

Yttrande över promemorian Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare

(U2021/03373)

Skolinspektionen lämnar här sina synpunkter på promemorian.

Myndigheten instämmer i de övergripande syftena med att stärka professionen. Det är viktigt med hög, aktuell och rätt kompetens, att läraryrket är attraktivt och att anknytningen till vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet stärks i undervisningen. Det är även viktigt att komma tillrätta med de problem som finns idag i fråga om bl.a. brist och hög omsättning på lärare och rektorer. Förbättrade resultat, stärkt kvalitet och ökad likvärdighet är mycket angeläget.

Nedan yttrar sig Skolinspektionen sammanfattande om de förslag som ges i kapitel 6. Myndigheten avstår till stor del att i övrigt ta ställning i sak till de förslag som ges, mot bakgrund av att stora delar av frågorna inte ligger inom Skolinspektionens ansvarsområde. Myndigheten vill dock mot bakgrund av att förslagen innebär betydande förändringar framhålla vissa tänkbara konsekvenser för skolektorn och punkter där myndigheten ser behov av fortsatt analys.

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

Skolinspektionen tillstyrker förslaget om nationell struktur för kompetensutveckling

I likhet med promemorian (bl.a. s. 44–45 och s. 90) bedömer Skolinspektionen att ett utvecklat kompetensutvecklingsutbud har chanser att stärka yrkets attraktionskraft. I Skolinspektionens inspektioner ser vi återkommande behov av kompetensutveckling inom olika områden och hos olika personalgrupper samt att huvudmän inte alltid möjliggör detta i tillräcklig utsträckning.

Vidare bedömer myndigheten att de diskussioner inom professionen om bl.a. vad som utgör undervisningsskicklighet och som kommer att utgöra grunden för utarbetandet av utbudet av kompetensutveckling, kommer att bidra positivt till att stärka yrket. Genom att diskussioner kring centrala områden utvecklas och formuleras inom ramen för en nationell struktur för kompetensutveckling kan grunden för lokala dialoger mellan rektorer och lärare stärkas.

6.6 Ett råd för professioner i skolväsendet ska inrättas för att säkerställa professionernas; 6.7 Rådet för professioner i skolväsendet ska identifiera behov av kompetensutveckling och vara rådgivande till Skolverket; 6.8 Rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket i arbetet med meriteringssystemet

Skolinspektionen tillstyrker delförslaget att ett råd inrättas som ger professionen inflytande i frågor om kompetensutveckling

Skolinspektionen instämmer i att det är viktigt att professionen är engagerad i framtagandet av underlag om bl.a. vad som är kännetecknande för undervisningsskicklighet och vilket innehåll och form av kompetensutveckling som behövs.

Däremot tar Skolinspektionen inte ställning i sak till det föreslagna nationella meriteringssystemet (se nedan) och därmed inte heller till förslaget att rådet ska behandla frågor kring meriteringssystemet.

6.1 Staten ska ta ett tydligare ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling; 6.3 Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer för legitimerade lärare respektive förskollärare

Skolinspektionen tar inte ställning i sak till förslaget om nationellt meriteringssystem - men vill peka på vissa risker och behov av mer analys och diskussion

Skolinspektionen tar inte ställning i sak till förslagen om nationellt meriteringssystem, då det faller utanför myndighetens ansvarsområde.

Skolinspektionen bedömer dock att ett nationellt meriteringssystem med det förfarande och de kriterier som föreslås innebär en betydande förändring. Myndigheten vill därför peka på vissa risker och tänkbara konsekvenser där mer analys behövs.

Övergripande risker: avsaknad av analys försvårar bedömning av vissa risker

Kan förslaget få konsekvenser mot bakgrund av dagens rörliga arbetsmarknad och andra rekryteringsfrämjande åtgärder?

