

Handläggare
Eija Pohjanen
Telefon: 08-508 10 016

Till
Östermalms stadsdelsnämnd
2018-05-24

Med undervisningsskicklighet i centrum - ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17)

Remiss från kommunstyrelsen, dnr 2018/558

Förvaltningens förslag till beslut

1. Stadsdelsnämnden godkänner förvaltningens svar till remissen och överlämnar förvaltningens tjänsteutlåtande till kommunstyrelsen.
2. Omedelbar justering.

Christina Klang
stadsdelsdirektör

Eva Broström
avdelningschef

Sammanfattning

Utredningen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag. Utredningen fortsätter utveckla Skolkommissionens förslag om ett professionsprogram i syfte att skapa en sammanhållande systematik.

Professionsprogrammet föreslås omfatta legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer och förskolechefer och bygger på tre antaganden: att det behövs ett samlat grepp för utveckling av lärares och rektorers yrkesskicklighet, att det behövs tydliga beskrivningar av lärar- och rektorskompetens och att det behövs mer utvecklade modeller för att använda kompetens så att identifierad och erkänd kompetens kan användas mer strategiskt.

Förvaltningen ser huvudsakligen positivt på förslagen i remissen och ställer sig bakom utredningens förslag om ett nationellt professionsprogram för lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling i syfte att möjliggöra en stärkt undervisning. Förvaltningen kan dock konstatera att vissa saker behöver utredas ytterligare innan de förslag som utredningen kommit fram till kan genomföras. Bland annat gällande ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen samt funktionens sammansättning och roll.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom Förskole- och parklekavdelningen.

Remissbehandling

Remissen kommer från kommunstyrelsen och remisstiden sträcker sig till den 24 maj. Remissinstanserna inom staden är Enskede-Årsta-Vantör och Östermalms stadsdelsnämnder, utbildningsnämnden och stadsledningskontoret.

Förvaltningen har begärt anstånd med svarande av remissen till den 25 maj.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 15 september 2016 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bland annat se över behörighets- och legitimationsreglerna.

Sammanfattning av remissen

Utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner, U 2016:06, överlämnar sitt slutbetänkande *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling*. Utredningen har till uppdrag att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag och bland annat se över behörighets- och legitimationsreglerna. Utredningen lämnade den 8 juni 2017 över delbetänkandet *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola*. I delbetänkandet redovisades de delar av uppdraget som rör justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna, uppdraget att utreda om förskolechefer i förskolan bör benämnas rektorer i skollagen och uppdraget att se över hur en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena kan säkras. I och med detta slutbetänkande slutredovisas utredningens uppdrag.¹

Professionsprogrammet som utredningens bärande strategi

Skolkommissionen presenterade 2017 förslag till en samlad strategi för ökad kunskap och likvärdighet. Ett av Skolkommissionens förslag var att ett nationellt professionsprogram för lärare och skolledare ska inrättas i syfte att främja lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling, och för att skapa

¹ Östermalms stadsdelsnämnd har den 21 september 2017 godkänt förvaltningens svar till remissen gällande delbetänkandet *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för bättre skola*, dnr 2017-497-1.5.1.

generella förutsättningar för kapacitetsbyggande i skolväsendet. Detta för att möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsresultat. Denna utredning tar vid Skolkommisionens linje genom att fortsätta utveckla förslaget om ett professionsprogram i syfte att skapa en sammanhållande systematik för såväl utveckling av lärares och skolledares kompetens som dess strategiska användning.

Tillgången till legitimerade lärare och nivån på lärarnas undervisningsskicklighet är centrala faktorer för skolans kvalitet och resultat. Utredningens bedömning är att den utvecklingsmodell som tanken om ett professionsprogram innebär ger den systematik och struktur som är nödvändig för att kunna föreslå verkningfulla lösningar på flera av de frågor som utredningen fått i uppgift att hantera. Detta gäller inte minst den övergripande frågan om hur attraktionskraften i att arbeta som lärare eller rektor kan öka.

Utredningens direktiv, liksom själva logiken med professionsprogrammet att utveckling bygger på de professionellas inflytande och aktiva roll, medger inte att skarpa förslag läggs i alla delar men utredningen hoppas kunna bidra till utvecklingen av professionsprogrammet genom att presentera ett förslag till ett ramverk som ett första steg liksom att peka på hur arbetet kan löpa vidare.

