

Handläggare
Ingela Hyddmark
Telefon: 08-508 33 850**Till**
Utbildningsnämnden
2021-09-23

Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

Remiss från kommunstyrelsen, dnr KS 2021/986

Förvaltningens förslag till beslut

1. Utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Lena Holmdahl
Utbildningsdirektör

Niclas Westin
Avdelningschef

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har remitterat promemorian ”Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare” till utbildningsnämnden för yttrande. I promemorian föreslås att ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska inrättas med syftet att stärka skolprofessionerna, höja kvaliteten på utbildningen och att öka skolprofessionernas attraktionskraft. Programmet föreslås bestå av två bärande delar. En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt ett nationellt meriterings-system för legitimerade lärare respektive förskollärare.

Utbildningsförvaltningen tillstyrker generellt förslagen i promemorian. Flera av förslagen i promemorian ligger väl i linje med tidigare beslut av utbildningsnämnden samt förvaltningens tidigare arbete med lärares karriär. Utbildningsförvaltningen vill understryka vikten av att erfarenheterna av detta arbete, och motsvarande erfarenheter hos andra huvudmän, tillvaratas.

Förvaltningen avstyrker förslaget om att likställa undervisning vid universitet och högskola med undervisning i förskolan,

Utbildningsförvaltningen

Avdelningen för utveckling och
samordning/FoU-enheten
Hantverkargatan 3 A
Box 22049
104 22 Stockholm
Telefon 08- 508 33 50
ingela.hyddmark@edu.stockholm.se
stockholm.se

fritidshemmet, i den obligatoriska skolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Skälet till avstyrkan är att det är väsentliga skillnader i att undervisa barn i förskolan, elever i den obligatoriska skolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan och att undervisa studenter vid ett lärosäte.

Promemorian saknar en analys av de ekonomiska och administrativa konsekvenserna av förslagen för huvudmännen. Förvaltningens uppfattning är att ett nationellt professionsprogram ska ha en statlig finansiering fullt ut. Förvaltningen vill understryka vikten av säkra att administrationen av programmet inte leder till en ökad administration för huvudmännen.

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Bakgrund/ärendet

Utbildningsnämnden har fått departementspromemorian ”Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare” på remiss från kommunstyrelsen.

Förslaget har sin grund i Skolkommissionen förslag om att ett nationellt professionsprogram ska inrättas. Skolkommissionens förslag har därefter tagits vidare av Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner.

I promemorian föreslås att ett nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare ska inrättas med syftet stärka skolprofessionerna, höja kvaliteten på utbildningen och öka skolprofessionernas attraktionskraft. Förslaget är framtaget i en reformvårdande anda och syftar därmed till att stärka befintliga strukturer som till exempel karriärstegsreformen.

Av promemorian framgår att programmet framöver både kan utvecklas och utvidgas. Programmet föreslås bestå av två bärande delar. En nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare samt ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare.

Skolverket föreslås vara ansvarig myndighet för professionsprogrammet. Inom Skolverket ska ett råd för professioner i skolväsendet inrättas med företrädare för rektorer, lärare och förskollärare, huvudmän, universitet och högskolor. Rådet ska bistå Skolverket i arbetet med programmets olika delar.

Regleringen av professionsprogrammet planeras att träda i kraft den 1 juli 2023.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom avdelningen för utveckling och samordning, i samverkan med förskoleavdelningen, grundskoleavdelningen, gymnasieavdelningen samt avdelningen för personal och kompetensförsörjning.

Ärendet kommer att behandlas av den fackliga samverkansgruppen den 14 september 2021. Funktionshinderrådet kommer att få möjlighet att behandla ärendet vid sammanträdet den 15 september 2021.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Flera av förslagen i promemorian ligger väl i linje med tidigare beslut av utbildningsnämnden samt förvaltningens tidigare arbete med lärares karriär. Utbildningsförvaltningen tillstyrker generellt förslagen i promemorian, men lämnar nedan synpunkter på några delar.

Förslagen i promemorian vänder sig i hög utsträckning till målgruppen legitimerade lärare. Delar av promemorian, framför allt kapitel 2 och 3, har liten koppling till förskolan som skolform och dess särskilda förutsättningar och utmaningar. Av promemorian framgår att utbudet i det nationella professionsprogrammet ska utvärderas kontinuerligt och revideras för att möta de förändringar som sker i exempelvis föreskrifter inom utbildningsområdet, i samhället samt utifrån kunskapsläget inom skolforskningen över tid. Förvaltningen vill här understryka vikten av att programmets utbud till målgrupperna förskollärare och rektor ökas.

Förvaltningens synpunkter på förslag 6.1

Utbildningsförvaltningen är i grunden positiv till ett nationellt professionsprogram för legitimerade lärare och förskollärare samt för rektorer. Ett sådant program bidrar till yrkenas attraktivitet och ger förutsättningar för en nationell likvärdighet avseende den kompetens som professionerna bör besitta.