Det finns flera frågor om hur förslaget om meriteringssystem skulle passa ihop med andra företeelser som inte analyseras eller diskuteras tillräckligt, enligt Skolinspektionen. Det gäller hur meriteringssystemet förhåller sig till dagens rörliga arbetsmarknad och med andra ansträngningar att stärka läraryrket och minska lärarbristen, såsom olika slags s.k. snabbspår (t.ex. ingenjörer som kan bli lärare). Och hur passar förslaget ihop med dagens arbetsmarknad med relativt stor rörlighet mellan läraryrket och andra yrken? Hur passar det vidare för gruppen yrkeslärare, där det för många är erfarenhet från ett annat yrke än läraryrket som väger tungt bland meriterna och där rörligheten mellan yrken är stor och nya yrken ständigt tillkommer?

Skolinspektionen bedömer att det kan finnas risk för att kriterierna för att bli meriterad, med krav på 8 respektive 4 års erfarenhet i yrket, kan vara så höga i relation till dagens realitet att de kan komma att försvåra andra rekryteringsfrämjande åtgärder, genom att eventuellt minska intresset att komma in i läraryrket på icke-traditionella sätt. Det skulle vara värdefullt med ytterligare analys kring hur denna form av risker kan motverkas och hanteras om förslaget genomförs.

Behov av ytterligare analys av helheten

Mot bakgrund av att det finns en rad förslag och åtgärder på skolans område är det viktigt att noggrant analysera helheten och vad utfallet kan bli i praktiken, t.ex. om det finns risk för att olika åtgärder, trots goda syften, motverkar varandra eller om det finns risk att olika oavsedda trögheter uppstår i praktiken i olika led.

Promemorian resonerar inte om sådana risker eller andra risker mer än i begränsad utsträckning, vilket gör att vi bedömer att det delvis är svårt att bedöma förslagen.

Förslaget medför många slags bedömningar – detta medför risker för administrativ tungroddhet

Skolinspektionen pekade i sitt yttrande över SOU 2018:17 på att det då föreslagna systemet riskerade att bli administrativt tungt och kostnadskrävande. Myndigheten menade att de dåvarande förslagen om fyra kompetensnivåer och förslaget om att koppla dem till vissa arbetsuppgifter skulle få svårt att fungera väl, med tanke på

lärarbristen och att de skulle bli alltför administrativt tunga och inte passa med mål- och resultatstyrning.

Myndigheten bedömer att det föreligger liknande risker med det nu aktuella förslaget om meriteringssystem.

Att bedöma yrkesskicklighet är viktigt men svårt. I Skolinspektionens arbete med att anmäla ärenden till Lärarnas ansvarsnämnd (LAN) ingår att utreda och bedöma om en lärare varit oskicklig. Myndighetens erfarenhet från detta arbete är att observationer som görs vid enstaka tillfällen ofta inte är tillräckliga som grund, utan att dessa behöver kompletteras med exempelvis utlåtanden från berörd rektor. Att avgöra om en lärare är oskicklig är en komplex bedömning som kräver mycket underlag inklusive observationer. På samma sätt kan det bli en komplex bedömning att, med hjälp av bland annat observationer, avgöra om en lärare har förmåga till undervisning av hög kvalitet.

Även bedömningar av vilka kurser, och med vilket studieresultat, som kan anses likvärdiga med att ha haft särskilt ansvarsfulla arbetsuppgifter kan innebära ett omfattande arbete.

Ett annat exempel på en bedömning som i praktiken kan bli komplicerad och arbetskrävande är i vilka fall det föreslagna kriteriet 4 års erfarenhet ska gälla i stället för 8 år. För meriteringsnivån "meriterad" är ett kriterium 4 års erfarenhet av undervisning i "skolor med särskilt svåra förutsättningar". Denna definition är inte självklar och inte heller statisk. Att bedöma om denna definition gällde för en skola under just de fyra år en viss lärare tjänstgjorde där kan bli komplicerat i vissa fall.

