



Datum
2021-11-02
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2021-1059

Yttrande

Till
Utbildningsdepartementet

Remiss från Utbildningsdepartementet - Promemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare U2021/03373

Sammanfattning

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till ett nationellt professionsprogram där staten ska ta ett tydligt ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling. Kommunstyrelsen ser samtidigt risker med att delar av förslagen kan leda till konsekvenser för arbetsgivarens möjlighet att leda och fördela arbetet och för huvudmannens möjlighet att ta ansvar för förskolans och skolans kvalitet och utveckling.

Yttrande

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till promemorians förslag och bedömningar, men ser även risker med delar av förslagen och lämnar därför kommentarer och synpunkter på följande förslag:

6.1 Staten ska ta ett tydligare ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling.

Förskollärare, lärare och rektorer behöver under ett yrkesliv återkommande kvalificerad och relevant fortbildning, som i förlängningen kan bidra till likvärdigt hög kvalitet i landets alla förskolor och skolor. Det bör samtidigt noteras att förslaget kan medföra att det blir de särskilt kvalificerade förskollärarna och lärarna, vilka det råder brist på hos många huvudmän, som under kompetensutvecklingsinsatserna tas ur arbetet i verksamheten. När det gäller kompletteringen gällande huvudmannens skyldighet att se till att legitimerade lärare och förskollärare ges möjlighet att delta i kompetensutveckling, är det av mycket stor vikt att finansiering för detta kompenseras av staten. Mycket ansvar läggs på huvudmannen att skapa de förutsättningar som krävs i statens tydligare ansvar för professionsutvecklingen och förutsättningarna ser olika ut för olika huvudmän.

De legitimerade förskollärarna och lärarna som ska delta i kompetensutveckling som utgör villkor för meritering, kan slutligen innebära att förskolor och skolor måste prioritera kurser i professionsutvecklingsprogrammet som den individuella förskolläraren eller läraren behöver men som inte motsvarar de utvecklingsbehov som framkommit i den aktuella verksamhetens systematiska kvalitetsarbete. Detta är en reell målkonflikt som kommunstyrelsen inte menar belysts tillräckligt i promemorian.

Kommunstyrelsen önskar ett förtydligande kring vilka delar av remissen som omfattar rektorer. Det behöver exempelvis beskrivas hur ett framtida meriteringssystem för rektorer kan se ut samt vilka skyldigheter huvudmannen har vad det gäller rektorers vidare kompetensutveckling. Vidare föreslår kommunstyrelsen en utveckling av området gällande rekryteringsutbildning för blivande rektorer. Kommunstyrelsen menar även att flera av förslagen inte tillräckligt utformats med förskolan i åtanke. Till exempel föreslås meriteringssystemet kopplas till statsbidraget för karriärtjänster som inte gäller förskolan, och förslaget att arbetslivserfarenhet för meritering ska vara kortare i vissa grund- och gymnasieskolor saknar motsvarighet för förskolor.

6.2 Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla olika insatser med olika syften.

Det är angeläget att kompetensutvecklingsinsatserna i första hand syftar till att höja kvaliteten i det direkta arbetet med barnen och eleverna och i andra hand att förbereda för forskning. Promemorian avspeglar en medvetenhet om att insatser behöver anpassas till olika skolformers särart. Det är angeläget att också Skolverket i sina beslut om kompetensutveckling uppmärksammar dessa skillnader och anpassar innehållet efter skolformen.

Kommunstyrelsen efterfrågar en fördjupning av kompetensutveckling för rektorer inom olika områden. Det är positivt med obligatorisk rektorsutbildning, rektorsutbildningen infaller tidigt i rektorers karriär. Det efterfrågas dock ett förtydligande kring den fortsatta kompetensutvecklingen för rektorer.

