

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

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat slutbetänkande. SKL har i huvudsak koncentrerat sitt svar till de totalt 27 förslag som utredningen har överlämnat till regeringen.

Sammanfattning

- SKL välkomnar regeringens intention att hitta en tydligare och mer likvärdig struktur för lärare och skolledares professionsutveckling men anser att det professionsprogram som föreslås inte är ändamålsenligt. Systemet är oprövat på svensk arbetsmarknad och förefaller vara svårt att förena med rådande ansvarsförhållanden samt ingångna kollektiv- och arbetstidsavtal.
- SKL motsätter sig införandet av ett statligt program som via lag reglerar vilka kompetensnivåer som ska finnas och vilka arbetsuppgifter som kan knytas till dessa. Detta är, och bör också fortsättningsvis vara, en av skolhuvudmännens främsta uppgifter.
- SKL ser gärna att skolans huvudaktörer; staten, inklusive lärosätena, huvudmännen och professionen utifrån en gemensam målbild utformar ramarna för ett nationellt system för professionsutveckling.
- SKL anser att det framtida systemet primärt bör utgå från överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och där professionerna, snarare än staten, ges ett tydligare ansvar för att driva sina yrkesgruppers karriär- och professionsutveckling.
- SKL tillstyrker i huvudsak förslagen för att minska lärare och skolledares administrativa arbete. SKL menar även att dessa förslag bör prövas innan några ytterligare författningsregleringar kan bli aktuella.
- SKL delar utredningens bedömning att ett socioekonomiskt index kopplat till grundskolor med svåra förutsättningar är att föredra framför dagens statsbidrag till geografiskt specificerade utanförskapsområden.

- SKL tillstyrker förslaget om en utökad försöksverksamhet med längre tidsbegränsade anställningar för den som arbetar som lärare och samtidigt läser en kompletterande behörighetsgivande pedagogisk utbildning.
- SKL tillstyrker utredningens förslag för att få fler behöriga lärare i ämnena modersmål och svenska som andraspråk.
- SKL menar att de ekonomiska konsekvensanalyserna är ofullständiga och innehåller oklarheter. SKL önskar därför att regeringen återkommer med kompletterande beräkningar och inbjuder till överläggningar kring dessa.

Allmänna utgångspunkter och förnyat förslag till samråd

Tyngdpunkten i utredningens förslag finns inom de delar som svarar mot utredningens uppdrag att se över hur lärare och förskollärare kan stärkas i sin profession, bland annat hur en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena kan säkras samt att se över karriärvägsreformen. Förslagen som läggs inom detta område tar avstamp i de förslag som presenterades av Skolkommissionen våren 2017 *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU2017:35). SKL lämnade synpunkter på Skolkommissionens förslag den 8 september 2017. Dessa synpunkter är fortsatt relevanta även för de förslag som presenteras i föreliggande utredning, och SKL anser att de därför bör vara en vital utgångspunkt i den fortsatta dialogen i frågor som rör lärares och rektorers professionsutveckling. Synpunkterna kan sammanfattas enligt följande:

Befogenheter och ansvar måste följas åt. Det måste finnas möjligheter till långsiktig och strategisk planering på alla nivåer. Tilliten till skolans professioner behöver stärkas och detaljstyrningen minska. SKL föreslog därför att Skolkommissionens betänkande skulle utgöra startskottet för ett starkare samråd mellan staten, kommunerna och professionen i den fortsatta styrningen av svensk skola.

I föreliggande remissvar upprepar vi förslaget om ett sådant samråd, och ser utvecklandet av ett sammanhängande system för lärare och rektorers kompetensförsörjning, kompetensutveckling och utveckling genom yrkeslivet som en första uppgift för ett sådant samråd. Det är nämligen av yttersta vikt att ett kommande system tas fram och utvecklas gemensamt av de huvudaktörer som verkar inom utbildningssystemet, främst representanter för stat, huvudmän och profession. För att förbättra förutsättningarna för en sammanlänkad kompetenskedja behöver lärosätena ingå som en given statlig part vid dessa samråd.

I SKL:s yttrande över SOU 2017:35 (Skolkommissionen) lyftes några exempel på frågeställningar för kompetensförsörjningen som behöver diskuteras i det samråd som föreslogs. Dessa frågeställningar har SKL sedan dess utvecklat i *Skolans rekryteringsutmaningar – Lokala strategier och exempel*. Denna rapport, tillsammans

med föreliggande utredning, utgör en god grund för fortsatt dialog om hur skolans kompetensförsörjning kan säkras.

Det samråd som SKL föreslår kan bidra till att nya reformer samt större systemförändringar kan förankras utifrån principerna om finansiering, ansvarsfördelning och en tydlig plan för genomförande. På så sätt kommer reformer att kunna genomföras på bästa sätt, utifrån en samsyn och med långsiktighet.

