

Yttrande

Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Vänsterpartiet

2024-10-18

Nr 9

Yttrande angående – Remiss från Utbildningsdepartementet - Statens skolverks redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram

Stadsledningskontoret tar i sitt förslag till yttrande upp flera relevanta synpunkter på förslaget till nationellt professionsprogram. I anslutning till dessa vill vi betona att det finns fler behov av insatser än professionsprogram för att läraryrket ska bli mer attraktivt och för att fler ska vilja axla ansvaret som rektor, och fortsätta med uppdraget.

Fortbildning och karriärtjänster har en roll att spela men grundläggande är att säkerställa bra arbetsvillkor med balans mellan krav och resurser. Lärare ska ges förutsättningar att ägna sig åt undervisning, och erbjudas villkor som skapar goda förutsättningar att lyckas med den aktuella elevgruppen, och lärarutbildningen bör utvecklas för att ge lärare de färdigheter som behövs för undervisning.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-09-27

Ärendenummer SLK-2024-00696

Handläggare

Charlotta Bjerhem

Telefon: 031-365 05 88

E-post: charlotta.bjerhem@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Utbildningsdepartementet - Statens skolverks redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen av Statens skolverks redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Utbildningsdepartementet.

Sammanfattning

Riksdagen har beslutat om ändringar i skollagen (2010:800) som innebär att det införs ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Statens skolverk (Skolverket) har fått i uppdrag att ta fram en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet samt ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare.

Utbildningsdepartementet har 2024-06-27 skickat Skolverkets redovisning av uppdraget på remiss till Göteborgs Stad för yttrande senast den 25 oktober 2024. Vid besvarandet av remissen önskar departementet synpunkter på framför allt förslaget till förordning om nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet.

Skolverket föreslår att endast rektorer, lärare och förskollärare som är verksamma i yrket bör omfattas av professionsprogrammet. Vidare föreslås programmet, i den del som berör lärare och förskollärare, riktas mot de som har en behörighetsgivande examen. Inom professionsprogrammet föreslås även rektorer kunna ta del av kompetensutveckling. Det ska finnas möjlighet för lärare och förskollärare att meritera sig inom programmet. Tre meriteringsnivåer föreslås.

Stadsledningskontorets beredning av ärendet har fokuserat på förslaget till meriteringssystem. Vissa bedömningar görs också kring andra delar av Skolverkets redovisning. Stadsledningskontoret tillstyrker Skolverkets förslag, med vissa synpunkter och kommentarer.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Kompetensutveckling för förskollärare, lärare och rektorer inom ramen för det nationella professionsprogrammet kommer sannolikt innebära kostnader för huvudmännen eftersom tid och resurser för kompetensutvecklingen behöver frigöras. Kostnadernas storlek i sammanhanget beror bland annat på möjligheten till kompetensutveckling på arbetstid,

och hur vikariekostnader ska täckas. I Skolverkets redovisning framgår att kostnader och brist på tid ses som det största hindret av skolchefer, rektorer och biträdande rektorer för att stärka lärares kompetensutveckling

En situation med otillräckliga resurser kan få betydande konsekvenser för programmets legitimitet. Knappa resurser påverkar bland annat prioriteringar kring vilken personal som ska erbjudas kompetensutveckling. Det finns risk för att arbetsbelastningen ökar för den personal som inte befinner sig i kompetensutveckling. Sedan tidigare finns beslut om att avsätta statliga medel för införandet av ett nationellt professionsprogram. Skolverkets redovisning saknar dock en tydlig beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna för huvudmännen av de förslag som lämnas. De ekonomiska konsekvenserna behöver beskrivas närmare och kompletteras med en långsiktig plan för finansiering.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension

Bedömning ur social dimension

Professionsprogrammets övergripande målsättning är att öka kvaliteten och likvärdighet i skolan, samt öka attraktionskraften för skolans professioner. En nationell struktur för kompetensutveckling stärker professionernas kunskapsbas och bidrar till att undervisning i ökad utsträckning bedrivs på vetenskapliga grund och beprövad erfarenhet.

På längre sikt förväntas en ökad kvalitet och likvärdighet i skolväsendet ha positiva effekter och konsekvenser för barns och elevers möjligheter till god utbildning. En god undervisning innebär att fler barn och elever ges möjligheter till lärande och utveckling. Detta har avgörande betydelse för barn och elevers fortsatta livsvillkor och är en främjande och förebyggande faktor utifrån ett socialt perspektiv. Stadsledningskontoret bedömer att förslagen stärker barns och elevers rätt till utbildning och moderna undervisningsmetoder i enlighet med barnkonventionen.

Bilagor

1. Sammanfattning av Statens skolverks rapport - Redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram
2. Förslag till yttrande

Ärendet

Utbildningsdepartementet har 2024-06-27 skickat remissen Statens skolverks (Skolverket) redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram till Göteborgs Stad för yttrande senast den 25 oktober 2024. Vid besvarandet av remissen önskar departementet synpunkter på framför allt förslaget till förordning om nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet.

Beskrivning av ärendet

Utbildningsdepartementet har önskat synpunkter framför allt på Skolverkets förslag till förordning om nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet. Stadsledningskontoret har därför fokuserat på denna fråga i beredningen.

Stadsledningskontoret inhämtat yttranden från förskoleförvaltningen, grundskoleförvaltningen, utbildningsförvaltningen samt förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning. Svarstiden till departementet har inte medgett behandling av remissen i respektive nämnd.