Kommunstyrelsen efterfrågar även en fördjupad konsekvensanalys av förändring i lagtext: Huvudmannen ska erbjuda möjlighet att delta i kurser kopplade till meriteringen. Om lärares kompetensutvecklingstid ska användas för nationella kurser inom ramen för professionsprogrammet, behöver prioriteringar göras på verksamhetsnivå. Kommunstyrelsen ser betydande risker för att huvudmän och rektorer, genom den nya lagskrivningen, blir fråntagna handlingsutrymme i att forma sin egen organisation, arbetsleda personal och möjligheten att välja kompetensutvecklingsinsatser utifrån behov identifierade i det egna systematiska kvalitetsarbetet. Kommunstyrelsen betonar vikten av att, inte minst mot bakgrund av den kompetensbrist som råder i verksamheterna, noga hushålla med den tid lärare och förskolelärare tillbringar med annat än undervisning. Därför får ett nationellt professionsprogram inte per automatik ta all personalens tid för kompetensutveckling i anspråk. Utrymme måste även fortsatt finnas för prioriteringar utifrån lokala behov, till exempel i form av kollegialt lärande i den egna verksamheten.

6.3 Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer för legitimerade lärare respektive förskollärare

Kommunstyrelsen är positiv till de två meriteringsnivåerna men efterfrågar ett tydliggörande om hur meriteringsprocessen ska genomföras och vem som ansvarar för genomförandet. När det gäller antal års erfarenhet som krävs för att nå meriterad nivå är det en markant skillnad mellan åtta års undervisning i skolväsendet och endast fyra år i förskolor eller skolor

med särskilt svåra förutsättningar. Det är många omständigheter som avgör vad som är en bra förskollärare eller lärare. En förskollärare eller lärare kan vara bra på den ena förskolan/skolan men ha svårigheter på en annan. Det finns inte mycket som talar för att en lärare blir bättre på kortare tid på skolor med särskilt svåra förutsättningar och skillnaderna i förslaget riskerar innebära att meriterade lärare på skolor med särskilt svåra förutsättningar kommer att ha en mycket kortare erfarenhet av läraryrket.

I dagsläget finns det redan en skillnad i ersättningen för förstelärare och lektorer som arbetar på dessa skolor då de får 5000 kr mer i lön än vad förstelärare och lektorer får på skolor som inte anses tillhöra kategorin särskilt svåra förutsättningar. Kommunstyrelsen anser att detta redan skapar incitament för rekrytering av förstelärare och lektorer till dessa skolor och att erfarenhetskriteriet i meriteringssystemet ska vara likvärdigt oavsett vilken skola den blivande meriterade läraren arbetar på. Det är bättre att kravet gällande antal år av undervisning är detsamma oavsett typ av skola och att det istället finns möjligheter till olika typer av fortbildningar till all pedagogisk personal.

Det kan komma att, inom överskådlig tid, bli svårt att finna aspiranter till titulaturen särskilt meriterad förskollärare. Detta då det i stor utsträckning saknas forskarutbildade förskollärare och då inga större insatser gjorts från nationell nivå för att få förskollärare att gå forskarutbildning, exempelvis genom att tillskapa forskarskolor med relevant inriktning i detta sammanhang. Kommunstyrelsen bedömer att den föreslagna inriktningen är för smal när det för meriteringsnivån ”särskild meriterad” förskollärare ska krävas licentiat- eller doktorsexamen avseende ämnesdidaktik, ett ämne som kan hänföras till ett undervisningsämne eller inom det specialpedagogiska ämnesområdet. Det är rimligt att även andra forskarutbildningsämnen som skolväsendets värdegrunds- och demokratiuppdrag liksom ”pedagogiskt arbete” vilket handlar om den pedagogiska praktiken, bör vara relevanta för meritering.

Kommunstyrelsen efterfrågar ett förtydligande kring vilka områden i en licentiat- eller doktorsexamen som kan räknas som ”ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet eller inom det specialpedagogiska ämnesområdet”.

Kommunstyrelsen ställer sig frågande till att utredningen inte föreslår ett meriteringssystem för rektorer. Ett sådant förslag har funnits i tidigare utredningar (Med undervisningsskicklighet i centrum SOU 2018:17). Ett meriteringssystem skulle kunna motivera rektorer till fortsatt utbildning på avancerad nivå. Rektorsprogrammet är en grundläggande professionsutbildning som rektor deltar i under de inledande åren som rektor. Att kunna komplettera avslutat rektorsprogram med en magister-/masterexamen skulle ge en god möjlighet till vidare professionsutveckling. Det skulle också kunna motverka den omsättning på rektorer som på sina håll försvårar utvecklingen av utbildningen.