Ett framtida system för professionsutveckling kommer av nödvändighet att behöva utformas med hänsyn till den mycket svåra lärarbrist som råder och som kommer att råda under överskådlig tid. Systemet kommer att behöva implementeras i en verklighet där varje behörig lärare behövs för att upprätthålla undervisning. För att lyckas med det krävs ett avgörande lokalt inflytande över såväl planerings- som implementeringsarbetet. SKL kan inte se annat än att ett sådant system utgår från rådande ansvarsfördelning för skola och förskola.

Professionsutveckling på svensk arbetsmarknad

SKL ser alltså inte detta slutbetänkande som något slutpunkt i arbetet med att utveckla professionerna inom svensk skola och förskola. Snarare bör överlämnandet av betänkandet ses som den startpunkt som ett kommande samråd och partsgemensamt arbete kan utgå ifrån.

I det kommande arbetet är det viktigt att noga beakta spelreglerna på svensk arbetsmarknad. Att det är parterna som sinsemellan förhandlar om arbetsvillkoren är en grundförutsättning som måste bibehållas. De förslag som presenteras i utredningen pekar snarare i motsatt riktning och skulle minska parternas förhandlingsutrymme. Detta då flera förslag påverkar de frågor som parterna vanligen beslutar om.

SKL är i egenskap av Sveriges största arbetsgivarorganisation mån om att professionsutvecklingen inom skola och förskola inte frikopplas från arbetsmarknaden i övrigt. Ett förverkligande av utredningens förslag kan tyvärr antas leda oss just i en sådan riktning. Inte minst mot bakgrund att det idag saknas andra motsvarande professionsprogram, och då inte ens för statliga yrkesgrupper.

Ett professionsprogram enligt utredningens förslag skulle innebära något helt nytt på svensk arbetsmarknad genom att det via statliga förordningar reglerar karriärsteg inom samma examensnivå (lärare respektive rektorer), vilken kompetensutveckling som specifika yrkesgrupper ska erbjudas samt därtill vilka arbetsuppgifter som kan kopplas till olika karriärsteg. Motsvarande statliga regler finns inte för någon annan legitimerad yrkesgrupp. En jämförelse med sjukvården illustrerar detta.

Sjuksköterskor har i likhet med lärare en specialistutbildning (specialistsjuksköterska, för lärare specialpedagog), med examen på avancerad nivå och titelskydd. Läkare och tandläkare har specialistnivåer som är reglerade av staten, och där Socialstyrelsen föreskriver vad som ska uppfyllas för specialistbevis. I dessa fall, och likt

arbetsmarknaden i stort, är det sedan arbetsgivaren som avgör vilken kompetens som behövs för vilken arbetsuppgift och hur många specialister som behövs.

Fysioterapeuter, psykologer och några ytterligare yrkesgrupper har egna specialistprogram som inte är statligt reglerade. Det kan därmed konstateras att inga av dessa yrken har kompetensutveckling och karriärsteg som regleras i förordning på det sätt som här föreslås för lärare och rektorer.

SKL vill uppmärksamma regeringen på att de exempel som lyfts fram i den internationella utblicken, och som senare används som argument för ett statligt professionsprogram, är hämtade från länder med annorlunda sätt att organisera såväl yrken som arbetsmarknad. Sett isolerat till sina nationella sammanhang, och enbart till utbildningssektorn, kan de te sig förnuftiga och lockande, men utifrån ett bredare arbetsmarknadsperspektiv är de illa anpassade för svenska förhållanden. Att i ett slag införa ett storskaligt statligt program utan fäste i svensk arbetsmarknadspraktik ter sig enligt SKL vara något av ett högriskprojekt där påverkan på arbetsmarknadspolitiken i stort och värnandet av den svenska modellen i synnerhet nog behöver betänkas.

Ett alternativt förslag för lärares och rektorers professionella utveckling

Under utredningens gång presenterade SKL för utredaren, och den expertgrupp som knöts till utredningen, en skiss över ett sammanhållet system för professionsutveckling i skolan. SKL vill även i detta yttrande kort kommentera ett sådant alternativ, och ser fram emot att det utgör ytterligare underlag för en fortsatt dialog om hur ett system för professionsutveckling kan komma att se ut.

Konkret innebär SKL:s förslag att staten fortsatt reglerar det statliga utbudet av utbildning och kompetensutveckling, genom lärosäten och myndigheter, medan ansvar för inrättande av tjänster och vilken kompetens som krävs för detta, samt att skolpersonalens kompetensutveckling fortsatt åvilar arbetsgivarna.

