollärares yrkesutövning och som syftar till att lägga grunden för en professionell självförståelse. Myndigheten befarar att den föreslagna listan i kombination med en eventuell reformering av lärarutbildningen kan innebära en begränsning av möjligheterna att vidareutveckla såväl yrkesidentitet som yrkesskicklighet.

Mot denna bakgrund är Skolverkets bedömning att uppräkningslistan helt bör tas bort från den föreslagna förordningen till förmån för en öppnare lydelse som inte riskerar att begränsa lärares och förskollärares möjligheter att ta del av relevant kompetensutveckling.

Som anförs i synpunkterna avseende 2 §, anser Skolverket att definitionen av kompetensutveckling inom den nationella strukturen ska vara överordnad och bredare än definitionen av meriterande utbildning.

⁵ [Information om statistiken - Universitetskanslersämbetet](#)

⁶ 1 kap. 4 § förordning (2021:1335) om utbildning till lärare och förskollärare.

⁷ SOU 2024:81.

Skolverket föreslår följande lydelse:

Med meriterande utbildning avses i denna förordning utbildning som bedrivs på grundnivå eller avancerad nivå och som Statens skolverk har meddelat föreskrifter om med stöd av 13 §. Den meriterande utbildningen ska utöver vad som anges i 2 § bidra till att utveckla sådana kompetenser som kännetecknar yrkesskickliga lärare och förskollärare.

Villkor för meritering till meriteringsnivå 1

6 §

Skolverket föreslår att paragrafens punkt 2 delas upp i två separata delar där den ena punktsatsen reglerar kravet på yrkesverksamhet vid ansökningstillfället och den andra punktsatsen reglerar att den sökande ska ha varit yrkesverksam i minst sex år. En separering av dessa två villkor skapar en större tydlighet och underlättar också möjligheten att utarbeta föreskrifter specifikt för respektive villkor.

Skolverket har mot bakgrund av den ovan nämnda punkten 15 i övergångsbestämmelserna till Behörighetsförordningen meddelat legitimation till de lärare som har en sådan behörighetsförklaring som anges.⁸ Enligt den föreslagna förordningen ska det för meriteringsnivå 1, 2 och 3 krävas att den sökande har genomgått meriterande utbildning eller avlagt en examen på avancerad nivå efter den behörighetsgivande examen. Skolverket vill uppmärksamma regeringen på att behörighetsförklaringar inte utgör en examen. Skolverket föreslår en övergångsbestämmelse lik den till Behörighetsförordningen, för att lärare som har förklarats behöriga genom behörighetsförklaring ska kunna uppfylla kraven som anges i föreslagen 6 § första stycket 2, 7 § första stycket 2 och 8 § första stycket 2.

Skolverket noterar att föreslagen reglering avseende de olika meriteringsvillkoren i 6 och 7 §§ innehåller olika skrivningar om att lärare eller förskolläraren *med godkänt resultat* ska ha genomgått meriterande utbildning. Sätillvida skillnaderna inte är avsedda, bedömer Skolverket att samma ordföljd bör användas.

Under den föreslagna punkten 2 anges att den sökande ska ha genomgått meriterande utbildning om 15 högskolepoäng. Skolverket har i redovisningen av uppdraget föreslagit att myndigheten ska kunna föreskriva om en fördelning och inriktning av den meriterande utbildningen för meriteringsnivå 1. Genom den föreslagna regleringen kan det tolkas som att denna möjlighet inte kvarstår och att läraren eller förskolläraren själv kan besluta om fördelning och inriktning av den meriterande utbildningen. Om regeringens avsikt är att Skolverket ska föreskriva

⁸ Förordning (2011:326) om behörighet och legitimation för lärare och förskollärare.

om fördelning och inriktning av den meriterande utbildningen för meriteringsnivå 1 behöver det förtydligas.

Villkor för meritering till meriteringsnivå 2

7 §

I den föreslagna paragrafens punkt 3 anges att en den sökande med godkänt resultat ska ha genomfört en sådan meriterande uppdragsutbildning om 7,5 högskolepoäng som syftar till att vidareutveckla och stärka lärarens och förskollärares undervisningsskicklighet. Det är otydligt om det är en specifik utbildning som avses och om det är en utbildning som Skolverket har möjlighet att föreskriva om. Villkorets nuvarande formulering öppnar upp för att det kan handla om flera olika uppdragsutbildningar så länge uppdragsutbildningen uppfyller det angivna syftet. Kursen Vidareutveckling och analys av kvalitet i undervisning (VAK) var en del av Skolverkets redovisade förslag och är ett förslag som remissinstanserna i huvudsak har kommenterat positivt. Skolverket anser därför att punkten 3 behöver förtydligas så att det framgår att det handlar om en specifik kurs. Samma förtydligande behöver göras när det gäller hur detta formuleras i villkoren för meriteringsnivå 4.