Av förslaget framgår vidare att det krävs kortare yrkeserfarenhet och lägre krav på god undervisningsskicklighet för särskilt meriterade än för meriterade förskollärare och lärare. Kommunstyrelsen anser däremot att det för till exempel beteckningen särskilt meriterad

förskollärare bör ställas krav på examen från forskarutbildning utöver de krav som ställs för att få kvalificera sig för beteckningen meriterad förskollärare. Att kunna bli utnämnd till särskilt meriterad förskollärare endast genom att ha examen från forskarutbildning och erfarenhet av undervisning inom universitet eller högskola blir särskilt märkligt i förhållande till de omfattande kraven på meriterade förskollärare.

Kommunstyrelsen bedömer att kollegiala observationer av undervisningen bör utgöra en del av underlaget för bedömning av undervisningens kvalitet och ser positivt på förslaget att observationer ska utgå från fastställda kriterier. Utarbetandet av kriterier för en kollegial bedömning bedöms i sig självt bidra till professionsutveckling. Kommunstyrelsen välkomnar att det ska tas fram ett bedömningsmaterial som underlag för bedömningarna men vill även lyfta fram vikten av kvalificerad kompetensutveckling av dem som ska genomföra den kollegiala bedömningen.

Kommunstyrelsen vill lyfta vikten av att hänsyn tas till att vuxenutbildningen är en egen utbildningsform vilken innefattar en stor variation. Vid utarbetande av kriterier bör kompetens inom vuxenutbildning finnas med.

Kommunstyrelsen ställer sig positiv till att fler lärare och förskollärare motiveras att åta sig särskilt kvalificerade arbetsuppgifter. Kommunstyrelsen ser att villkoret bör kunna uppfyllas på två sätt: att ha ansvar för en särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller att ha genomgått kompetensutveckling särskilt avsedd för sådan arbetsuppgift. Det efterfrågas dock ett förtydligande kring vilka uppdrag som kommer att bedömas vara särskilt kvalificerade. Kommunstyrelsen vill också påpeka att ett sådant kriterium kan komma att innebära att lärare beviljas kompetensutveckling avsedd för arbetsuppgifter som är grund för meritering, trots att behovet antingen inte finns på skolan, eller redan finns hos andra medarbetare.

Ur ett arbetsgivarperspektiv efterfrågar kommunstyrelsen en fördjupad utredning kring hur meriteringsprocessen kan påverka kultur och gemenskap inom berörda professioner och synen på kompetens inom skolväsendet. Vidare bedömer kommunstyrelsen att det finns behov av ett förtydligande av meriteringsprocessens relation till lokal lönebildning och lönekriterier. Om meriteringsnivå ska påverka lönesättningen är detta en statligt inrättad grund som inte är förenlig med parternas nu gällande avtal.

6.4 Karriärstegsreformen kopplas till det nationella meriteringssystemets meriteringsnivåer.

Hänsyn måste tas till synpunkterna till förslag 6.3 gällande vem som genomför meriteringsprocessen, samt kraven för att bli meriterad förskollärare/lärare för att kopplingen mellan karriärstegsreformen och det nationella meriteringssystemet ska kunna fungera. Det måste vara upp till varje huvudman att fördela vilka skolor som är i störst behov av förstelärare och lektorer. Möjligheten att bli meriterad olika snabbt på olika skolor medför en problematik i att rekrytera rätt personal till rätt plats. Om synpunkterna i punkt 6.3 förtydligas och ändras, ser kommunstyrelsen inga problem med att denna koppling mellan karriärstegsreformen och det nationella meriteringssystemets meriteringsnivåer genomförs.

Kommunstyrelsen ser att det finns en risk att lärare som arbetar med forskning rekryteras av lärosätena, vilket medför att duktiga lärare försvinner från där de behövs som mest, hos eleverna. Därför är det av stor vikt att det även fortsättningsvis finns incitament och strukturer som gör att lärare med licentiat- eller doktorsexamen vill fortsätta att arbeta i skolorna.