SKL menar att ett kommande system för professionsutveckling behöver innehålla tre delar som är väl integrerade med varandra och som lämpligen tas fram och utvecklas inom det samråd för reformer som SKL föreslår där staten, huvudmännen och professionen rymms. De tre delarna utgörs av statliga utbildningsinsatser, karriärsystem med meriteringsnivåer samt kompetensutveckling för verksamhetens behov.

- Staten behöver förbättra utbud samt samverka mellan huvudmän och skolor. SKL menar att ett sådant gemensamt ansvarstagande fungerar på en del håll i landet, och att både lärosäten och huvudmän kan bli bättre på andra. Med tanke på kommande rekryteringsbehov behöver även nya former för såväl grundutbildning som kompetensutveckling utvecklas.
- Professionerna behöver kliva fram och ta tydligare initiativ vad gäller att utforma kriterier för vad som utmärker skicklig personal på olika nivåer. Självklart är lärosätena och huvudmännen viktiga parter i detta arbete, men

SKL anser att professionerna bör vara tydliga i att detta är något som de själva har bättre kännedom om än staten.

- Skolhuvudmännen behöver bli tydligare i att formulera såväl kortsiktiga som långsiktiga behov av utveckling och hur man möjliggör den fortbildning som behövs. Här är ett arbete i gång på många håll, men behöver både intensifieras och spridas.

SKL anser att ett system innehållande dessa tre delar tar hänsyn till såväl den kompetensutveckling som enskilda individer, verksamheten som yrkesgrupper behöver för att utvecklas väl. Det ryms inom dagens ansvarsfördelning och genom att ett tydligare system byggs upp kommer en ambitionshöjning att underlättas utan att det system som införs är kostnadsdrivande, vare sig för staten eller skolhuvudmännen.

5.1 Utvecklingsmöjligheter för legitimerade lärare förskollärare samt rektorer och förskolechefer

SKL avstyrker förslaget. SKL:s ställningstagande bottnar inte i någon ovilja mot att utveckla skolans professioner. Tvärtom. SKL delar till fullo utredningens bedömning att det behövs ett tydligare och mer likvärdigt system för professionsutveckling inom svensk skola och förskola. Det finns också flera inslag i det professionsprogram som föreslås som är intressanta, och även delar som redan varit föremål för partsgemensamma diskussioner. SKL menar också att det är i dylika samrådsformer som de fortsatta diskussionerna bör föras på sikt. I ett sådant arbetet kommer utredningens grundliga arbete att vara användbart.

Det huvudsakliga skälet till varför SKL avstyrker förslaget har att göra med den organisatoriska lösning som utredningen valt att förorda. Denna bedöms av flera anledningar inte vara ändamålsenlig.

SKL bedömer att föreliggande förslag, med reglering i förordning, riskerar att leda till mycket långtgående inskränkningar av det kommunala självstyret, handlingsutrymmet och det lokala ansvarstagandet för skola och förskola. SKL ställer sig frågande till om det har varit regeringens intention. En genomgång av utredningsdirektiven leder oss till slutsatsen att så inte gärna kan ha varit fallet.

SKL bedömer vidare att effekterna av det föreslagna professionsprogrammet är svåra att överblicka. Även om det inte varit utredningens föresats så riskerar professorsprogrammet att indirekt och på sikt förstärka centrala delar av huvudmännens befogenheter som arbetsgivare. Däribland rätten att fördela arbetsuppgifter.

Att nå samsyn om alla detaljer är förstås inte alltid möjligt, men när det kommer till grundläggande principer om ramarna för yrkes- och karriärutveckling krävs det enligt SKL ett brett samförstånd för att ett dylikt system ska kunna införas med framgång.

SKL beklagar därför att utredningen inte har lyckats utarbeta ett förslag som skolans huvudaktörer kan ställa sig bakom.

Behovet av ett tydligare och mer likvärdigt system har lyfts i olika sammanhang och delas troligen av alla huvudaktörer inom det svenska utbildningssystemet. SKL anser dock att det behöver finnas en tydligare gemensam utgångspunkt för vad vi vill uppnå med professionsutvecklingen inom skola och förskola innan ett nationellt system kan utarbetas. En sådan arbetsgång skulle rimma väl med den tillitsbaserade styrning som regeringen eftersträvar.

I ovanstående ligger exempelvis att diskutera hur smalt eller brett ett system för professionsutveckling ska vara. SKL kan mycket väl tänka sig en modell som tar mer av ett helhetsgrepp kring skola och förskola och inbegriper fler yrkesgrupper än enbart lärare och skolledare. Ett sådant system skulle kunna stärka flera yrkesgruppers attraktionskraft och samtidigt, bland annat via den fortbildning som erbjuds, koppla dessa yrkesgrupper närmare varandra. Exempelvis lärare och elevhälsans personal.