Avslagsbeslut om meriteringsnivå kommer vidare troligen ofta överklagas. Detta eftersom det sannolikt blir viktigt för lärares karriär och löneutveckling att uppnå en meritnivå. Vid överklaganden blir det juridiska inslaget starkt, även om Överklagandenämnden (ÖKN) utökas med personer från professionen.

Om förslaget blir verklighet kommer bedömning av lärares undervisningsskicklighet vidare att ingå som en del i en rad olika aktörers verksamhet, ur olika perspektiv: ÖKN, LAN, Förvaltningsrätten, Skolverket och Skolinspektionen. Detta innebär en komplikation. Skolinspektionen menar att det behövs en analys av hur ett sådant system av bedömningar av undervisningsskicklighet ska hänga samman och av vilka risker det kan finnas med att prövning av undervisningsskicklighet görs på skilda instanser med olika grad av pedagogisk kompetens.

Möjliga risker kring prioriteringssvårigheter

Promemorian föreslår att huvudmännens skyldighet att se till att personalen ges möjlighet till kompetensutveckling ska kompletteras med att se till att legitimerade lärare och förskollärare ges möjlighet till "sådan kompetensutveckling som bidrar

till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad”.

Viktigt att olika personalgruppers behov av kompetensutveckling uppmärksammas

En tänkbar risk som kan behöva analyseras är att det uppstår svårigheter för huvudmän att prioritera vilka som ska erbjudas kompetensutveckling och därmed önskade undanträngningseffekter. Uppstår t.ex. svårigheter att prioritera mellan obehöriga respektive behöriga lärares kompetensutveckling? Eller gällande kompetensutveckling för annan personal?

När det gäller frågor om obehöriga lärare och annan personal i skolan menar Skolinspektionen att det är viktigt att dessa också omfattas av kompetensutveckling. Exempelvis är andelen legitimerade lärare och andelen lärare med pedagogisk högskoleexamen ofta lägre i socioekonomiskt utsatta skolor än i andra skolor.

I arbetet med tematisk kvalitetsgranskning har Skolinspektionen sett dels behov av kompetensutveckling bland såväl behöriga lärare som obehöriga lärare och annan personal inom skilda tematiska områden, dels behov av kompetensutveckling som specifik avser obehöriga lärare och annan personal.

I tematiska kvalitetsgranskningar har bland annat framkommit att rektorer på flera skolor med svåra förutsättningar har svårt att rekrytera behöriga och erfarna lärare, även då kommunerna har resursfördelningssystem med kompensatoriska inslag¹, samt att många huvudmän skulle behöva stärka sitt strategiska arbete med att förstärka lärarresurserna på skolor med utmaningar². Vidare har Skolinspektionen bedömt att skolor i flera fall behöver ge bättre stöd till obehöriga lärare. I en kvalitetsgranskning 2017 bedömdes arbetet med att ge stöd till obehöriga lärare vara otillräckligt på drygt hälften av de granskade skolorna.³

En iakttagelse i den tidigare nämnda kvalitetsgranskningen om resultatskillnader inom skolor var att rektorerna i regel inte gjorde någon skillnad på hur behöriga kontra obehöriga lärare används i undervisningen. Samtliga rektorer på de skolor i granskningen som hade obehöriga lärare i svenska och/eller matematik angav att obehöriga lärare fungerade som klasslärare på samma sätt som behöriga lärare. Det innebär att en klass kan undervisas av en obehörig lärare under tre år, medan andra klasser kan ha behöriga lärare under samma period.⁴

¹ Skolinspektionen (2017) *Lärarresurser – att verka för likvärdighet i utbildningen*.

² Skolinspektionen (2020), *Hur säkras lärarresurser till skolor med stora utmaningar? Fokus på kommunala huvudmän*.

³ Skolinspektionen (2017) *Undervisning på skolor med många obehöriga lärare*.

⁴ Skolinspektionen (2020), *Resultatskillnader inom skolor. Rektors arbete med att analysera klassresultat och främja goda studieresultat för alla elever*.