Kommunstyrelsen vill problematisera att förslaget för meriteringsnivån meriterad innebär att det tar åtta år innan en lärare kan bli meriterad och därmed vara kvalificerad till en förstelärartjänst. Det kan leda till ett förstelärartjänster uppfattas som mindre attraktiva. Den långa perioden på åtta år riskerar även att missgynna kvinnliga lärare i större utsträckning jämfört med manliga. Som det beskrivs i promemorian är kvinnor föräldralediga i större utsträckning än män, vilket gör att det tar längre tid för kvinnliga lärare att uppnå en viss meriteringsnivå än vad det gör för en manlig lärare.

Kommunstyrelsen vill även lyfta potentiella risker som har identifierats. Förslaget bygger på att tillräckligt många hinner meriteras inför den första femårsperioden. Detta förutsätter såväl att professionsutvecklingsprogrammet byggs upp i snabb takt och att lärare har möjlighet att delta i kurser som krävs för meriteringen under denna tid. Vid uppstart finns risker att lärarens individuella önskemål om att läsa kurser som är relevanta för meriteringen kan leda till att det blir många lärare som samtidigt tas från undervisningen i en tid av nationell lärarbrist. Det bedöms finnas risk att handläggningstiden för meriteringen blir lång, vilket kan leda till en långsammare process jämfört med idag.

6.6 Ett råd för professioner i skolväsendet ska inrättas för att säkerställa professionernas inflytande

Kommunstyrelsen är positiv till att ett råd för professioner i skolväsendet ska inrättas för att säkerställa professionernas inflytande. Det är av stor vikt att förordnandet är på en viss bestämd tid och att rådets arbete utvärderas systematiskt. Det efterfrågas ett förtydligande kring hur de olika skolformernas representativitet i Rådet för professioner i skolväsendet ska hanteras. Skolformerna skiljer sig från varandra, vilket förutsätter att samtliga skolformer är representerade.

Kommunstyrelsen efterfrågar en fördjupad utredning kring den eventuella påverkan Rådet för professioner i skolväsendet kan ha på huvudmännens rådighet i egen verksamhet. Som exempel vill kommunstyrelsen lyfta konsekvenserna av förslaget på det lokala handlingsutrymmet när det gäller professionsutvecklingen. Avslutningsvis vill kommunstyrelsen belysa vikten av att rådets företrädare hämtas från kåren av yrkesverksamma, för att undvika att Rådet för professioner i skolväsendet bidrar till en utökad administrativ överbyggnad.

6.7 Rådet för professioner i skolväsendet ska identifiera behov av kompetensutveckling och vara rådgivande till Skolverket

Kommunstyrelsen är positiv till förslaget och vill på förekommen anledning understryka vikten av att rådet uppmärksammar att yrkeskompetensen hos legitimerade förskollärare

innehåller delvis andra kompetenser än vad som utgör legitimerade lärares yrkeskompetens. Det är mycket viktigt att flera olika perspektiv är med i arbetet med att identifiera behov av kompetensutveckling och att denna funktion passar rådet mycket väl. Det är dock av stor vikt att Skolverket även fortsättningsvis tar del av synpunkter från andra håll.

Kommunstyrelsen efterfrågar dock en tydligare skrivning om hur kompetensutvecklingsbehov ska identifieras och hur professionsprogrammen ska sättas samman.

6.8 Rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket i arbetet med meriteringssystemet

Kommunstyrelsen är positiv till detta likt förslag 6.7 och håller fast vid att det bör kompletteras av andra typer av remissinstanser vid större beslut. Ett förtydligande efterfrågas kring hur kriterier ska tas fram samt hur processen för meriteringsprocessen kan organiseras.