I det kommande arbetet bör huvudaktörerna inom utbildningssystemet, gärna inom ramen för det samråd som beskrivits ovan, diskutera vilket utbud som bör finnas för kompetens- och karriärutveckling vid landets lärosäten och vilka roller andra statliga myndigheter kan ha när det gäller detta arbete. Just samverkan mellan lärosäten och huvudmän, och den stora potentialen däri, är något som det framtida systemet för professionsutveckling bör bygga på.

SKL menar att bedömningen av enskilda lärares kompetens och vilka arbetsuppgifter som följer av bedömningen, av nödvändighet behöver göras lokalt: av de närmsta cheferna. Det är där som de bästa kunskaperna om varje arbetsplats finns. SKL ser en fara i att ersätta denna del av nära ledarskap med nationella bedömningar utifrån ett sammansatt statligt regelverk för olika kompetensnivåer. Utifrån SKL:s erfarenheter på området synes förslaget vara såväl tungrott som feltänkt på denna punkt.

SKL vill uppmärksamma regeringen på att förslaget till professionsprogram kan vara svårt att förena med ingångna kollektivavtal vad gäller kompetensutveckling och arbetstidsvillkor med ferietjänst och förtroendearbetstid. Om regeringen avser att gå vidare med förslaget i sin nuvarande form behöver dessa aspekter först belysas i särskild ordning och eventuellt även omförhandlas mellan arbetsmarknadens parter.

5.2 Fyra utvecklingssteg för lärare och förskollärare regleras nationellt

SKL avstyrker förslaget. SKL delar ånyo utredningens bedömning; ett karriärsystem bör vara tydlig och transparent, innehålla olika kvalifikationsnivåer med beskrivningar av vad dessa nivåer innebär, såväl utifrån kompetens som för att utföra arbetsuppgifter. Men SKL anser inte att staten ska besluta om vilka kompetensnivåer som ska gälla för legitimerade lärare och förskollärare. SKL menar att det inte är ändamålsenligt att i förordning, och via ett obeprövat nationellt bedömningssystem,

fastställa karriärsteg, samt omfattning och former för lärares kompetensutveckling. SKL förespråkar istället en ordning där bedömningar av kompetens sker där skickligheten är störst: lokalt av de närmsta cheferna. I förlängningen handlar det om att ge skolhuvudmännen de bästa förutsättningarna att utveckla den verksamhet som de är satta att ansvara för.

SKL bedömer vidare att det förslagna professionsprogrammet – och de olika statliga karriärstegen – skulle skapa ytterligare otydligheter i ansvarsförhållandet mellan staten och skolhuvudmännen och förstärka den dubbla styrningen av skolan som OECD pekat ut som problematisk.

Enligt de motiv och texter som utredningen har tagit fram samt rådande ansvarsfördelning och principerna på den svenska arbetsmarknaden anser SKL att professionen själv bör ges ett stort ansvar för vilka kompetensnivåer/karriärsteg som ska finnas och hur systemet som sådant ska se ut – och i förlängningen även administreras. Därigenom skulle professionen ges ett tydligare ägarskap för det karriärsystem som utvecklas för de egna yrkesgrupperna. Motsvarande system finns redan på svensk arbetsmarknad, där en del styrs av branschorgan. SKL menar att det bör gå utveckla motsvarande sätt att styra också detta karriärsystem, snarare än med en statlig myndighet, lagtext och paragrafer.

Det system som målas upp i slutbetänkandet - med avgifter, överklagandeprocedurer i förvaltningsdomstol etc. – för tankarna till de problem och processer som omgärdade införandet av lärarlegitimationen. Ett system där professionerna själva, snarare än staten, ansvarar för dylika delar är rimligen att föredra även från det perspektivet.

SKL delar avslutningsvis utredningens bedömning att den nyanställda läraren eller förskolläraren ska få stöd av en erfaren och behörig kollega som har genomgått en mentorsutbildning, men menar att detta redan idag ingår i huvudmannens uppdrag och ansvar och att inget förtydligande i skollagen behövs.

5.3 Utvecklingsmöjligheter för rektorer

För förslaget om utvecklingsmöjligheter för rektorer hänvisar SKL till synpunkterna på förslaget om professionsprogram samt till argumentationen under rubrik 5.2 ovan.

SKL anser att utvecklingsmöjligheterna för skolledare, samt eventuellt även andra yrkesgrupper, bör finnas med som en given del i kommande samråd och partsgemensamma diskussioner. En utgångspunkt är här liksom tidigare att roller, ansvar och befogenheter måste följas åt på ett tydligt sätt.