Riksdagen beslutade våren 2023 om ändringar i skollagen (2010:800) efter förslag i regeringens proposition Nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Ändringarna innebär att det införs ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet. Ändringarna börjar gälla den 1 januari 2025. Regeringen har föreslagit att ändringarna i stället ska träda i kraft 1 september 2025 för att ge bättre förutsättningar för implementering av programmet.

Det beslutade professionsprogrammet syftar till att stödja den professionella utvecklingen genom yrkeslivet och leda till en förbättrad undervisning i förskolan och skolan. Programmet består av två bärande delar. Dels en nationell struktur för kompetensutveckling för lärare, förskollärare och rektorer, dels ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare. Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla insatser som kan ligga till grund för meritering, men också andra insatser. Meriteringssystemet ska innehålla meriteringsnivåer. En av dessa ska förutsätta en examen på forskarnivå. Huvudmannens befintliga skyldighet i skollagen att se till att personalen får möjlighet till kompetensutveckling preciseras avseende det nationella professionsprogrammet. På sikt ska meriteringssystem kopplas till karriärstegsreformen. Det innebär att endast lärare med en viss meritering kan utses till förstelärare eller lektor med stöd av statsbidrag.

Skolverket har haft i uppdrag av regeringen att utföra ett förberedande arbete inför det att ändringarna i skollagen träder i kraft. Uppdraget har i huvudsak omfattat att närmare utforma hur en nationell struktur för kompetensutveckling samt ett nationellt meriteringssystem ska se ut utifrån de redan beslutade ändringarna i skollagen. Rådet för professioner i skolväsendet, som består av ledamöter från berörda yrkesgrupper, huvudmän, universitet och högskolor samt myndigheten har bistått i arbetets olika delar. Den nu aktuella remissen avser Skolverkets redovisning av uppdraget.

Göteborgs Stad har tidigare varit remissinstans i frågan om rektorers, förskolelärares och lärares professionella utveckling vid två tillfällen. Dels i samband med betänkandet Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17), dels i samband med departementspromemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare (U2021/03373).

Staden har ställt sig positiv till införandet av ett professionsprogram, med vissa synpunkter och kommentarer.

Skolverkets förslag

Skolverket föreslår att det är yrkesverksamma rektorer, lärare och förskollärare som omfattas av det nationella professionsprogrammet. Skälet är att det bara är den som är yrkesverksam som kan bidra till skolprofessionernas utveckling och till en ökad kvalitet i undervisningen. Programmet ska, i den del som berör lärare och förskollärare, riktas mot de som har en behörighetsgivande examen (det vill säga lärar- eller förskollärarexamen). Med hänsyn till programmets legitimitet och syftet att bidra till skolprofessionernas utveckling är det, enligt Skolverket, viktigt att skilja på professionsutvecklande insatser för lärare och förskollärare med en examen, och kompetensutveckling för övriga anställda. Skolverket påpekar att det är viktigt att även obehörig personal erbjuds kompetensutveckling av arbetsgivaren, även om det inte ingår i professionsprogrammet.

Skolverket lämnar förslag på nationell struktur för kompetensutveckling samt förslag på förordning om nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet. Därtill föreslås bland annat ändringar i förordningar för att reglera programmet, hantera personuppgifter och registrera genomförd kompetensutveckling samt förslag på en struktur för samarbete mellan Skolverket, universitet, högskolor och yrkeshögskolan för att utveckla kurser och utbildningar inom ramen för professionsprogrammet. Skolverket ska ha det övergripande ansvaret för programmet. Nedan beskrivs några av de centrala förslagen och bedömningarna närmare.

Nationell struktur för kompetensutveckling

Kompetensutvecklingen inom professionsprogrammet ska utgå från barnens och elevernas behov och främja deras lärande och bidra till en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. Innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling för förskollärare och lärare ska vara brett för att vara relevant för yrkesgrupperna i olika skolformer, undervisningsområden och verksamheter. Lärare och förskollärare kunna ta del av både gemensam och individuell kompetensutveckling i form av akademiska kurser, kollegialt lärande och praktisknära forskning. Kurser och utbildningar som föreslås ingå ska kunna leda till både fördjupning och breddning eller till specialisering. Kompetensutvecklingen ska bidra till att stärka undervisningsskickligheten. Medverkan i kollegialt lärande bedöms vara en avgörande förutsättning för att utveckla undervisningen samt för att identifiera behov av och omhänderta kunskaper från individuell kompetensutveckling. Huvudmannen bör skapa möjligheter för lärare och förskollärare att delta i kollegialt lärande.

Vissa grupper har begränsade möjligheter till kollegialt lärande eller begränsad tillgång till ämnesrelaterad kompetensutveckling. En sådan grupp är yrkeslärare, som bör erbjudas särskilda möjligheter till kompetensutveckling. Skolverket avser att utreda vidare om och hur branschspecifik kompetensutveckling till yrkeslärare kan erbjudas inom den nationella strukturen. Det kan finnas behov av att ta fram uppdragsutbildningar som specifikt riktas till yrkeslärare. En annan sådan grupp är modersmålslärare. Andelen av dessa som skulle omfattas av ett professionsprogram är låg, eftersom merparten saknar pedagogisk högskoleexamen.

Den nationella strukturen för kompetensutveckling för rektorer ska utgå från den befintliga statliga strukturen för rektors kompetensutveckling.