Det har också framkommit att det i vissa fall förekommer kompetensutvecklingsbehov hos läraravlastande personal kring bl.a. neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, men att dessa behov inte tillgodoses.⁵

Det är givetvis mycket viktigt att alla elever får en god undervisning av skickliga lärare. I flera av Skolinspektionens granskningar, utöver dem som nämnts ovan, har påvisats utvecklingsbehov gällande undervisningen såväl generellt som för elever som har svårt att nå målen för utbildningen som för högpresterande elever.⁶

Risker för svårigheter att prioritera mellan olika slags kompetensutveckling

Promemorian anger inte närmare hur klassificeringen av vad som är ”sådan kompetensutveckling ...” ska göras. Det kan finnas risk för en konflikt mellan önskan att fastställa vilken slags kompetensutveckling som ingår i ”sådan kompetensutveckling ...” och att finna den kompetensutveckling som är mest behövlig utifrån dels olika lärargrupperns behov, dels utifrån varje lärares individuella behov. I praktiken kan det uppstå en situation där sådan kompetensutveckling som fått etiketten ”sådan kompetensutveckling ...” regelmässigt prioriteras framför annan kompetensutveckling som kanske vore mer värdefull i det enskilda fallet.

Det är även möjligt att en klassificering av vilken kompetensutveckling som är ”sådan kompetensutveckling ...” innebär en risk för att systemet blir alltför statiskt och inte tillräckligt flexibelt. Detta om det blir trögt att förnya och uppdatera klassificeringen.

Angående Skolinspektionens tillsynsansvar

Promemorian föreslår att huvudmännens ansvar avseende kompetensutveckling utvidgas och föreslår förändringar i vissa bestämmelser i skollagen samt en förordning på området.

Det föreslagna utvidgade ansvaret för huvudmän faller inom Skolinspektionens tillsynsansvar. Omfattningen av tillsynen inom ett område påverkas självfallet av utformningen av regleringen på området. En avvägning mellan önskat handlingsutrymme för huvudmännen och omfattningen av tillsynen görs vid utformningen av regleringen. Skolinspektionen ser därför att det kan finnas behov av att i den fortsatta beredningen göra en sådan avvägning och beakta om de föreslagna bestämmelserna med hänsyn härtill bör tydliggöras ytterligare.

⁵ Skolinspektionen (2020) *Läraravlastande tjänster- Fokus på grundskolans årskurs 7-9.*

⁶ För utvecklingsbehov av undervisningen när det gäller högpresterande elever, se t.ex. Skolinspektionen (2018) *Utmanande undervisning för högpresterande elever*, och Skolinspektionen (2014) *Stöd och stimulans i klassrummet.*

6.4 Karriärstegsreformen kopplas till det nationella meriteringssystemets meriteringsnivåer

Angående koppling till karriärtjänster

Om förslaget om meritssystem skulle införas bedömer Skolinspektionen, i likhet med promemorian, att en framtida koppling till de två karriärtjänsterna förstelärare och lektor skulle kunna stärka legitimiteten för dessa tjänster.

Skolinspektionen vill dock i sammanhanget peka på en risk med att i förlängningen eventuellt låta en sådan koppling leda till en reglering som kopplar vissa specifika arbetsuppgifter till meritnivåerna, t.ex. krav på att en viss arbetsuppgift enbart skulle få skötas av en meriterad lärare. Med tanke på att det råder lärarbrist skulle en sådan reglering kunna leda till problematiska situationer. Utredningen från 2018 innehöll förslag om en reglering även av kompetensanvändningen och i Skolinspektionens yttrande över den avstyrkte vi detta och pekade på tänkbara negativa konsekvenser.