Utbildningsförvaltningen vill understryka betydelsen av att det nationella professionsprogrammet vilar på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet samt utvecklas i samarbete med såväl profession, skolhuvudmän som lärosäten. Förvaltningen vill vidare

betona betydelsen av att tillvarata internationella erfarenheter från uppbyggnad av professionsprogram.

I samband med karriärstegsreformens införande beslutade flera huvudmän om att meritering var önskvärt i samband med rekrytering. Innehåll och erfarenheterna hos olika huvudmän av de olika meriteringarna bör tillvaratas vid utarbetandet av det nationella meriteringssystemet.

Utbildningsnämnden beslutade tidigt (dnr 09–201/1320) om ett meriteringssystem för lärare och ett sådant system upphandlades initialt av förvaltning 2013. Idag finns cirka 150 lärare vid stadens skolor som genomgått det upphandlade meriteringssystemet och förvaltningen är angelägen om att en valideringsmöjlighet införs för de lärare som erhållit meritering. Vidare bör förvaltningens erfarenheter av arbetet med lärares meritering tillvaratas vid utarbetandet av det nationella meriteringssystemet.

Förvaltningen vill understryka att flera, i det systematiska kvalitetsarbetet, lokalt identifierade utvecklingsbehov sannolikt inte fullt ut kan rymmas inom ett nationellt professionsprogram. Det är därför angeläget om att det även fortsättningsvis finns utrymme för lokala kompetensutvecklingsinsatser under skolarbetet.

Förvaltningen förespråkar vidare ett ökat nationellt ansvar för kompetensförsörjningen i skolväsendet genom en utbyggnad och förstärkning av grundutbildningen jämte andra långsiktiga kompetensutvecklingssatsningar avseende förskollärare, mot bakgrund av det förhållandevis låga utbudet av legitimerade förskollärare.

Promemorians förslag innehåller inte några skrivningar eller analyser av ekonomiska eller administrativa konsekvenser för huvudmännen. Förvaltningen betonar att ett statligt professionsprogram, inklusive de administrativa system som kommer att behöva utarbetas så att de stödjer och underlättar huvudmäns och professionernas arbete, bör finansieras med statliga medel i alla delar.

Förvaltningens synpunkter på förslag 6.2

Förvaltningen instämmer i utredningens grundidé och konstaterar att förslaget om en nationell struktur har en god potential för att befrämja en likvärdig och kvalitativ kompetensutveckling som blir mindre avhängig huvudmännens olika förutsättningar.

Förslaget om att införliva de olika insatser för kompetensutveckling, som idag ryms inom de nationella skolutvecklingsprogrammen, i en sammanhållen struktur med tydlig målsättning i ett program ger såväl långsiktighet som bättre möjligheter till uppföljning. För att professionsprogrammet ska bli ett kraftfullt verktyg för undervisningsutveckling i samtliga skolformer krävs att styrning och syfte med insatserna klargörs på olika nivåer, akademisk kontra praktisknära kompetensutveckling och mer kollegiala utbildningsprocesser.

I promemorian understryks betydelsen av att förskollärare, lärare och rektor bedriver, och bidrar till, forskning inom respektive skolform som en nödvändig förutsättning för att utbildningen ska uppfylla skollagens krav på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. I detta behöver det nationella professionsprogrammets roll förtydligas i relation till övriga nationella professionssatsningar. Exempelvis gäller detta det nya statsbidraget för praktisknära forskning och den nationella försöksverksamheten med praktisknära forskning inom ramen för ULF-avtalen. Även förhållandet till Skolforskningsinstitutets roll och erbjudande behöver klargöras.

Förvaltningen vill betona vikten av att ett nationellt professionsprogram innehåller ett rikt och varierat utbud av olika insatser. Förvaltningen vill särskilt understryka vikten att programmet innehåller insatser som även vänder sig till lärare och rektor inom särskolan och lärare i praktiskt-estetiska ämnen samt yrkesämnen.

Förvaltningen understryker vikten av att det nationella professionsprogrammet innehåller tidsmässigt längre satsningar, exempelvis speciallärarespecialisering eller utbildningar på avancerad nivå såsom magister-, master- och forskarutbildning.

För att säkra vetenskaplig grund bör universitetens, övriga lärosäten och Yrkeshögskolans poänggivande kurser, inklusive de som tillhör den avancerade nivån, vara ryggraden i programmet.

Genomförandet av det nationella professionsprogrammet fordrar att en rad förutsättningar är på plats. Dessa förutsättningar behöver identifieras inför implementeringen av programmet. Staten behöver här ta ansvar för att, utöver finansiering av själva programmet, även bidra till finansiering av nödvändiga förutsättningar.