De kurser som Skolverket redan erbjuder ska ingå i professionsprogrammet, tillsammans med andra högskolekurser som är relevanta. Även rektorer ska ha möjlighet att delta i kollegialt lärande. Skolverket föreslår förändringar som bland annat innebär att kurserna inom ramen för fortbildning för rektorer ska kunna räknas in i en magister- eller masterexamen i utbildningsledarskap. Skolverket föreslår också en ändring i förordningen som innebär att om inte samtliga anmälda till fortbildning inte kan erbjudas plats, är det Skolverket som i första hand ska erbjuda rektorer plats. Idag är det skolhuvudmannen som ska se till att rektorer prioriteras i ett sådant fall. Syftet är att säkerställa att det är rektorer som erbjuds plats i första hand samt en hantering som är likvärdig, tydlig och rättssäker.

Meriteringsnivåer och villkor för meritering

Skolverket lämnar förslag till förordning om nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare inom skolväsendet. Meriteringssystemet föreslås ha tre nivåer: nivå 1 (erfaren), nivå 2 (meriterad) samt nivå 3 (särskilt meriterad). Som villkor för samtliga meriteringsnivåer ska läraren eller förskolläraren ha legitimation samt vara verksam minst på halvtid i yrket.

För nivå 1 krävs sex års yrkesverksamhet sedan examen och fullgjorda akademiska studier med viss omfattning. Nivå 2 ställer krav på uppnådd nivå 1 samt ytterligare akademiska studier om minst 60 poäng. Av dessa utgörs 7,5 högskolepoäng av den obligatoriska uppdragsutbildningen *Vidareutveckling och analys av kvalitet i undervisning* (VAK). Uppdragsutbildningen syftar till att fördjupa och vidareutveckla erfarna lärares och förskollärares undervisningsskicklighet. Praktisk forskning kan till viss del ersätta akademiska poäng. För meriteringsnivå 3 krävs VAK, uppnådd meriteringsnivå 1 samt examen på forskarnivå. Det är alltså möjligt att uppnå nivå 3 utan att först uppnå nivå 2. Skälet är att det ska möjliggöra för den som har en forskarutbildning eller master/magisterexamen med sig in i yrket att nå nivå 3 snabbare.

I uppdraget till Skolverket ingick att utreda hur ett meriteringsvillkor om undervisning av hög kvalitet kan bedömas. I tidigare utredningar föreslogs kollegial bedömning. Skolverket menar att detta inte är en framkomlig väg. Dels råder en generell lärarbrist i skolväsendet, dels är det komplext att åstadkomma en likvärdig och rättssäker kollegial bedömning. Skolverket anser också att alternativet att lägga bedömningen på rektorerna skulle vara en för stor administrativ börda på yrkesgruppen. Myndigheten föreslår att meriteringsvillkoret uppnås genom en uppdragsutbildning som anordnas av universitet och högskolor på uppdrag av Skolverket. Kursen ska riktas till erfarna lärare och ha fokus på analys och vidareutveckling av kvalitet i undervisningen. Myndigheten menar att på längre sikt, när tillräckligt många lärare bedöms ha uppnått meriteringsnivå 2 och 3, är det tänkbart att dessa kan bidra till kollegial bedömning av villkoret undervisning med hög kvalitet, inom ramarna för ett vidareutvecklat meriteringssystem.

Skolverket föreslår en övergångsbestämmelse för lärare och förskollärare med minst 12 år i yrket som ska gälla i fyra år från ikraftträdandet. Syftet med övergångsbestämmelsen är att ta tillvara lång yrkeserfarenhet vid meritering. Vidare föreslås Skolverket få bemyndigandet att meddela föreskrifter om vad som krävs för att utbildning eller praktisk forskning ska anses vara meriterande.

Ramfaktorer som kan påverka professionsprogrammets realiserbarhet och legitimitet

Skolverkets redovisning omfattar resonemang om vilka ramfaktorer som kan påverka hur professionsprogrammet kan realiseras. I dialogen mellan Skolverket och Rådet för professioner i skolväsendet har rådet påtalat att tillgängliga finansiella resurser och personalsituationen för förskollärare, lärare och rektorer i hög utsträckning kommer påverka möjligheterna att ta del av kompetensutvecklingsinsatserna inom programmet. Resursfrågan ses som den viktigaste omständigheten. En situation med otillräckliga resurser anses kunna medföra stora konsekvenser för programmets legitimitet. En fråga i sammanhanget är möjligheten till kompetensutveckling på arbetstid, men också hur knappa resurser påverkar prioriteringar kring vilken personal som ska erbjudas kompetensutveckling och hur vikariekostnader ska täckas.

Skolverket listar de statsbidrag som kan användas för kompetensutvecklingsinsatser. Samtidigt görs bedömningen att det kan finnas skäl att se över befintliga statsbidrag i syfte att effektivisera stödet och minska risken för att kompetensutvecklingsinsatser konkurrerar med andra behov i skolverksamheten, liksom att minska den administrativa bördan.

Påverkan på det kommunala självstyret

Skolverket bedömer att den föreslagna förordningen om nationellt meriteringssystem kan innebära en viss inskränkning av det kommunala självstyret. Regeringen har tidigare angett att ändringarna i skollagen om införande av ett nationellt professionsprogram innebär en viss precisering av huvudmannens ansvar för kompetensutveckling, som i sin tur medför en viss inskränkning av det kommunala självstyret. Skolverkets förslag på meriteringsnivåer innebär krav på sådan kompetensutveckling som myndigheten angett som meriterande. Det påverkar det kommunala självstyret på så sätt att huvudmannen inte har samma möjlighet att ansvara för personalens kompetensutveckling. Skolverket bedömer dock att ett alternativ, där varje huvudman själv avgör vilken kompetensutveckling som är meriteringsgrundande, inte skulle ge lärare och förskollärare likvärdiga förutsättningar till kompetensutveckling och därmed att också utveckla undervisningens kvalitet.