5.6.1 Mentorsutbildning för en introduktionsperiod med hög kvalitet

SKL avstyrker förslaget om ett krav på att sådan utbildning ska finnas för att få anställa nyexaminerade lärare.

Forskning visar att lärarens första tid i yrket spelar stor roll för hur yrkesskickligheten och välmående i arbetet utvecklas. Redan idag finns angivet i regelverket att en lärare ska handledas av en mentor under en introduktionsperiod. SKL har tillsammans med Lärarnas samverkansråd genomfört ett arbete för att studera hur introduktionen har utformats och inom ramen för detta arbete påbörjat ett förbättringsarbete samt lämnat förslag till regeringen om en ändring i det nuvarande regelverket.

SKL delar utredningens bedömning av vikten med mentorsutbildning och ställer sig bakom en satsning på att öka denna kompetens – både utbudet från lärosäten och deltagandet från huvudmännen. Den ändring som föreslås, att ett krav på mentorsutbildning ska förberedas riskerar dock att försvåra rekryteringen i de skolor som idag har stora behov. SKL avser här att med riktade insatser stärka stödet till medlemmarna vad gäller hur en introduktionsperiod kan organiseras och vilket stöd som huvudmannen bör ge nyexaminerade lärare.

5.6.2 Rekryteringsutbildning för rektor som ett första steg mot kvalifikationsutbildning?

SKL tillstyrker förslaget eftersom det bör finnas fler vägar som leder till en rektorsbefattning och som kan förbereda för uppdraget för de som är intresserade, och som huvudmännen kan rekommendera för hugade.

SKL anser att innan en sådan utbildning tas fram bör en utvärdering av befattningsutbildningen genomföras som tar hänsyn till hur väl den är anpassad för de behov som såväl en nybliven rektor, arbetsplatsen där rektorn finns och arbetsgivarens behov av kompetensutveckling nås genom utbildningen. Vid en sådan utvärdering bör en analys av godkändgraden m.m. göras.

5.6.3 Stärkt arbete med praktisk forskning och utveckling

SKL tillstyrker förslaget. SKL delar utredningens bild av att den praktiska forskningen behöver öka, och att det är väsentligt att yrkesverksamma lärare i större utsträckning än idag är aktiva i sådan forskning. Samtidigt är forskning ett långsiktigt åtagande, vilket gör att ”ett år i taget och i mån av medel” ger ett kortsiktigt perspektiv.

Den satsning som här föreslås bör utvecklas i samklang med den infrastruktur och de pilotverksamheter som pågår runt om i landet, inte minst inom Ulf-avtalet. För att den ökning av forskningsanknytningen ska komma till stånd överallt och inte vara

beroende av prioriteringen hos enskilda lärosäten föreslår SKL att regeringen avsätter medel för att SKL ska kunna skapa en nationell plattform för huvudmännen.

6.7.1 Ett professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer

Beträffande förslaget att inrätta ett professionsprogram hänvisas till föregående synpunkter.

SKL delar utredningens bedömning gällande skollagens krav att huvudmannen ska se till att möjligheter till kompetensutveckling finns samt att personalen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller. SKL menar dock att detta redan idag ingår i huvudmannens uppdrag och ansvar och att inget förtydligande behövs då huvudmannen redan tar ett sådant ansvar, varför SKL avstyrker förslaget till förändringar i skollagen.

6.8.3 Lärare bör ha tillgång till behörighetsgivande fortbildning inom ramen för professionsprogrammet

SKL är positiva till en långsiktig förlängning av lärarlyftet II. Behovet av behörighetskomplettering kommer inte att försvinna under överskådlig tid framöver, såväl med som utan förekomsten av ett professionsprogram eller ett system för professionsutveckling.

SKL är även positiva till breddningen av Lärarlyftet II så att fler lärare ges möjlighet att bredda sin behörighet.

6.8.4 Bättre ekonomiska studievillkor för behörighetsgivande fortbildning inom Lärarlyftet

SKL tillstyrker förslaget. Det är positivt om statsbidraget förändras för att möjliggöra ersättning för lön för upp till 25 procent av arbetstiden. På så sätt ökar möjligheterna för huvudmännen att anställa vikarier för den tid som lärare behöver vara borta från arbetet, och därmed ökar möjligheterna för fler att delta.

SKL erinrar om vikten av att behörighetsgivande kurser kan ges på flexibla sätt för att ytterligare öka möjligheterna att delta. Det kan handla om att förlägga utbildningen till fler orter i Sverige, att öka möjligheterna till undervisning på distans eller att förlägga studier till tider då de yrkesverksamma lärarna inte är uppbundna av undervisning.