Utredningen har inte haft till uppgift att föreslå vilken organisation eller myndighet som ska ansvara för professionsprogrammet. Denna fråga hanteras istället av 2017 års Skolmyndighetsutredning som lämnar sina förslag i juni 2018. Tidpunkten för när organisationen kan komma till stånd påverkar också när professionsprogrammet i sin helhet kan etableras.

Professionsprogrammet föreslås omfatta legitimerade lärare och förskollärare samt rektorer och förskolechefer anställda i skolväsendet. *Här används lärare och rektorer för dessa grupper.*

Professionsprogrammets tre byggstenar

Professionsprogrammet bygger på tre antaganden:

- att det behövs ett samlat och förstärkt grepp för utveckling av lärares och rektorers yrkesskicklighet, det vill säga professionsprogrammet behöver en kompetensutvecklande del.
- att det behövs tydliga beskrivningar av lärar- och rektorskompetens från grundläggande nivå upp till mycket

- avancerad nivå liksom tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika nivåer av kompetens.
- att det behövs mer utvecklade modeller för att använda kompetens så att identifierad och erkänd kompetens kan användas mer strategiskt.

Å ena sidan ska programmet genomföras nationellt och innehålla en tydlig systematik för att likvärdighet ska kunna nås, för lärare och rektorer men framför allt för att alla elever ska få delta i undervisning som håller hög kvalitet. Å andra sidan ska programmet också rymma en variation av metoder och innehåll, beroende på att det ska förverkligas hos huvudmän och skolenheter som har mångskiftande lokala förutsättningar och behov.

I fokus för programmet står ambitionen att stärka undervisningen och därigenom bidra till positiva effekter på elevers kunskapsutveckling och skolresultat. Utgångspunkten är att lärare och rektorer ska vara drivande aktörer för utvecklingen. Programmet är tänkt att vara ett redskap för att professionerna ska kunna synliggöra och driva utvecklingen av yrkesskicklighet, och bidra till att ge lärare och rektorer förutsättningar för att ta professionellt ansvar.

Möjlighet till kompetensutveckling

För att lärare eller rektor ska bli framgångsrik i sin yrkesgärning krävs kontinuerlig kompetensutveckling genom hela yrkeslivet. Utredningen föreslår att skollagen ändras så att legitimerade lärare och rektorer ges möjlighet att kontinuerligt ta del av kompetensutvecklingsinsatser som stärker yrkesskickligheten. Utredningen menar också att det är nödvändigt att lärare och rektorer generellt får ett större eget inflytande över innehållet i kompetensutvecklingen samt hur denna ska genomföras. Samtidigt är det viktigt att rektor och huvudman även fortsättningsvis har ett inflytande över inriktningen på lärarnas och rektorernas kompetensutveckling för att verksamheten som helhet ska utvecklas i önskad riktning.

Under den första tiden i yrket är kompetensutvecklingen i professionsprogrammet i lägre grad valbar än senare. Längre in i yrkeslivet får programmet mer karaktären av ett erbjudande som ger läraren och rektorn stärkta och tydliga karriärmöjligheter men som också innebär ökade krav på den individuella insatsen och det individuella ansvarstagandet.

Utredningen föreslår att funktionen på sikt blir en tydlig nod för att avgöra vilka kompetensutvecklingsinsatser som ska erbjudas nationellt. I funktionen bör representanter för bland annat professioner, huvudmän och universitet och högskolor gemensamt, och utifrån en given ekonomisk ram, analysera behovet av och planera nationella insatser. Motsvarande arbete bör också genomföras av parterna regionalt.

Kunskap och kompetens kan bekräftas nationellt

Utredningen föreslår att professionsprogrammet omfattar en möjlighet till nationellt erkännande av en enskild lärares eller rektors kunskap och kompetens på olika nivåer. Detta för att skapa tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika nivåer av kompetens som bland annat kan användas vid tillsättning av karriärtjänster. Utredningen föreslår att fyra nationellt reglerade kompetensnivåer inrättas för legitimerade lärare: legitimerad lärare, erfaren lärare, meriterad lärare samt särskilt meriterad lärare. Motsvarande nivåer ska finnas för legitimerade förskollärare. Utredningen föreslår att två nationellt reglerade nivåer införs för rektorer; rektor och meriterad rektor. Kompetensbeskrivningarna för de olika nivåerna bör utarbetas i huvudsak av professionerna och beslutas av funktionen. Utredningen menar att undervisningsskicklighet bör vara det avgörande kriteriet för att få ett nationellt kompetenserkanande.