Remissinstansernas synpunkter

Nedan följer en sammanfattning av respektive förvaltnings yttranden över remissen. Yttrandena i sin helhet finns hos stadsledningskontoret i aktuellt ärendenummer.

Förskoleförvaltningen

Förvaltningen bedömer att det nationella professionsprogrammet har potential att skapa ett sammanhållet och kvalitativt system för kompetensutveckling som är anpassat efter professionens behov. För att programmet ska få avsedd verkan krävs finansiering och en tydlig ansvarsfördelning mellan huvudman och staten. Förvaltningen ser utmaningar kopplat till resursåtgång och bristande kvalitet i undervisningen om många anställda utbildar sig samtidigt, och om det sker under arbetstid. Det finns en risk att det nationella professionsprogrammet leder till otydlig ansvarsfördelning mellan staten och skolhuvudmännen gällande personalens kompetensutveckling. I förslaget framhåller Skolverket att enligt skollagen har huvudmännen ansvar för att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling. Förvaltningen betonar att det är en viktig princip, utifrån att de lokala behoven kan skilja sig åt.

Förskoleförvaltningen tillstyrker och ställer sig i huvudsak positiv till Skolverkets förslag om att införa ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare. Systemet kan bidra till att höja statusen för läraryrket och förbättra kvaliteten på utbildningen i förskolan. Samtidigt betonar förvaltningen vikten av att systemet utformas likvärdigt, så att det verkligen gynnar alla lärare och förskollärare, oavsett var de arbetar. På grund av bristen på forskarutbildade förskollärare ser förvaltningen svårigheter att hitta kandidater för meriteringssystemets tredje nivå 3. Förvaltningen ställer sig tveksam till om den obligatoriska uppdragsutbildningen (VAK) som en del av meriteringssystemet kommer kunna säkerställa att teoretisk kompetensutveckling omsätts effektivt i praktiken.

Det är positivt att meriteringssystemet på sikt kopplas till karriärstegsreformen, under förutsättning att förskollärare framgent ingår i reformen.

Förskoleförvaltningen anser att redovisningen saknar en tydlig beskrivning av de ekonomiska och organisatoriska konsekvenserna för huvudmannen. Förskolans behov av kompetensutveckling är stort. Det är utmanande för huvudman att organisera kompetensutveckling, särskilt att frigöra tid och resurser för förskollärare och rektorer. Det krävs ekonomiska resurser samt anpassning av utbildningen till verksamhetens behov.

Grundskoleförvaltningen

Grundskoleförvaltningens yttrande fokuserar på förslaget till meriteringssystem, men omfattar också programmets ramfaktorer. Förvaltningen är i huvudsak positiv till Skolverkets förslag men har vissa synpunkter.

Grundskoleförvaltningen bedömer att professionsprogrammet är en kostsam och utmanande reform för rektorer och huvudmän att genomföra. De största hindren för att stärka lärares kompetensutveckling är kostnader och tidsbrist. Möjligheten att bemanna verksamheten påverkar deltagandet i utvecklingsinsatser. Förvaltningen saknar förslag i Skolverkets redovisning på hur dessa utmaningar kan lösas. Skolor och huvudmän behöver kompenseras för både planering och genomförande av programmet. Skolverkets förslag om omfördelning av statsbidrag är otillräckligt. Det behövs tydligare statlig finansiering och konsekvensbeskrivning. Förvaltningen ser även risker med att professionsprogrammet kan bli kostsamt för huvudmännen genom att vara lönedrivande

Grundskoleförvaltningen bedömer att förslaget till professionsprogram kan innebära otydlig ansvarsfördelning mellan stat och skolhuvudmän vad gäller lärares kompetensutveckling. Kompetensutveckling behöver utgå från verksamhetens lokala behov och förutsättningar. Därför behövs ett förtydligande av att det är rektor som beslutar om vilka lärare som ska erbjudas kompetensutveckling, samt inriktning och omfattning.

Förvaltningen tillstyrker merparten av de föreslagna bestämmelserna avseende ett nationellt meriteringssystem. Förvaltningen avstyrker dock att den del av meriteringskraven som handlar om omfattningen av akademiska kurser och meriterande uppdragsutbildning. Skälet är att meriteringskraven för respektive nivå i systemet också bör omfatta bedömning av lärarskicklighet enligt det ursprungliga förslaget i den tidigare departementspromemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare. Grundskoleförvaltningen önskar vidare ett förtydligande om att meriteringskravet på en tjänstgöringsgrad om 50 procent för meritering inte utesluter föräldralediga och

sjukskrivna. Det behövs också ett förtydligande av hur tjänstgöringskravet ska tolkas i förhållande till specialpedagoger som inte har undervisning i sin tjänst.

Utformningen av meriteringssystemet innebär att, inom en överskådlig tid, kan endast lärare med meriteringsnivå 2 utses till förstelärare med stöd av statsbidrag. Det innebär såväl kvalitetsmässiga som ekonomiska risker. Det framgår inte om även befintliga förstelärare behöver ha uppnått nivå 2. Är så fallet blir konsekvenserna ännu större. Grundskoleförvaltningen har idag cirka 460 förstelärare. Enbart genomförande av VAK-kursen, som är ett meriteringskrav, skulle motsvara cirka 115 årsarbetare.

Förvaltningen betonar vikten av dialog och samarbete mellan myndigheten och Skolverket vid framtagande av utbildningar inom professionsprogrammet.

Förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning

Förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning har yttrat sig över Skolverkets förslag utifrån att behov och förutsättningar inom den kommunala vuxenutbildningen behöver beaktas på ett tydligare sätt i genomförandet. Dels handlar det om den utmaning som finns gällande kompetensförsörjning avseende legitimerade yrkeslärare, särskilt inom vissa yrkesområden. Det gäller till exempel inom bygg och anläggning. Det är viktigt att legitimerade lärare kan kompetensutvecklas i sin profession, men det är också viktigt att obehöriga lärare kan kompetensutvecklas mot en yrkeslärarlegitimation. Samma situation gäller kompetensförsörjningen inom SFI och svenska för andraspråk. Förvaltningen menar att denna stora utmaning inte beaktas i tillräcklig utsträckning i förslaget till professionsprogram.

Dels handlar det om förekomsten av upphandlad verksamhet inom kommunal verksamhet. Huvudmännen har möjlighet att avstå från att delegera rektorsrollen. I sådant fall finns personer med motsvarande ledningsfunktion som rektor på skolan. Om Skolverket, enligt förslaget, ska prioritera rektorer vid konkurrens om platser på det statliga rektorsprogrammet finns därmed en risk att skolledare inom vuxenutbildningen missgynnas. Denna målgrupp bör beredas plats på rektorsutbildningen och prioriteras i samma utsträckning som rektorer.

I övrigt har förvaltningen inga synpunkter på Skolverkets förslag.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningen tillstyrker de förslag som Skolverket lämnar i sin redovisning, med beaktande av förvaltningens synpunkter, varav de mest centrala redogörs för nedan.

Förvaltningen delar Skolverkets bedömning att vissa grupper som omfattas av den nationella strukturen för kompetensutveckling har begränsade möjligheter att delta i kollegialt lärande eller har begränsad tillgång till ämnesrelaterad kompetensutveckling. Det gäller dock inte bara yrkeslärare och modersmåslärare som nämns i redovisningen. Det kan också gälla exempelvis lärare i praktiska och estetiska ämnen, liksom SFI-lärare. Det behövs ytterligare utredningsarbete för att säkerställa en likvärdig tillgång till kompetensutveckling för fler grupper av lärare.

Undervisningsskicklighet bör vara det huvudsakliga kriteriet för erkännande av kompetens. Det finns en risk i att de föreslagna meriteringsvillkoren till stor del bygger på individuell kompetensutveckling i form av akademiska kurser. Samtidigt instämmer förvaltningen i Skolverkets bedömning att kollegial bedömning kan innebära bristande

likvärdighet och rättssäkerhet. Ska kollegial bedömning användas på sikt behövs ett tydliggörande av hur denna process ska se ut.

Utbildningsförvaltningen bedömer att finansiella resurser i stor utsträckning kommer påverka möjligheterna att ta del av kompetensutvecklingsinsatser inom ramen för ett professionsprogram. Förvaltningen efterfrågar en långsiktig plan för hur professionsprogrammet ska finansieras.

Förvaltningen betonar vikten av en nära och kontinuerlig kontakt med landets kommuner liksom samråd med huvudmännen i utformningen av kurser inom ramen för professionsprogrammet, exempelvis vad gäller innehållet i Skolverkets meriterande uppdragsutbildningar.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontorets beredning av ärendet har fokuserat på förslaget till meriteringssystem. Vissa bedömningar görs dock kring andra delar av Skolverkets redovisning. Stadsledningskontoret tillstyrker Skolverkets förslag, med följande synpunkter och kommentarer.

Göteborgs Stad har i tidigare yttranden till departementet sett positivt på ett nationellt professionsprogram och att staten tar en aktiv roll i att skapa förutsättningar för professionsutveckling. Samtidigt instämmer stadsledningskontoret i flera av förvaltningarnas bedömning att ansvarsfördelningen behöver vara tydlig och avvägd mellan stat och skolhuvudmän vad gäller personalens kompetensutveckling. Det behöver vara tydligt att det är rektorerna som beslutar om vilken personal som ska erbjudas kompetensutveckling, samt dess inriktning och omfattning. Professionsprogrammet behöver också samspela med verksamhetens förutsättningar och lokala behov av kompetensutveckling. Det är därför viktigt med nära och kontinuerlig dialog och samråd med huvudmännen i arbetet med att fortsatt utveckla innehållet i de kurser och utbildningar som föreslås ingå i den nationella strukturen, exempelvis vad gäller innehållet i Skolverkets meriterande uppdragsutbildningar.

Den kommunala vuxenutbildningens förutsättningar och behov behöver beaktas tydligare inom ramen för professionsprogrammet. Det handlar bland annat om den utmaning som finns gällande kompetensförsörjning avseende legitimerade yrkeslärare, och det faktum att förutsättningarna för att ta del av kompetensutveckling varierar mellan olika grupper. Det behövs ytterligare utredningsarbete för att säkerställa en likvärdig tillgång till kompetensutveckling för fler grupper av lärare. Skolverket föreslår en ändring av förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Ändringen innebär att myndigheten ska prioritera rektorer vid konkurrens om platser på det statliga rektorsprogrammet. Förslagets intentioner är positiva, men stadsledningskontoret bedömer, liksom förvaltningen för arbetsmarknad och vuxenutbildning, att det finns en risk att vuxenutbildningen och dess skolledare missgynnas av bestämmelsen. Skälet är att andelen skolledare som har en ledningsfunktion som motsvarar rektor är relativt hög inom vuxenutbildningen, eftersom huvudmannen har möjlighet att avstå från att delegera rektorsuppdraget vid utbildning på entreprenad.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positivt till Skolverkets förslag till förordning om nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare.