Skolverket noterar att föreslagen reglering avseende meriteringsvillkoren i 7 § innehåller olika skrivningar om att lärare eller förskolläraren *med godkänt resultat* ska ha genomgått meriterande utbildning. Skrivningarna skiljer sig också delvis från punkt 2 i 6 §. Sätillvida skillnaderna inte är avsedda, bedömer Skolverket att samma ordföljd bör användas.

Villkor för meritering till meriteringsnivå 3

8 §

Av den föreslagna paragrafens punkt 2 framgår att den sökande ska ha avlagt en examen på avancerad nivå om minst 60 högskolepoäng som Skolverket har meddelat föreskrifter om med stöd av 13 §.

Skolverket tillstyrker kravet om en examen på avancerad nivå om minst 60 högskolepoäng.

Skolverket avstyrker förslaget vad avser bemyndigandet att meddela föreskrifter om inriktning för akademiska examina. Skälen för detta är att Skolverket inte är expertmyndighet för högskoleutbildning. Skolverket bedömer att det är lämpligare att studiernas inriktning regleras i enlighet med 5 §. Att meddela andra föreskrifter än vad som anges inom 5 § skulle innebära att den som önskar uppfylla villkoren för meriteringsnivå 3 riskerar att inte kunna räkna in genomförd utbildning som anges i 6 § 2 i sin examen på avancerad nivå.

Villkor för meritering till meriteringsnivå 4

9 §

Av den föreslagna paragrafens punkt 1 framgår att den sökande ska ha avlagt en examen på forskarnivå som Skolverket har meddelat föreskrifter om. Om avsikten är att Skolverket ska föreskriva om inriktning för den sökandes forskarexamen avstyrker myndigheten detta. Ett syfte med professionsprogrammet är att bidra till fler forskarutbildade lärare och förskollärare. Ändå omfattar inte 2 kap. 34 a § kompetensutveckling som kan ligga till grund för ett beslut om sådan meriteringsnivå som förutsätter en examen på forskarnivå. Av detta skäl bygger Skolverkets redovisade förslag på att en forskarexamen ska vara meriterande oavsett inriktning. En forskarexamen bidrar i sig till generisk kunskap och ett vetenskapligt förhållningssätt som bedöms vara av värde för verksamheten och professionens utveckling på vetenskaplig grund. Skolverket avser att föreskriva om att både licentiat- och doktorsexamen är meriterande.

I detta sammanhang kan den kompletterande pedagogiska utbildningen som riktar sig till forskarutbildade nämnas.⁹ Det finns idag inget krav på vilken inriktning som en forskarexamen ska ha för att forskaren ska antas till den kompletterande pedagogiska utbildningen. Det enda kravet är att forskaren har tillräckliga ämneskunskaper inom ett undervisningsämne i grundskolans årskurs 7–9 eller i gymnasieskolan. Det innebär att om Skolverket föreskriver att endast specifika examina är meriterande så uppstår en risk att vissa av de forskare som har läst en kompletterande pedagogisk utbildning utesluts från meriteringssystemet.

13 §

Av första stycket i den föreslagna paragrafen framgår att Skolverket ska få meddela närmare föreskrifter om vad som krävs för att utbildning, praktiska forskning och examen på avancerad nivå eller forskarnivå ska anses vara meriterande enligt denna förordning.

Skolverket anser att Skolverkets föreskriftsrätt avseende den obligatoriska uppdragsutbildningen (Vidareutveckling och analys av kvalitet i undervisning, 7,5 högskolepoäng) bör anges separat för att tydliggöra att den har en särställning i förhållande till övrig meriterande utbildning.

Skolverket avstyrker förslaget vad avser bemyndigandet att meddela föreskrifter om inriktning för akademiska examina. Skälen för detta är att Skolverket inte är expertmyndighet för högskoleutbildning. Skolverket bedömer att det är lämpligare att studiernas inriktning regleras i enlighet med 5 §. Att meddela andra föreskrifter än vad som anges inom 5 § skulle innebära att den som önskar uppfylla villkoren för meriteringsnivå 3 riskerar att inte kan räkna in genomförd utbildning som anges i 6 § 2 i sin examen på avancerad nivå.