6.9 Vid återkallelse av legitimation ska ett beslut om meriteringsnivå upphöra att gälla

Risk för oavsiktliga konsekvenser gällande lärare som är undantagna legitimationskrav

I promemorian nämns att i fall då en lärares legitimation återkallas ska även meriteringen upphöra. Samtidigt föreslår promemorian att möjligheten att ansöka om att bli meriterad även ska omfatta vissa grupper av lärare och förskollärare utan legitimation, nämligen de som bedriver undervisning med stöd av skollagen 2 kap. 17 §. I promemorian anges: "Vid tillämpning av 34–34 b §§ ska lärare och förskollärare utan legitimation som bedriver undervisning med stöd av 17 § jämföras med legitimerad lärare eller legitimerad förskollärare".

Skolinspektionen vill uppmärksamma att den grupp olegitimerade lärare som promemorian föreslår ska kunna ansöka om meritering bör beaktas när det gäller frågor om oskicklighet och olämplighet. De kan inte bli aktuella för prövning av återkallelse då de saknar legitimation. Om lärare i denna grupp ska ha rätt att ansöka om meritering bör meriteringsbeslutet kunna upphöra att gälla om läraren bedöms oskicklig eller olämplig, på motsvarande sätt som att legitimationen kan återkallas och meriteringen upphöra i fall då en legitimerad lärare bedöms oskicklig eller olämplig av LAN.

9.1.2 Inrättandet av ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare

Det föreslagna resurstillskottet till ÖKN skulle sannolikt behöva utökas

När det gäller det föreslagna resurstillskottet till ÖKN bedömer Skolinspektionen att kommande beräkningar baserade på ett framtida mer utförligt underlag sannolikt kommer att visa att det behövs ett större resurstillskott än det föreslagna. Utifrån det underlag som ges i promemorian idag bedömer Skolinspektionen resursbehoven enligt följande.

Den genomsnittliga kostnaden för ärenden med den komplexitet som de ärenden som föreslås i promemorian bedöms ha, uppskattas till omkring 7 200 kronor per beslutat ärende.⁷ Detta skulle innebära att de två miljoner kronor som anslagits skulle räcka till 277 beslutade ärenden, vilket motsvarar 5 procent av det antal ärenden Skolverket enligt promemorian antas få ta emot (5 500 ärenden per år).

Antalet överklaganden som inkommer till ÖKN är beroende av hur många avslagsbeslut som Skolverket fattar. Det är utifrån detta svårt att idag uttala sig om hur många överklaganden som kan tänkas inkomma. Om antalet ärenden till Skolverket blir fler än beräknat, eller om Skolverket beslutar om att avslå många ansökningar, inkommer sannolikt fler ärenden till ÖKN. I en kommande beräkning av resursbehov bör även beaktas att området är nytt för både Skolverket och ÖKN, vilket innebär att resurser sannolikt kommer att behövas inledningsvis även för att bygga upp arbete och praxis.

Vidare innebär förslaget om att utöka antalet ledamöter i nämnden en ekonomisk påverkan om ungefär 25 000 kronor per ledamot och år, i arvoden. Nämndens totala kostnad är för närvarande omkring 400 000 kronor per år. Två nya ledamöter motsvarar därmed en ökning av kostnaderna med 12,5 procent. Kostnaderna för själva nämnden påverkar även i viss mån kostnaden per ärenden för ÖKN, vilken skulle stiga något om det fanns fler ledamöter.

⁷ Den genomsnittliga kostnaden per ärende hos ÖKN påverkas starkt av ärendenas komplexitet. Ungefär 70 procent av alla ärenden som inkom in till nämnden under 2019 var skolplaceringsärenden, vilka kan anses mindre komplexa. De ärenden som skulle inkomma till följd av förslagen i denna remiss, bedöms istället vara mer komplexa.

2021-11-01

9 (9)

I ärendets slutliga handläggning har chefsjurist Klara Cederlund, jurist Anooshé Ghodsi och utredare Charlotte Wieslander deltagit.

Tommy Lagergren

Biträdande generaldirektör

Anne-Marie Lindström

Utredare