Det behövs dock ett förtydligande om hur meriteringskravet på en tjänstgöringsgrad om 50 procent för meritering ska tolkas i förhållande till föräldralediga och sjukskrivna. Det behövs också ett förtydligande av hur tjänstgöringskravet ska tolkas i förhållande till specialpedagoger som inte har undervisning i sin tjänst. Vidare ställer sig stadsledningskontoret tveksamt till att meriteringsvillkoret undervisning av hög kvalitet föreslås uppnås genom en obligatorisk uppdragsutbildning. Undervisningsskickligheten är det centrala i bedömningen av meritering, och det finns en risk att den faktiska undervisningsskickligheten inte motsvaras av teoretisk kompetensutveckling. Stadsledningskontoret instämmer dock i att likvärdighet och rättssäkerhet är centrala principer inför beslut om meritering. En meritering som också bygger på kollegial bedömning kräver tydliga kriterier.

Det är positivt att karriärstegsreformen på sikt kopplas till det nationella meriteringssystemet. Endast lärare med meriteringsnivå 2 kommer kunna utses till förstelärare med stöd av statsbidrag. Det framgår inte om även befintliga förstelärare behöver ha uppnått nivå 2. Detta behöver tydliggöras, eftersom det bland annat kan innebära ekonomiska konsekvenser för huvudmännen.

Stadsledningskontoret bedömer att det kommer vara kostsamt för huvudmännen att frigöra tid och resurser för förskollärares, lärares och rektorers kompetensutveckling inom ramen för ett nationellt professionsprogram. En situation med otillräckliga resurser kan få betydande konsekvenser för programmets legitimitet. Det finns beslut sedan tidigare om att avsätta statliga medel för införandet av ett nationellt professionsprogram. Skolverkets redovisning saknar dock en beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna för huvudmännen av de förslag som lämnas. Det går därför inte att bedöma om avsatta medel från statligt håll är tillräckliga för att kompensera kommunerna för den ambitionsökning som professionsprogrammet innebär. De ekonomiska konsekvenserna behöver beskrivas närmare och kompletteras med en långsiktig plan för finansiering. I det fall huvudmän ska finansiera professionsprogrammet genom att prioritera om inom nuvarande statsbidragsramar behöver konsekvenserna för andra statsbidragsfinansierade satsningar belysas.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

[...]

1. Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag att utveckla ett nationellt professionsprogram inom skolväsendet (U2022/02319). Uppdraget innebär att ta fram en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare inom skolväsendet samt ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare. Förslagen i denna redovisning har utarbetats av Skolverket i dialog med rådet för professioner i skolväsendet.

Kompetensutveckling är det centrala inom ett professionsprogram. Genom professionsprogrammet kan förskollärare, lärare och rektorer få helt nya möjligheter att utveckla sin professionella kompetens under hela sitt yrkesliv. Det nationella professionsprogrammet ska leda till förbättrad undervisning i förskolan och skolan. Skolverket bedömer att all kompetensutveckling inom professionsprogrammet bör utgå från barnens och elevernas behov och främja deras lärande. Kompetensutvecklingen ska också bidra till en utbildning som vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet.

Skolverket föreslår att endast rektorer, lärare och förskollärare som är verksamma i yrket bör omfattas, då endast den som är yrkesverksam kan bidra till skolprofessionernas utveckling och till en ökad kvalitet i undervisningen. Skolverket föreslår vidare att professionsprogrammet, i den del som berör lärare

och förskollärare, ska riktas mot de som har en behörighetsgivande examen. Skolverkets bedömning är att detta är en viktig förutsättning för professionsprogrammets legitimitet.

De förslag som avser innehållet i en nationell struktur för kompetensutveckling bygger på ett samspel mellan kollegialt lärande och individuell kompetensutveckling. Även meriteringssystemet vilar i grunden på detta samspel, men villkoren för meritering bygger till stor del på individuell kompetensutveckling i form av akademiska kurser. Detta syftar dels till att fler lärare och förskollärare ska bli behöriga för forskarstudier, dels till ett meriteringssystem som är rättssäkert.

Frågor om vilka ramfaktorer som kan påverka hur professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare kan realiseras och nå legitimitet hos målgrupperna har vid olika tillfällen varit uppe för diskussion i rådet för professioner i skolväsendet. Med ramfaktorer avses de omständigheter och förutsättningar som kan påverka implementeringen och utvecklingen av ett nationellt professionsprogram men som ligger utanför regeringsuppdraget. Några centrala ramfaktorer lyfts i slutet av redovisningen.

Ett system som kan utvecklas över tid

De förslag som Skolverket lägger fram ger förutsättningar för ett professionsprogram som är flexibelt i sitt innehåll och som över tid kan utvecklas med utgångspunkt i förändrade behov hos rektorer, lärare och förskollärare samt förändringar i omvärlden.

Inom en överskådlig framtid ska meriteringssystemet kopplas till karriärstegsreformen, vilket kommer att innebära att endast meriterade lärare kommer att kunna utses till förstelärare och lektorer. Genom tydliga kriterier för meriteringsnivåerna kan karriärstegsreformen också bli mer förutsägbar och likvärdig.

Innehåll i den nationella strukturen för kompetensutveckling för lärare och förskollärare

Skolverket bedömer att innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling behöver vara brett för att det ska upplevas som relevant för förskollärare och lärare i olika skolformer och verksamheter, undervisningsämnen etcetera. De kurser och utbildningar som föreslås ingå i den nationella strukturen ska kunna leda till fördjupning eller breddning av den behörighetsgrundande utbildningen eller till specialisering.