Den enskilde läraren eller rektorn avgör själv om, och i så fall när, en ansökan om erkännande av kompetens ska göras. Ett erkännande på en viss nivå utgår från den kunskap och kompetens som läraren eller rektorn har tillägnat sig fram till tiden för ansökan. Ett erkännande på en viss nivå leder inte per automatik till en förändrad lön, en förändrad tjänst eller förändrade arbetsuppgifter. Ett erkännande på en viss nivå leder däremot till ökade möjligheter för den enskilda läraren att kunna komma ifråga för en karriärtjänst eller för att ta ansvar för vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter. Prövningen om en lärares eller rektors kunskap och kompetens motsvarar en viss nivå bör av legitimitetskäl ske regionalt eller nationellt inom funktionen, ej lokalt. För vissa kompetensnivåer bör prövningen utföras av särskilt yrkesskickliga lärare respektive rektorer.

Möjligheter att använda kompetens strategiskt

Det är viktigt för skolans utveckling att de skickligaste lärarna och rektorerna kan användas där de gör störst nytta för eleverna och för utvecklandet av professionen. De nationellt fastställda

kompetensnivåerna ger huvudmän bättre möjligheter att rekrytera och använda kompetens strategiskt.

För vissa särskilt kvalificerade arbetsuppgifter bör på sikt krav om en viss kompetensnivå ställas på den lärare eller förskollärare som utför dem. Vilka arbetsuppgifter som ska kräva en viss kompetensnivå liksom vilken nivå som ska krävas bör fastställas i anslutning till att beslut fattas om nationella kompetensbeskrivningar. Initialt bör detta vara något som huvudmannen ska sträva efter. Utredningen menar att det till exempel bör övervägas om det bör ställas krav på en viss kompetensnivå för den som ska vara ämnesansvarig eller för den som ska fungera som mentor för nyutexaminerad lärare. För att möjliggöra att ett sådant krav kan ställas på sikt föreslår utredningen en satsning på mentorsutbildning.

För att förstärka möjligheterna att kunna dra nytta av den kunskap och kompetens som legitimerade lärare och förskollärare som har examen på forskarnivå (lektorer) besitter föreslår utredningen att ett nytt statsbidrag bör införas. För att få ta del av statsbidraget föreslås att huvudmannen samtidigt bidrar med minst motsvarande belopp.

Hur karriärstegsreformen och lärarlönesatsningen bör utvecklas

De två statliga satsningarna karriärstegsreformen och lärarlönelyftet syftar bland annat till att öka läraryrkets attraktionskraft. Båda satsningarna har viktiga syften men har genom sättet det implementerats på kommit att möta mycket kritik. Bland annat har satsningarna kritiserats för att brista i legitimiteten och att det har varit otydligt vad som krävs för att tilldelas en förstelärartjänst. Utredningen föreslår att statsbidraget till skolhuvudmän som inrättar karriärsteg för lärare ska kopplas till utredningens förslag om ett professionsprogram. Några ändringar föreslås inte såvitt avser lärarlönelyftet. Genom den struktur som professionsprogrammet ger bedöms däremot de två satsningarna lärarlönelyftet och karriärstegsreformen på sikt kunna samverka på bättre sätt.

Fler erfarna lärare och rektorer ska stimuleras att arbeta vid skolor med svåra förutsättningar och stora utmaningar

Lärare som arbetar på skolor med svåra förutsättningar har kortare erfarenhet och i lägre utsträckning legitimation och rätt behörighet än lärare på socioekonomiskt mer gynnande skolor. Eftersom lärarkompetens är central för elevers resultat är detta ett hot mot en likvärdig skola. För att på lång sikt säkra kompetensförsörjningen

till skolor med svåra förutsättningar krävs ett system där de skickligaste lärarna väljer att arbeta på de skolor som har de mest utmanande undervisningssituationerna. Utredningen lämnar förslag om ett professionsprogram som på sikt kan förbättra premisserna för skolor med svåra förutsättningar att rekrytera erfarna och skickliga lärare och rektorer. Utredningen föreslår också att statsbidraget för extra karriärtjänster förenklas och görs mer träffsäkert, samt att regeringen bör överväga att tydliggöra att lärarlönelyftet ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov.

Lärares, rektors och förskolechefers administrativa arbete

Att genomföra undervisning är lärares huvuduppgift, och rektorer och förskolechefer ska vara pedagogiska ledare. För att skolan, förskolan och vuxenutbildningen ska kunna genomföra en verksamhet med god kvalitet, och för att alla elever ska ha möjlighet att nå målen, krävs att lärarna, rektorerna och förskolecheferna har rätt förutsättningar för sina kärnuppgifter. Utredningen lämnar förslag om att skollagen ska tydliggöras om att huvudmannen ska se till att rektorer och förskolechefer har goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid enheten. Vidare menar utredningen att Statens Skolverk bör göra återkommande lärartidsstudier, att Skolverket bör erbjuda huvudmännen stöd för analys och utvecklingsarbete för att arbeta systematiskt med frågan om hur lärare och skolledares arbetstid används med kärnuppgiften i centrum, och att Skolverket bör utforma en kompetensutvecklingsinsats om praktisk organisation och arbetsmiljö för skolledare. Ytterligare förslag syftar till att minska överdokumentationen i skolväsendet. Regeringen bör även överväga att ge Statskontoret i uppdrag att följa upp hanteringen av enskildas klagomål om skolväsendet enligt skollagen.

Lärare som bedriver undervisning på entreprenad

Lärare som är anställda av en utbildningssamordnare som bedriver undervisning på entreprenad har inte samma möjligheter att ta del av statliga insatser som de lärare som arbetar hos kommunala och enskilda huvudmän. Samtidigt omfattas dessa lärare av samma krav på legitimation och behörighet och möjlighet till kompetensutveckling. Utifrån rätten till lika tillgång till utbildning i skolväsendet bör även elever i utbildning som bedrivs på entreprenad få möta skickliga lärare som kan utveckla kvaliteten i undervisningen. Utredningen föreslår därför att även de lärare som är anställda av en utbildningsanordnare som bedriver undervisning

på entreprenad ska få ta del av den statliga satsningen karriärtjänster för lärare.

Lärare som undervisar på entreprenad har tillgång till ett flertal statliga satsningar riktade till lärare. De förefaller dock ta del av dessa satsningar i lägre omfattning än lärare som är anställda direkt av huvudmannen. För att öka deltagandet föreslår utredningen dels att huvudmannens ansvar för att även dessa lärare deltar i kompetensutveckling förtydligas, dels att Statens Skolverk bör arbeta för att se till att lärare som är anställda av utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad tar del av statliga satsningar för lärare i större utsträckning.

Behörighetsgivande utbildning för personer som är nära en lärarexamen

Det är en stor utmaning för Sverige att förse landets klassrum och förskolor med de lärare och förskollärare som behövs. Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag om hur lärar- och förskolläraryrket kan lösas annat än det generella uppdraget att öka yrkenas attraktionskraft men har under arbetets gång uppmärksammat vissa omständigheter som påverkar möjligheterna att få fler behöriga lärare i skolväsendet. Möjligheten att arbeta som obehörig lärare och samtidigt studera för en lärarexamen begränsas av att möjligheten till anställning som obehörig lärare är ett år i sänder. Utredningen föreslår att den pågående försöksverksamheten med längre tidsbegränsade anställningar för den som arbetar som lärare och samtidigt läser en kompletterande pedagogisk utbildning ska förlängas, och omfatta samtliga utbildningar som leder till en behörighetsgivande lärarexamen. Utredningen bedömer också att det behövs satsningar för att ge ekonomiska möjligheter för personer som redan är verksamma inom skola, förskola och vuxenutbildning att kombinera arbete i verksamheterna med behörighetsgivande studier och uppmanar därför regeringen att överväga att införa ett sådant statsbidrag.

Vissa frågor som rör lärar- och förskollärarexamina

Det råder idag en omfattande brist på lärare i ämnet modersmål och bristen bedöms komma att öka. Även svenska som andraspråk är bristen på behöriga lärare omfattande. Utredningen menar att de båda ämnena behöver ses över i särskild ordning men presenterar förslag som bör genomföras i avvaktan på ett sådant arbete. Utredningen föreslår också vissa justeringar vad gäller vad som krävs för behörighet att undervisa i ämnena.