Förvaltningens synpunkter på förslag 6.3

Förvaltningens uppfattning är att möjligheten att få de olika meriteringsnivåerna ska bygga på ett entydigt regelverk, där samma

krav på erfarenhet ska gälla för att bli meriterad som särskilt meriterad.

I promemorian föreslås att det ska krävas fyra års erfarenhet för förskollärare/lärare som arbetar på skolor med särskilt svåra förutsättningar och åtta års erfarenhet på övriga skolor. Utbildningsförvaltningen uppfattning är att det ska vara samma erfarenhetslängd oavsett. Förvaltningen föreslår att förskolläraren/läraren ska ha sex års erfarenhet, motiverat av att lärare i grund- och gymnasieskola (inklusive särskolan) oftast undervisar och arbetar i tre-årscykler.

Förvaltningens skäl till att avvisa förslaget grundar sig i förvaltningens arbete med, och konsekvenserna av, det nya samlade statsbidraget för karriärtjänster. Det nya samlade statsbidraget för karriärtjänster innehåller två pottar – en pott till skolor med särskilt svåra förutsättningar och en pott till övriga skolor. Statsbidraget bygger på att Skolverket årligen identifierar vilka skolor som anses ha extra svåra förutsättningar. När det nu tillämpas för andra året i rad kan konstateras att de befarade konsekvenserna, som förvaltningen uppmärksammade utbildningsdepartementet på i juni 2020 (dnr 2.3.4.-5480/2020) visat sig vara korrekta.

De befarade konsekvenserna, bland annat i form av att delvis olika skolor identifierats som skolor med särskilt svåra förutsättningar olika läsår, att planering och framförhållning försvårats, att friutrymmet minskat samt en ökad administration, har besannats. Vi vet också att hur huvudmän valt att organisera sina skolor har stor betydelse för huruvida en skola bedöms ha särskilt svåra förutsättningar eller ej.

I utbildningsförvaltningens riktlinjer för karriärstegsreformen förtydligas det nationella kravet på dokumenterad erfarenhet. Kravet förtydligades med att erfarenheten ska ha erhållits efter det att läraren fått examen, att läraren arbetat minst halvtid samt att erfarenheten hämtats från de skolformer och de ämnen som läraren har behörighet för. Förvaltningen föreslår att det kommande meriteringsprogrammet har motsvarande krav.

Karriärstegsreformen, i dess nuvarande form, omfattar inte förskollärare utan endast legitimerade lärare som undervisar i den obligatoriska skolan på gymnasie- och gymnasiesärskolan samt inom vuxenutbildningen. Då förstelärare och lektor inte är skyddade titlar finns det huvudmän som infört förste förskollärare på fritidshemmet och inom förskolan. Utbildningsförvaltningens

riktlinjer för reformen stipulerar att befattningarna förstelärare och lärare med lektorat endast får innehas av de lärare som uppfyller kraven i statsbidragsförordningen, vilket bland annat gör att legitimerade förskolelärare inte omfattas.

I promemorian föreslås att förskollärare ska kunna uppnå meritering och särskild meritering, men det framgår inte huruvida legitimerade förskollärare i framtiden kommer att omfattas av karriärstegsreformen. I den statliga utredningen Förskola för alla barn föreslås att förskollärare som arbetar på särskilt utsatta förskolor ska kunna inrätta förste förskollärare. Utbildningsförvaltningen har i sitt remissvar (dnr 1.6.1–2241/2021) ställt sig positiva till att legitimerade förskollärare ska kunna få förste förskolelärartjänster i samtliga förskolor, inte endast i särskilt utsatta, samt i förskoleklassen. Förvaltningens uppfattning är att undervisningen i förskolan och fritidshemmet bör omfattas av en utvidgad karriärstegsreform och därmed att även legitimerade förskollärare kan söka karriärtjänsterna förstelärare och en karriärtjänst som lektor.

Förvaltningen avstyrker förslaget om att likställa undervisning vid universitet och högskola med undervisning i förskolan, fritidshemmet, i den obligatoriska skolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Skälet till avstyrkan är att det är väsentliga skillnader i att undervisa barn i förskolan, elever i den obligatoriska skolan, gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan och att undervisa studenter vid ett lärosäte. I förvaltningens riktlinjer för karriärstegsreformen stipuleras att, kravet för att erhålla ett lektorat det vill säga en karriärtjänst som lektor, är att läraren har skolverkslegitimation som lektor eller har erhållit titeln lektor i Stockholms stad eller av annan huvudman. Skolverket utfärdade lektorslegitimationer fram t.o.m. den 30 juni 2014 och därefter blev det upp till varje huvudman att utnämna lektorer. Bland kraven för att utnämnas, få titeln lektor, är bland annat att läraren genom dokumentation kan redovisa minst fyra års väl vitsordat arbete med undervisning inom ramen för en eller flera anställningar inom skolväsendet.