Innehållet i den nationella strukturen för kompetensutveckling föreslås till stor del bestå av kurser som ges av universitet och högskolor. Denna avgränsning underlättar bland annat kvalitetssäkringen av utbildningarna vilket kan stärka professionsprogrammet legitimitet. Det ger även möjlighet att bygga vidare på sin grundutbildning till en magisterexamen alternativt en masterexamen.

Inom professionsprogrammet ska det även finnas möjlighet att medverka i praktikinära forskning och forsknings- och utvecklingsprojekt.

Kollegialt lärande inom den nationella strukturen för kompetensutveckling

Redovisningen har som utgångspunkt att när utveckling av undervisningen sker systematiskt och tillsammans med kollegor är det ett av de mest kraftfulla sätten att förbättra kvaliteten på undervisningen och barnens och elevernas lärande. Medverkan i kollegialt lärande bedöms vara en avgörande förutsättning för att utveckla undervisningen samt för att identifiera behov av och omhänderta kunskaper från individuell kompetensutveckling. Utgångspunkten för planeringen av innehållet i det kollegiala lärandet bör vara en analys av skolans eller förskolans nuläge och de pedagogiska utmaningar som identifierats i det systematiska kvalitetsarbetet.

Innehållet i en nationell struktur för rektorers kompetensutveckling

Inom professionsprogrammet föreslås rektorer kunna ta del av olika former av kompetensutveckling. Skolverket erbjuder redan idag såväl poänggivande som icke poänggivande uppdragsutbildningar, exempelvis Fortbildning för rektorer (FFR) och Kompetensutveckling för rektorer i praktisk organisation och arbetsmiljö (KROA). Dessa utbildningar förslås ingå i den nationella strukturen tillsammans med andra högskolekurser med relevans för skolledarskap. Det ska även för rektorer vara möjligt att delta i kollegialt lärande, exempelvis i form av nätverk under ledning av lärosäten, samt i praktikinära forskning och i forsknings- och utvecklingsprojekt. Kurserna i fortbildning för rektorer (FFR) kommer på sikt att kunna leda till en magister eller masterexamen.

På samma sätt som för förskollärare och lärare är innehållet strukturerat utifrån rektorers behov av fördjupning, men också en breddning av kompetens.

Meriteringsnivåer och villkor för meritering

Inom professionsprogrammet ska det finnas möjlighet för lärare och förskollärare att meritera sig. Skolverket har i uppdrag från regeringen att undersöka hur villkor för en meriteringsnivå benämnd ”erfaren” för legitimerade lärare och förskollärare kan konstrueras. Skolverket har gjort bedömningen att det inte är ändamålsenligt att undersöka meriteringsnivån ”erfaren” utan att sätta den i relation till meriteringssystemet i sin helhet. Därför har myndigheten valt att lämna ett samlat förslag till meriteringssystem, där villkor för tre nivåer beskrivs. Skolverket föreslår att meriteringsnivåerna ska benämnas meriteringsnivå 1, meriteringsnivå 2 och meriteringsnivå 3.

Som villkor för meriteringsnivå 1 och 2 förslås kriterier som är tydliga och bidrar till förutsägbara beslut. Läraren eller förskolläraren ska ha legitimation och ha

arbetat minst 6 år i yrket, vara verksam vid ansökan om meritering, samt ha fullgjort akademiska studier med viss omfattning för respektive nivå. För meriteringsnivå 3 krävs en examen på forskarnivå. En övergångsbestämmelse för lärare och förskollärare med minst 12 år i yrket föreslås gälla i fyra år från ikraftträdandet. Övergångsbestämmelsen säkerställer att lärares och förskollärares långvariga yrkeserfarenhet tas tillvara vid meritering.

Skolverket har även haft i uppdrag att utreda hur villkoret undervisning av hög kvalitet kan bedömas. Kollegiala bedömningar föreslås i förarbetena men bedöms i nuläget inte som en framkomlig väg, dels mot bakgrund av den generella lärarbristen i skolväsendet, dels den komplexitet en kollegial bedömning skulle innebära avseende likvärdighet och rättssäkerhet. Inte heller att rektorerna ska göra bedömningen har ansetts som genomförbart, bland annat med tanke på den administrativa börda detta skulle medföra för rektorerna.

Meriteringsvillkoret undervisning av hög kvalitet föreslås uppnås genom en uppdragsutbildning som anordnas av universitet och högskolor på uppdrag av Skolverket. Kursen riktas till erfarna lärare och har fokus på analys och vidareutveckling av kvalitet i undervisningen. Förslaget kan delvis uppfattas frångå intentionerna i regeringsuppdraget. På sikt kan förslaget dock skapa förutsättningar för kollegiala bedömningar av undervisning av hög kvalitet som ett sätt att synliggöra och utveckla undervisningens kvalitet till gagn för barns och elevers lärande och utveckling.

Struktur för samarbete mellan Skolverket, universitet och högskolor samt yrkeshögskolan

Regeringen har gett Skolverket i uppdrag att ta fram en struktur för ett samarbete mellan myndigheten och universitet och högskolor samt yrkeshögskolan som syftar till att utveckla insatser inom den nationella strukturen en för kompetensutveckling. Skolverkets samlade bedömning är att en särskild samarbetsstruktur mellan Skolverket, universitet och högskolor som bedriver förskolläraryrket och lärarutbildning samt med fortbildning för rektorer (FFR), behöver etableras i syfte att samordna och utveckla högskolekurser inom ramen för ett nationellt professionsprogram. För detta samarbete bör en nationell arena för samverkan för professionsprogrammet (NASP) etableras. NASP föreslås arbeta på initiativ av Skolverket och Sveriges universitets- och högskoleförbund och fungera som styrgrupp för arbetsgrupper med uppdrag att utveckla nya och befintliga uppdragsutbildningar inom ramen för professionsprogrammet.