7.8 Karriärstegsreformen kopplas till professionsprogrammets kompetensnivåer

För förslaget om statsbidrag för förstelärare och lektorer hänvisar SKL till synpunkterna på förslaget om professionsprogram.

I den utsträckning en framtida dialog om hur en systematisk professionsutveckling kan tas fram, där arbetsgivarens ansvar och mandat följs åt på ett tydligt sätt avser SKL att återkomma med hur karriärstegsreformen kan förändras för att passa in i en sådan systematik.

8.7 Lärare anställda av utbildningsanordnare som bedriver utbildning på entreprenad inom kommunal vuxenutbildning ska få ta del av satsningen karriärstegsreformen

SKL tillstyrker förslaget. SKL ser det som positivt att bredda karriärstegsreformen till vuxenutbildningen. SKL är även positiva till att det ska finnas möjligheter att ansöka om statsbidraget för såväl skolhuvudmän som utbildningsanordnare som bedriver undervisning på entreprenad. I detta fall är det den som innehar rollen som arbetsgivare som bör besluta om fördelning av medel på individnivå.

8.8 Huvudmannens ansvar för att lärare tar del av kompetensutveckling ska förtydligas i skollagen

SKL avstyrker förslaget. SKL delar utredningens bedömning att huvudmannen ska se till att möjligheter till kompetensutveckling finns samt att personalen har nödvändiga insikter i de föreskrifter som gäller, men menar att detta redan idag ingår i huvudmannens uppdrag och ansvar och att ett sådant ansvar tas, varför inget förtydligande i skollagen behövs.

9.6.1 Skollagen bör förtydligas om huvudmannens ansvar för att ge rektorer respektive förskolechefer förutsättningar för sitt ledarskap

SKL avstyrker förslaget. Viktiga styrmedel i ett mål- och resultatorienterat system är information, motivation och dialog, vilka borde övervägas i högre grad än lagstiftning. SKL förespråkar därför att andra vägar än en författningsreglering först bör prövas, exempelvis de fem förslag som utredningen presenterar i det följande.

Lagstiftningsinstrumentet bör tillämpas med försiktighet och endast då andra upptänkliga utvägar har uttömts. Utredningen visar genom flera illustrativa kommun- och skolexempel att så inte är fallet. Tydligare lagstiftning hade kunnat vara ett alternativ om det funnits motsvarande goda författningsexempel att utgå ifrån, men inga sådana presenteras. Faktum är det inte finns någon motsvarande lagstiftning för andra chefsgrupper på svensk arbetsmarknad. Den beprövade erfarenhet som utbildningen – och i förlängningen lagarna – ska vila på saknas alltså här. Utredningen lyckas därmed inte framställa några övertygande sakskaäl till varför just den påstått tydligare lagstiftningen skulle minska den ovälkomna administrationen i skolan.

SKL är inte heller säker på att författningsändringen skulle innebära ett förtydligande i praktiken. Vad menas i själva verket med ”goda förutsättningar för att leda och samordna det pedagogiska arbetet”? Var går gränsen för det goda och det godtagbara? Och var dras skiljelinjen mellan det pedagogiska arbetet och allt annat arbete som rektorer och förskolechefer utför dagligen?

9.6.2 Återkommande tidsstudier

SKL tillstyrker förslaget. Det är enligt SKL en god idé att Skolverket återkommande ska följa upp den lärartidsstudie som tidigare gjorts. SKL önskar dock att uppdraget formuleras på ett sätt som inte kan upplevas som att Skolverket ska ut i skolor och klocka enskilda lärares tidsanvändning. Den studie som utredningen refererar till var en urvalsstudie som genomfördes 2013 och fördjupades 2015, vilket är rimliga intervall för en fortsättning. SKL anser dock att Skolverkets tidsstudie bör vidgas till att även omfatta förskolans personalkategorier, och kanske även elevhälsans dito, och att det även fortsatt är urvalsstudier med likartat omfång som uppdraget avser.

Skolverkets tidigare studie visade att lärare främst efterfrågade mer tid för att ensam planera undervisning snarare än tillsammans med kollegor. Med tanke på det ökade rekryteringsbehovet är detta en väsentlig fråga att diskutera vidare – vilka arbetsuppgifter som är möjliga och effektiva att dela med kollegor och vilka som den enskilda läraren behöver ombesörja på egen hand. Forskning såväl som beprövad erfarenhet ger oss en antydning om svaren här.

9.6.3 Stöd till huvudmännen för en hållbar organisation där medarbetarnas arbetstid används effektivt för kärnuppdragen

SKL tillstyrker förslaget och delar utredningens bedömning vad gäller huvudmännens stödbehov. SKL framhåller även, enligt argumentationen ovan, att en sådan väg bör prövas innan några ytterligare författningsregleringar införs.