6.9 Ansökan om meritering ska vara avgiftsbelagd och beslut om meriteringsnivå ska vara möjlig att överklaga

Kommunstyrelsen ställer sig negativ till detta då det dels inte finns någon fastslagen nivå till vad avgiften ska vara och att förskollärare/lärare som ansöker om meritering redan har betalt en avgift för sin lärarlegitimation. Till detta kommer även de avgifter som Skolverket tar ut för komplettering av behörighet. I dagsläget finns det ingen merkostnad för den enskilde läraren att bli förstelärare eller lektor. I och med att förslagen i denna remiss kopplar samman meriteringen med möjligheten att bli förstelärare eller lektor skulle det innebära en merkostnad att ta del av denna behörighet. Med tanke på de avgifter lärare redan idag betalar för att bli legitimerade och för att komplettera sin behörighet, anser kommunstyrelsen att ingen avgift ska tas ut för meriteringen.

7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Kommunstyrelsen har inga synpunkter på ikraftträdandet 2023 men konstaterar samtidigt att det kommer krävas mycket arbete på både lokal och nationell nivå innan systemet har blivit helt sjösatt. Kommunstyrelsen välkomnar övergångsbestämmelserna för förstelärare och lektorer fram till och med 30 juni 2028.

Kommunstyrelsen vill uppmärksamma om behovet av ett ta hänsyn till de potentiella risker kommunstyrelsen lyfter under 6.4.

9 Ekonomiska och andra konsekvenser för kommunerna

Förslaget innebär en inskränkning i det kommunala självstyret då huvudmannen blir skyldig att ge lärarna möjlighet att delta i föreslagna kompetenshöjande aktiviteter.

Kommunstyrelsen anser att utredningen inte tillräckligt har utrett vilka ekonomiska och personella kostnader professionsprogrammet kommer att få för huvudmännen. Den omständigheten att deltagande i professionsprogrammet kommer att medföra att många av de allra skickligaste legitimerade förskollärarna/lärarna frigörs från arbetet i barn- och

elevgrupp, får sannolikt konsekvenser för dem verksamheten är till för genom försämrad kontinuitet och kvalitet. Därtill kommer också vikariekostnader.

Kommunstyrelsen vill lyfta att en meritering som utgörs av en kollegial process riskerar att bli resurskrävande. Kommunstyrelsen efterfrågar även en fördjupad konsekvensanalys av hur förslaget påverkar lärares kompetensutvecklingstid och hänvisar till 6.2. Om antalet timmar för kompetensutveckling kommer att öka väsentligt jämfört med vad huvudmannen avtalat idag kan det ge ökade kostnader för huvudmannen. Det kan även påverka lärarens undervisningstid då den totala arbetstiden är konstant. Minskar lärarens undervisningstid kommer behovet av antalet lärare öka för huvudmannen vilket ger ökade kostnader.

Kommunstyrelsen efterfrågar en fördjupad analys av hur kommunens kostnader för kompetensutveckling till lärare, eller kostnaden för undervisning, kan förväntas öka om minskad undervisningstid blir följden så att kommunens kostnader för elever i fristående skolor ökar. Ersättningen till fristående skolor baseras på kommunens totala kostnad enligt lagen om lika villkor. Effekten blir därmed dubbel för kommunen.

Avslutningsvis vill kommunstyrelsen belysa risken med en ökad administrativ överbyggnad på lokal nivå.

9.5 Konsekvenser för barn och elever

Kommunstyrelsen vill lyfta risker med att förslaget kan leda till att lärare väljer att arbeta på skolor med särskilt svåra förutsättningar för att meriteras tidigare och efter meritering söker tjänst på annan skola som meriterad lärare. Det kan leda till ytterligare segregering mellan skolor. Det finns även en risk att meriterade och särskilt meriterade lärare övergår till tjänst inom universitet och högskolor. Kommunstyrelsen vill uppmana till fördjupad utredning om hur professionsprogrammet kan utformas så att likvärdighet säkerställs och professionernas samlade kompetens höjs.

Ordförande

.....
Katrín Stjernfeldt Jammeh
.....

Sekreterare

.....
Belma Rosarv
.....

Moderaterna och Centerpartiet reserverar sig mot beslutet och avser lämna in en skriftlig reservation.

Vänsterpartiet reserverar sig mot beslutet och avser lämna in en skriftlig reservation.