Förvaltningen understryker att, för att uppfylla villkoren för särskilt meriterad ska förskolläraryrket/lärarbefattningen räknas efter det att läraren erhållit sin behörighetsgivande examen, att erfarenheten ska bygga på minst halvtid samt att undervisningen ska ha bedrivits i den skolform och i förekommande fall i de ämnen och i de årskurser som läraren har behörighet för.

Förvaltningens synpunkter på förslag 6.4

Förvaltningens uppfattning att tydliga kvalifikationskrav, transparens vid rekryteringar tillsammans med en tydlig och kommunicerad roll- och ansvarsbeskrivning är väsentliga för karriärstegsreformens legitimitet. Förvaltningen välkomnar därför förslaget om meritering och särskild meritering som en grund för befattningarna förstelärare och lärare med lektorat.

Förvaltningen vill framhålla att det inte finns en samlad bild eller definition av innebörden av undervisningsskicklighet, det som sker i mötet mellan förskolläraren/läraren och barn/elev. Det är stor skillnad på hur skickligheten ter sig och manifesteras beroende på skolform. Utredningens förslag om att bedömning av undervisningens kvalitet kan ske genom kollegial observation är inte i linje med den formalisering med kriterier som en meriteringsprövning innebär. Förvaltningen vill betona vikten av att den prövning av kompetens som beskrivs i förslaget genomförs på ett rättssäkert sätt. Strukturer för samverkan mellan huvudmän, lärosäten och skolmyndigheter behöver tas fram i detta arbete.

Förvaltningen har i ett tidigare remissvar (dnr 1.6.1–2897/2018) avstyrkt förslaget om att *strikt* koppla karriärstegsreformen till professionsprogrammets kompetensnivåer. Förvaltningen menar att det även efter att meriteringsprogrammet genomförts bör finnas en möjlighet för huvudmän att utifrån identifierade, mycket specifika behov, i verksamheten frångå kravet på meritering vid rekrytering till de tjänster som omfattas av statsbidraget för karriärtjänster.

Förvaltningens synpunkter på förslag 6.5

Utbildningsförvaltningen är positiv till att Skolverket ges i uppdrag att ansvara för det nationella professionsprogrammet. Skolverket har idag uppdrag att utfärda legitimationer och delarna i det framtida professionsprogrammet kommer till stor del att vända sig till legitimerade förskollärare och lärare.

Förvaltningen vill betona att ett statligt ansvarstagande för ett nationellt professionsprogram bör innehålla en skyldighet att finansiera programmets olika kurser och insatser. Vidare vill förvaltningen betona att administrationen kring programmet utformas på ett tidseffektivt sätt och därmed inte skapar onödig administration för programmets deltagare eller för skolhuvudmännen.

Förvaltningens synpunkter på förslag 6.6 – 6.8

Utbildningsförvaltningen konstaterar att det råd som ska bistå Skolverket i arbetet med det nationella professionsprogrammet samt med meriteringssystemet har en mycket grannliga uppgift framför sig.

Då innehållet i det nationella professionsprogrammet kommer att vara omfattande för att täcka de mer generella behoven inom olika skolformer, ämnesutveckling och ämnesdidaktik, övergripande skolutvecklingsbehov samt skollädaresatsningar av olika slag, ser förvaltningen ett behov av att referensgrupper med olika inriktning knyts till Skolverkets och Rådet för professioner i skolväsendets arbete med programmet.

Erfarenheter och insikter, med bärighet på ett nationellt professionsprogram och meriteringssystem, hos övriga skolmyndigheter bör tillvaratas vid utarbetandet av dessa.

Förvaltningen understryker ytterligare en gång att utformandet av det nationella programmet behöver ta hänsyn till behovet av lokala kompetensutvecklingsinsatser utifrån identifierade behov. Förvaltningen understryker även att de erfarenheter av meriteringsprogram som finns hos skolhuvudmän och lärare tillvaratas i utarbetandet av det nationella meriteringsprogrammet samt att valideringsmöjligheter erbjuds.

Förvaltningens synpunkter på förslag 6.9

Förvaltningen understryker vikten av möjligheten att överklaga beslut om meriteringsnivå.

Konsekvenser för barn och barnets rättigheter samt jämställdhetsanalys

Då ärendet är ett svar på en remiss från kommunstyrelsen gör förvaltningen ingen egen analys av ärendets konsekvenser för jämställdhet eller för barn och barns rättigheter. Förvaltningen förutsätter att en sådan analys vid behov görs i den fortsatta hanteringen av ärendet.

Förslag till beslut

Förvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen samt att beslutet justeras omedelbart med anledning av svarstiden på remissen.

Bilaga

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