SKL vill erinra om att statliga stödinsatser behöver gå hand i hand med pågående arbete och kunna kopplas till den lokala målbilden, egna styrsystem, handlingsplaner, och systematiska kvalitetsarbete.

9.6.4 Kompetensutveckling för rektorer och förskolechefer om praktisk organisation och arbetsmiljö

SKL tillstyrker förslaget och framhåller ånyo att en sådan väg bör prövas innan några ytterligare författningsregleringar införs. SKL menar att den föreslagna kompetensutvecklingen i första hand bör ges inom ramen för den statliga rektorsutbildningen och i förkommande fall även inom motsvarande utbildningar för

förskolechefer. Verksamma rektorer och förskolechefer skulle med smärre justeringar i utbildningsupplägg kunna erbjudas en till innehåll likvärdig utbildningsinsats.

SKL vill erinra om att de insatser som erbjuds till form, innehåll och inriktning bör vara anpassade till rektorernas, förskolechefernas och verksamhetens behov. I detta ligger exempelvis att utbildningen ges digitalt och inte medför långa och tidskrävande resor.

När utbildningsmaterialet har kvalitetssäkrats bör det även kunna nyttjas av andra för ändamålet lämpade utbildningsanordnare. Exempelvis skolhuvudmännen själva.

9.7.1 Skolmyndigheterna bör arbeta för att minska överdokumentationen

SKL föreslår att regeringen tar ett helhetsgrepp om frågan och att kommande uppdrag inte begränsas till Statens Skolverk och till att enbart omfatta skolväsendet.

SKL vill här invända mot utgångspunkten och menar att skolmyndigheterna inte bör arbeta för att minska överdokumentationen. Inriktningen bör vara att avlägsna all överdokumentation. Det är en väsentlig skillnad, inte minst när det gäller signalvärdet. Överdokumentation är olyckligtvis inte en företeelse som begränsar sig till en ensam sektor, exempelvis skolväsendet. Överdokumentation tenderar snarare att förekomma inom och mellan flera olika verksamheter och verksamhetsformer inom det offentliga Sverige.

9.7.2 Uppdrag till Statskontoret att utvärdera hanteringen av enskildas klagomål över skolväsendet

SKL tillstyrker förslaget men menar att regeringen bör överväga att det i uppdraget till Statskontorets även ingår att bättre tydliggöra myndigheternas ansvar för att minska dokumentationsmängden.

10.6.5 Mer träffsäkert statsbidrag för extra karriärtjänster till grundskolor med svåra förutsättningar

SKL tillstyrker förslaget. SKL delar utredningens bedömning att ett socioekonomiskt index kopplat till grundskolor med svåra förutsättningar är att föredra framför dagens statsbidrag som istället kopplar pengar till geografiskt specifika utanförskapsområden. SKL delar även utredningens bedömning att på sikt slå ihop medlen för extra karriärtjänster i utanförskapsområden med andra statsbidrag för karriärtjänster. Ju färre riktade statsbidrag desto bättre.

SKL föreslår att Skolverkets arbete, när det gäller framtagandet av index såväl som kriterierna för bidragsberättigade, sker i samarbete med skolhuvudmännens organisationer.

SKL föreslår precis som i utredningens expertgrupp att samordnade lärande nätverk mellan huvudmän, för att identifiera och även testa konkreta åtgärder, bör prövas för att göra det mer attraktivt för lärare och skolledare att arbeta i skolor med svåra förutsättningar. SKL har en utprovad och utvärderad arbetsmodell som kan användas för ändamålet och diskuterar gärna formerna för ett gemensamt utvecklingsprojekt tillsammans med regeringen.

10.6.6 Tydligare att lärarlönelyftet ska fördelas med hänsyn till elevers förutsättningar och behov

SKL avstyrker förslaget. SKL delar förvisso utredningens problembeskrivning men tvivlar på att mer lagstiftning är rätt väg att gå för att uppnå önskade effekter.

I ett mål- och resultatorienterat system, som det svenska, bör information, motivation och dialog övervägas i högre grad än lagstiftning. Precis som utredningen påpekar finns det heller ingenting idag som hindrar att lärarlönelyftet fördelas kompensatoriskt. SKL medverkar gärna som en aktiv part i ett kommande dialogarbete för att uppmuntra och motivera fler huvudmän att fördela medlen för lärarlönelyftet mer kompensatoriskt.

11.3.1 Förlängning och utvidgning av försöksverksamheten med anställning under viss kompletterande utbildning

SKL tillstyrker dessa förslag. SKL menar att förbättrade möjligheter att kombinera arbete och studier via en förlängd försöksverksamhet skulle fungera som ett stöd i arbetet med att rekrytera lärare.