Datum: 2024-09-24

Ärendenummer: SLK-2024-00696

Utbildningsdepartementet

u.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia: ulrika.palm@regeringskansliet.se.

Diarienummer: U2024/01380

Göteborgs Stads yttrande över remiss från Utbildningsdepartementet - Statens skolverks redovisning av uppdrag om ett nationellt professionsprogram

Göteborgs Stads beredning av ärendet har framför allt fokuserat på förslaget till meriteringssystem. Vissa bedömningar görs dock kring andra delar av Skolverkets redovisning. Göteborgs Stad tillstyrker Skolverkets förslag, med följande synpunkter och kommentarer.

Göteborgs Stad har i tidigare yttranden till departementet sett positivt på ett nationellt professionsprogram och att staten tar en aktiv roll i att skapa förutsättningar för professionsutveckling. Samtidigt bedömer Göteborgs Stad att ansvarsfördelningen behöver vara tydlig och avvägd mellan stat och skolhuvudmän vad gäller personalens kompetensutveckling. Det behöver vara tydligt att det är rektorerna som beslutar om vilken personal som ska erbjudas kompetensutveckling, samt dess inriktning och omfattning. Professionsprogrammet behöver också samspela med verksamhetens förutsättningar och lokala behov av kompetensutveckling. Det är därför viktigt med nära och kontinuerlig dialog och samråd med huvudmännen i arbetet med att fortsatt utveckla innehållet i de kurser och utbildningar som föreslås ingå i den nationella strukturen, exempelvis vad gäller innehållet i Skolverkets meriterande uppdragsutbildningar.

Den kommunala vuxenutbildningens förutsättningar och behov behöver beaktas tydligare inom ramen för professionsprogrammet. Det handlar bland annat om den utmaning som finns gällande kompetensförsörjning avseende legitimerade yrkeslärare, och det faktum att förutsättningarna för att ta del av kompetensutveckling varierar mellan olika grupper. Det behövs ytterligare utredningsarbete för att säkerställa en likvärdig tillgång till kompetensutveckling för fler grupper av lärare. Vidare föreslår Skolverket en ändring av förordning (2011:183) om befattningsutbildning och fortbildning för rektorer och annan personal med motsvarande ledningsfunktion i skola, förskola och fritidshem. Ändringen innebär att myndigheten ska prioritera rektorer vid konkurrens om platser på det statliga rektorsprogrammet. Förslagets intentioner är positiva, men Göteborgs Stad bedömer att det finns en risk att vuxenutbildningens och dess skolledare missgynnas av bestämmelsen. Skälet är att andelen skolledare som har en ledningsfunktion som motsvarar rektor är relativt hög inom vuxenutbildningen, eftersom huvudmannen har möjlighet att avstå från att delegera rektorsuppdraget vid utbildning på entreprenad.

Göteborgs Stad är i huvudsak positivt till Skolverkets förslag till förordning om nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och förskollärare.

Det behövs dock ett förtydligande om hur meriteringskravet på en tjänstgöringsgrad om 50 procent för meritering ska tolkas i förhållande till föräldralediga och sjukskrivna. Det behövs också ett förtydligande av hur tjänstgöringskravet ska tolkas i förhållande till specialpedagoger som inte har undervisning i sin tjänst. Vidare ställer sig Göteborgs Stad tveksamt till att meriteringsvillkoret undervisning av hög kvalitet föreslås uppnås genom en obligatorisk uppdragsutbildning. Undervisningsskickligheten är det centrala i bedömningen av meritering, och det finns en risk att den faktiska undervisningsskickligheten inte motsvaras av teoretisk kompetensutveckling. Göteborgs Stad instämmer dock i att likvärdighet och rättssäkerhet är centrala principer inför beslut om meritering. En meritering som också bygger på kollegial bedömning kräver tydliga kriterier.

Det är positivt att karriärstegsreformen på sikt kopplas till det nationella meriteringssystemet. Endast lärare med meriteringsnivå 2 kommer kunna utses till förstelärare med stöd av statsbidrag. Det framgår inte om även befintliga förstelärare behöver ha uppnått nivå 2. Detta behöver tydliggöras, eftersom det bland annat kan innebära ekonomiska konsekvenser för huvudmännen.

Göteborgs Stad bedömer att det kommer vara kostsamt för huvudmännen att frigöra tid och resurser för förskollärares, lärares och rektorers kompetensutveckling inom ramen för ett nationellt professionsprogram. En situation med otillräckliga resurser kan få betydande konsekvenser för programmets legitimitet. Det finns beslut sedan tidigare om att avsätta statliga medel för införandet av ett nationellt professionsprogram. Skolverkets redovisning saknar dock en beskrivning av de ekonomiska konsekvenserna för huvudmännen av de förslag som lämnas. Det går därför inte att bedöma om avsatta medel från statligt håll är tillräckliga för att kompensera kommunerna för den ambitionsökning som professionsprogrammet innebär. De ekonomiska konsekvenserna behöver beskrivas närmare och kompletteras med en långsiktig plan för finansiering. I det fall huvudmän ska finansiera professionsprogrammet genom att prioritera om inom nuvarande statsbidragsramar behöver konsekvenserna för andra statsbidragsfinansierade satsningar belysas.

Göteborgs kommunstyrelse