⁹ Förordning (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Skolverket avser att föreskriva om att både licentiat- och doktorsexamen är meriterande. Om avsikten är att Skolverket ska föreskriva om inriktning för den sökandes forskarexamen, avstyrker myndigheten detta.

Skolverkets synpunkter på konsekvensutredningen

Konsekvenser för kommunala och enskilda huvudmän, s. 12

Skolverket vill i detta sammanhang hänvisa till de ramfaktorer som lyfts i myndighetens redovisning av regeringsuppdraget, där resursfrågan lyfts som den viktigaste ramfaktorn. En situation med otillräckliga resurser riskerar att medföra stora konsekvenser för huvudmännen och lärarkårens tillit till programmet. Det finns även en risk att lärosätenas kapacitet och resurser inte kommer att motsvara behoven.

Vilka personuppgifter kommer att behöva behandlas? s. 21

Regeringen anger att det i förslaget till förordning om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare och i övriga förordningsförslag finns närmare reglering av den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare och det nationella meriteringssystemet för legitimerade lärare och förskollärare. Regeringen preciserar inte vilka de övriga förordningsförslagen är och vilka personuppgiftsbehandlingar dessa förordningar medför. Skolverket kan därför inte ta ställning till om myndigheten kommer ha rättsligt stöd för de personuppgiftsbehandlingar som regeringen bedömer kommer ske i inom ramen för professionsprogrammet. Nedan lyfter Skolverket fram oklarheter som behöver förtydligas för att bedöma det rättsliga stödet.

Nationella strukturen för kompetensutveckling s. 22

I sista stycket på den angivna sidan framgår att utbildningsanordnare kommer att rapportera studieuppehåll och i förekommande fall registrera studieresultat i studieregister. Det är nödvändigt för Skolverkets handläggning av ansökningar om meritering att det finns stöd för att studieregistret även omfattar genomförd uppdragsutbildning och att dessa uppgifter genom automatiserad behandling kan lämnas ut till Skolverket. I nuläget saknas sådant stöd.

Om personuppgiftsbehandling det nationella meriteringssystemet, s. 23

I sista stycket anges att Skolverket kommer att registrera uppgifter om lärares och förskollärares meriteringsnivå i det lärar- och förskollärrregister som myndigheten för enligt förordningen om lärar- och förskollärrregister samt att det också kan bli aktuellt för huvudmän att behandla uppgifter om att anställda lärare och förskollärare har uppnått olika meriteringsnivåer.

Skolverket har i myndighetens redovisning av regeringsuppdraget om ett nationellt professionsprogram föreslagit att Skolverket ska ges författningsstöd för att registrera uppgifter om lärares och förskollärares meriteringsnivå i det lärar- och förskolläraryregister som myndigheten ansvarar för, enligt Förordningen om legitimationsregister.¹⁰ Det remitterade förslaget till förordning saknar förslag på ändringar av den nämnde förordningen.

Det finns flera rättsliga grunder för att behandla personuppgifter, s. 24

Regeringen anger att det finns rättsligt stöd för Skolverket att erbjuda rektorer, lärare och förskollärare kompetensutveckling och hänvisar till bestämmelser i skollagen, förordningen med instruktion för Statens skolverk, förordningen (2007:223) om uppdragsutbildning för fortbildning av lärare och förskollärare och förordningen (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Skolverket noterar nuvarande lydelse i de angivna förordningarna sakna bestämmelser som ger Skolverket rättsligt stöd för att erbjuda kompetensutveckling inom det nationella professionsprogrammet.

På Skolverkets vägnar

Joakim Malmström
Generaldirektör

Undervisningsråd

Handlingen är beslutad i Skolverkets
elektroniska ärende- och
dokumenthanteringssystem av:
Joakim Malmström (Signerare) den
2025-02-20.

¹⁰ Förordningen (2011:268) om lärar- och förskolläraryregister.

I ärendets slutliga handläggning har även Tommy Lagergren (avdelningschef), Nils Penton (jurist), Anna Medin (jurist), Mats Lindh (undervisningsråd) och Anna Forssell (undervisningsråd), deltagit.