Det språkutvecklande perspektivet är nödvändigt i undervisningen för att läroplanernas liksom kurs- och ämnesplanernas mål ska

kunna uppnås. För att främja alla elevers och barns lärande är det därför av stor vikt att samtliga lärare och förskollärare har tillräcklig kunskap och kompetens för att kunna arbeta språk- och kunskapsutvecklande. Utredningen föreslår att inga förändringar görs av examensbeskrivningarna för de fyra lärar- och förskollärarexamina vad gäller språkutveckling. Utredningen menar att området bör ses ingå som en naturlig del i flera av de befintliga examensmålen och vill heller inte bidra till den snabba reformtaket av lärar- och förskollärarytbildningarna. Utredningen uppmanar i stället varje universitet och högskola som utbildar lärare och förskollärare att noga tillse till att studenterna får med sig sådan kunskap och kompetens att de kan arbeta språkutvecklande i sina ämnen och att detta görs också ur ett andraspråksperspektiv.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen har tagit del av remissen Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling (SOU 2018:17). Förvaltningen ser huvudsakligen positivt på förslagen i remissen.

Förvaltningen ställer sig bakom utredningens förslag om ett nationellt professionsprogram för lärares och skolledares professionella utveckling och skolutveckling i syfte att möjliggöra en stärkt undervisning och bidra till positiva effekter på elevers kunskapsresultat. Förvaltningen instämmer med utredningen om att ett sådant program skapar tydlighet och en sammanhållen systematik för såväl utveckling av lärares och skolledares kompetens som dess strategiska användning.

Förvaltningen vill poängtera vikten av tydliga gränssnitt gällande vilken organisation eller myndighet som ska ansvara för professionsprogrammet. Det samma gäller vilka delar av professionsprogrammet som ska genomföras nationellt respektive hos huvudmän och skolenheter. De sistnämnda har mångskiftande lokala förutsättningar och behov och det är viktigt att alla huvudmän och skolenheter har reella möjligheter och förutsättningar för att arbeta med professionsprogrammets innehåll. Det är bra att det nationellt finns höga ambitioner men det finns en risk att ansvaret mellan huvudman och staten krockar, ansvarsfördelningen mellan dessa två parter behöver vara tydlig.

Förvaltningen ser positivt på utredningens förslag om att skollagen ändras så att legitimerade lärare och skolledare ges möjlighet att kontinuerligt ta del av kompetensutvecklingsinsatser som stärker yrkesskickligheten. Det finns en god intention bakom tanken om att

kompetensutveckling under den första tiden i yrkeslivet i lägre grad är valbar för att sedan ske mer i form av ett erbjudande med tydliga karriärmöjligheter. Detta skapar möjligheter till ökad likvärdighet i undervisningen. I och med ökade individuella krav gällande deltagandet i kompetensutvecklingen längre in i yrkeslivet kan det finnas en risk att man inte når de förväntade stärkta effekterna på undervisningen. Om många lärare och skolledare väljer att inte ta del av erbjudandet om fortsatt kompetensutveckling kan det innebära att de förväntade positiva effekterna på elevers kunskapsresultat inte nås fullt ut. I sammanhanget är det även av vikt att definiera vad som avses med i början respektive längre in i yrkeslivet. Betyder exempelvis i början av yrkeslivet en viss tid efter påbörjad anställning? Förvaltningen anser att detta bör regleras nationellt.

Förvaltningen anser, precis som utredningen kommit fram till, att det är bra att den enskilde lärares eller skolledares kunskap och kompetens på olika nivåer bedöms nationellt. Detta skapar tillförlitliga processer för att identifiera och erkänna olika kompetensnivåer bland annat med tanke på karriärtjänster. Idén om att kunna dra nytta av den kunskap och kompetens som legitimerade lärare och forskollärare som har examen på forskarnivå besitter är positiv.

Utredningen föreslår att det i skollagen ska tydliggöras att huvudmannen ska se till att rektorer och förskolechefer har goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet och utveckla utbildningen vid enheten. Förvaltningen anser att detta är positivt men vill även peka på viss organisatorisk komplexitet. Enligt nuvarande skrivningar i skollagen beslutar rektor och förskolechef den inre organisationen i enheten bland annat när det gäller det administrativa stödet. Förvaltningen ser bland annat en komplexitet lokalt i Stockholms stad då det inte finns en tydlig riktning på hur stödet till förskolechef ska utformas så att den kan utöva det pedagogiska ledarskapet. Då uppstår frågan, hur ska detta följas upp?

Till sist kan förvaltningen konstatera att vissa saker behöver utredas ytterligare innan de förslag som utredningen kommit fram till kan genomföras. Bland annat gällande ansvarsfördelningen mellan staten och huvudmännen samt funktionens sammansättning och roll.

Bilaga

Remiss Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling (SOU 2018:17),

Bilagan återfinns på <http://insynsverige.se/stockholm-ostermalm>