12.2.1 Förslag om en mer flexibel grundläroexamen

SKL tillstyrker förslaget. SKL bedömer att förslaget ökar möjligheterna att nå den kvalitet som eftersträvas i undervisningen i ämnena.

12.2.2 Förslag om förändrat krav för behörighet att undervisa i ämnet modersmål

SKL tillstyrker förslaget som i förlängningen kommer att ge fler lärare möjlighet att bli behöriga modersmållärare även om deras modersmål inte ges som högskolestudier.

13.1 Alternativa förslag i fråga om professionsprogrammet

SKL delar inte utredningens bedömning i fråga om alternativa förslag. SKL hävdar att ett förslag till, och sedermera ett system för, professionsutveckling behöver utgå från den ansvarsfördelning och det regelverk som vi har idag. Direktivet att ”se över hur karriärvägsreformen och lärarlönesatsningen kan justeras för att fungera bättre” torde innebära just det.

Hur det framtida systemet för professionsutveckling ska gestaltas och vad det ska inrymma behöver diskuteras och förhoppningsvis gemensamt beslutas inom ramen för ett samråd och sedermera effektueras av huvudaktörerna som gemensamt, och från olika nivåer, ska förvalta systemet. SKL har i idéskissen ovan redogjort för hur grundstrukturen i ett sådant system skulle kunna se ut.

13.3 Konsekvenser för skolhuvudmän

SKL bedömer att konsekvenserna för det lokala självstyret är långtgående. Den organisatoriska ram som föreslås för professionsprogrammet är särskilt problematisk från ett huvudmannaperspektiv eftersom den riskerar att frånta skolhuvudmännen avgörande befogenheter i sin roll som arbetsgivare; och utan att ansvar tas bort i motsvarande utsträckning. Ansvarsdelarna föreslås snarare att öka.

Det faktum att programmet endast ska omfatta legitimerad personal och personer som genomgått en statlig befattningsutbildning riskerar att slå in en kil mellan olika personalkategorier och samtidigt försvåra huvudmännens möjlighet att optimera sina strategiska kompetensutvecklingsinsatser. SKL bedömer att de förslag som är kopplade till professionsprogrammet sammantaget skulle skapa ytterligare otydligheter i ansvarsförhållandet mellan staten och skolhuvudmännen och därtill försvaga det lokala ansvarstagandet för såväl kompetensutveckling som kompetensanvändning.

Enligt liggande författningsförslag kommer regeringen (eller den myndighet som regeringen bestämmer) få bestämma vad som krävs för kompetenserkännande och även vilken kompetens som bör krävas för vissa arbetsuppgifter. Det skulle i realiteten innebära en form av förstatligande av skolhuvudmännens kanske viktigaste uppgift.

13.4 Sammanfattning ekonomiska konsekvenser

SKL konstaterar att det helt saknas kostnadsberäkningar av det enskilt största och mest genomgripande förslaget (professionsprogrammet) i slutbetänkandet. Det är anmärkningsvärt eftersom det utan dylika beräkningar inte går att ta ställning till flera viktiga implikationer av förslaget.

SKL har i särskilda överläggningar med Utbildningsdepartementet avhandlat de kostnadsberäkningar som ändå finns och i dessa sammanhang påtalat vissa oklarheter.

Dessa rör bland annat beräkningarna av arbetsgivaravgifter, indexering samt premisserna för redovisade utbildningsvolymerna för olika skolformer och personalkategorier.

SKL önskar att regeringen utifrån synpunkterna i yttrandet bjuder in till nya överläggningar utifrån ett reviderat förslag som innehåller de kostnadsberäkningar som saknas för att SKL ska kunna ta ställning till förslagens ekonomiska konsekvenser i dess helhet. Om regeringen avser att gå vidare med utredningens förslag till professionsprogram för lärare och skolledare måste således även denna del kostnadsberäknas.

13.7 Övriga konsekvenser

Som påtalats tidigare tar förslaget till professionsprogram inte tillräcklig hänsyn till den svenska arbetsmarknadspraktiken vilken bottnar i samförståndslösningar och där arbetsmarknadens parter reglerar arbetsvillkoren.

De stora avsteg från denna princip som föreslås med införandet av ett statligt professionsprogram kan antas få normerande effekter på svensk arbetsmarknad och för den svenska modellen. Detta särskilt då lärarna är en av de enskilt största yrkesgrupperna. Krav på motsvarande regleringar av andra yrkesgruppers professionsutveckling skulle troligen följa i spåren av ett professionsprogram för lärare och skolledare. Det behöver regeringen vara medveten om inför kommande överväganden och eventuella beslut.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande