

Utbildning, undervisning och ledning - reformvård till stöd för en bättre skola (SOU 2017:51)

Utbildningsdepartementet har berett Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillfälle att yttra sig över utredningen om en bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner delbetänkande *Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola* (SOU 2017:51).

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting

- menar att många av delförslagen är bra,
- ställer sig bakom förslaget att examen med inriktning mot arbete i fritidshem ska vara behörighetsgivande och ligga till grund för legitimation och behörighet att undervisa i fritidshem
- anser att undantaget från kravet på legitimation och behörighet avseende yrkeslärare i dagsläget bör vara kvar men att strävan ska vara att likställa kraven på legitimation och behörighet för yrkeslärare med vad som gäller för övriga lärare och
- förespråkar att de justerade förslagen ska utvärderas och följs upp. Däremot anser SKL att det inte ska vara samma myndighet som både genomför och som utvärderar bestämmelserna.

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att lämna förslag som syftar till att ge bättre förutsättningar för lärare, förskollärare, rektorer och förskolechefer att utföra sina uppdrag. I delbetänkandet redovisas i enlighet med direktivet de delar av uppdraget som rör justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna. Vidare utreds om förskolechefer i förskolan bör benämnas rektorer i skollagen och hur en god introduktion i lärar- och förskolläraryrkena kan säkras. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast per den 1 december 2017.

Justeringar av legitimations- och behörighetsreglerna

Utredningen föreslår ett antal förändringar för att justera legitimations- och behörighetsreglerna. Ändringsförslagen är att ses som reformvård och lösningar på problem som följer av hur reglerna för legitimation och behörighet är utformade. Förslagen förväntas öka lärares och förskollärares möjlighet att utöka sina behörigheter utan att därmed eftersätta legitimationsreformens grundprincip att barn och elever ska ha rätt att undervisas av väl kvalificerade lärare och förskollärare. En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att lämna förslag som ger förbättrade förutsättningar för att steg för steg förstärka en obehörig lärares kompetens. Denna strategi bedöms av utredningen också kunna ligga till grund för hantering av den omfattande generella lärarbristen.

Förändring av behörighetsregleringen för lärare med fördjupad specialistpedagogisk kompetens

Utredningens förslag är att behörighetsregleringen bör förändras bland annat för att justera ett antal otydligheter i gällande reglering samt för att höja flexibiliteten i fråga om för vilken undervisning en lärare med fördjupad specialpedagogisk kompetens kan användas utan att undervisningens kvalitet försvagas.

SKL:s synpunkter

Regleringen avseende speciallärares behörigheter är komplicerad. Bristen på lärare och förskollärare med fördjupad specialpedagogisk kompetens är stor. SKL är positivt till att förtydliga regleringen och att förbättra flexibiliteten så att kompetensförsörjningen avseende lärare med fördjupad specialistpedagogisk kompetens underlättas.

Personer med viss specialistkompetens som saknar en behörighetsgivande examen får anställas tillsvidare

Utredningen menar att viss utbildning kräver djup specialistkompetens. Det är inte rimligt att en lärare förväntas ha tillägnat sig specialistkompetens inom ramen för en grundläggande lärarutbildning. Detta gäller särskilt inom ramen för den riksrekryterande estetiska spetsutbildningen. Legitimation och behörighet att bedriva undervisning krävs, vilket betyder att en behörig lärare som kanske inte har den särskilda kunskap som krävs ska anställas före den som har den specialistkompetens som krävs. Förslaget är att den person som har en sådan kunskap ska kunna få anställas och bedriva undervisning tillsvidare för att eleverna ska få tillgång till den särskilda ämneskompetens de behöver.

SKL:s synpunkter

SKL tillstyrker att en person som har en specialistkompetens ska kunna få anställas och bedriva undervisning tillsvidare för att eleverna ska få tillgång till den särskilda ämneskompetens de behöver.

Examen med inriktning enbart mot arbete i fritidshem föreslås vara behörighetsgivande

Det är inte möjligt att bli legitimerad fritidspedagog och fritidspedagogutbildning bedrivs inte. Personal för fritidshem utbildas inom ramen för grundlärautbildningens inriktning mot arbete i fritidshem, vilka efter ansökan erhåller lärarlegitimation. Fritidspedagoger eller motsvarande kan också meddelas en lärarlegitimation om den har tillräckliga ämneskunskaper i ett undervisningsämne i eller vid sidan av sin examen. Utredningen föreslår att en äldre examen på högskolenivå avsedd för arbete enbart i fritidshem ska vara behörighetsgivande och ligga till grund för legitimation och behörighet att undervisa i fritidshem. Vidare föreslås att grundlärare med inriktning mot arbete i fritidshem ska ha möjlighet att komplettera sin behörighet att undervisa i ytterligare ämnen, årskurser och skolformer.

SKL:s synpunkter

SKL ställer sig bakom förslaget att examen med inriktning mot arbete i fritidshem ska vara behörighetsgivande och ligga till grund för legitimation och behörighet att undervisa i fritidshem.

För kompetensförsörjningen i fritidshem betonar SKL att det finns ett stort behov av att bygga ut utbildningen för lärare i fritidshem. På många håll behöver utbildningsnivån bland personalen i fritidshem öka samtidigt som personaltätheten behöver öka totalt sett. Trenden är att fler anställs i fritidshem och att personaltätheten ökar lite trots fler inskrivna elever samtidigt som utbildningsnivån sjunker. Det finns ett söktryck till utbildning till lärare i fritidshem, vilket möjliggör en utökning av antalet utbildningsplatser då behovet av dessa lärare är stort. För att underlätta såväl den nuvarande som den framtida kompetensförsörjningen förordar SKL flexibla utbildningar som kan genomföras samtidigt som studenten kan arbeta på deltid.

Undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare i modersmål föreslås vara kvar

Enligt utredningen har endast var fjärde yrkesverksam modersmållärare en pedagogisk högskoleexamen. Utbildningsmöjligheterna är begränsande samtidigt som antalet elever som har rätt till undervisning i ämnet är mycket högt. Utredningen bedömer att det inte är möjligt att ställa krav på legitimation och behörighet för modersmållärare. En hög kvalitet i undervisningen är av största vikt, varför utredningen föreslår att Skolverket får i uppdrag att svara för en fortbildningsinsats för yrkesverksamma modersmållärare som saknar behörighet. Skolverket föreslås också att ta fram ytterligare stödmaterial för modersmålsundervisning.

SKL:s synpunkter

SKL anser att delförslaget om undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare i modersmål som föreslås vara kvar är klokt. I dagsläget saknas högre

utbildning som kan ligga till grund för en behörighet för många språk, vilket behövs innan krav på behörighet kan ställas. Undantaget underlättar kompetensförsörjningen avseende modersmåls lärare.

SKL stödjer förslaget att utreda vidare innehåll, mål och organisering av ämnet modersmål och möjligheten till studiehandledning.

Undantaget från kravet på legitimation och behörighet för lärare i yrkesämnen föreslås tas bort

Utredningen menar att situationen gällande yrkeslärarnas utbildningsbakgrund och utbildningsmöjligheter är betydligt bättre jämfört med modersmåls lärarnas. Nästan två av tre yrkesverksamma yrkeslärare har en pedagogisk högskoleutbildning.

Utredningen föreslår att undantaget från kraven på legitimation och behörighet för yrkeslärare bör upphöra per den 1 juli 2022. Det kräver omfattande satsningar från staten. Blivande yrkeslärare har ofta en annan bakgrund och familjesituation än andra studenter. Särskilda åtgärder för att locka skickliga yrkespersoner till yrket och utbildningen behövs. Utredningen föreslår att en obehörig yrkeslärare som deltar i yrkeslärarutbildning ska ha möjlighet att visstidsanställas under tre år istället för det generella undantaget om ett år enligt skollagen.

SKL:s synpunkter

SKL menar att yrkeslärare är en heterogen grupp, där såväl tillgång som utbildningsnivå varierar beroende på de yrken som läraren har i grunden. Åtgärderna behöver ta hänsyn till skillnader mellan olika yrkeslärargrupper, dvs. om det är vanligt med karriärbyten eller om karriärväxlingen mellan grundyrket och läraryrket ofta sker växelvis under en individs arbetsliv. Det beror bland annat på hur konjunkturberoende grundyrket är och vad som kan stärka rekryteringen generellt.

Med anledning av ovanstående anser SKL att undantaget från kravet på legitimation och behörighet yrkeslärare i dagsläget bör vara kvar men att strävan på sikt ska vara att likställa kraven på legitimation och behörighet för yrkeslärare med vad som gäller för övriga lärare. SKL vill se fler åtgärder för att stärka attraktiviteten och säkra tillgången på yrkeslärare i såväl hög- som lågkonjunktur.

SKL är positivt till att en obehörig yrkeslärare som deltar i yrkeslärarutbildning ska ha möjlighet att visstidsanställas under tre år. Förslaget underlättar kompetensförsörjningen för SKL:s medlemmar.

Möjlighet till förlängd visstidsanställning också i sfi

Antalet elever i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) har ökat betydligt de senaste tio åren. Sedan 2015 har antalet elever ökat ytterligare. Under samma period har antalet lärare mer än fördubblats. Var tredje lärare är legitimerad och behörig att bedriva undervisning. Förslaget är att en lärare som ska bedriva undervisning i sfi ska få anställas under högst tre år även om läraren saknar

legitimation och behörighet, vilket gäller om läraren samtidigt deltar i utbildning i svenska som andraspråk. Skolverket föreslås få i uppdrag att presentera ytterligare stödmaterial för undervisning i sfi.

SKL:s synpunkter

SKL är positivt till att en obehörig lärare i sfi som deltar i utbildning i svenska som andraspråk ska ha möjlighet att visstidsanställas under tre år. Förslaget underlättar kompetensförsörjningen för SKL:s medlemmar.

Det behövs en samlad strategi för att möta behoven inom sfi på kort och lång sikt. Det räcker inte med att göra enskilda satsningar eller förändringar. I SKL:s åtgärdsförslag för att hantera lärarbristen inom sfi sammanfattas sju konkreta delar, som behöver åtgärdas från såväl staten som kommunerna, för att möta de framtida personalbehoven. SKL:s ser fram emot en fortsatt dialog i det arbetet för att få till förbättringar inom dessa områden.¹

Introduktionsperioden för lärare och förskollärare

Skollagen reglerar huvudmannens skyldighet vad avser att nytexaminerade lärare och förskollärare ska genomföra en introduktionsperiod. Uppföljningar visar att alla lärare inte får genomföra en introduktionsperiod av den omfattning och med det innehåll som regelverket föreskriver. Vissa oklarheter råder kring skollagens formuleringar om när en introduktionsperiod ska genomföras. Ingen tvekan ska råda kring huvudmannens ansvar att se till att en nytexaminerad lärare eller förskollärare ska genomföra en introduktionsperiod. Skollagen föreslås justeras så att de oklarheter som framkommit klarläggs. Skolkommissionens förslag om ett professionsprogram för lärare och skolledare är av stor betydelse och utgör den ram inom vilken en introduktionsperiod lämpligen utformas, både vad gäller innehåll och form.

SKL:s synpunkter

En partsgrupp mellan Lärarnas Samverkansråd och SKL arbetar med att öka tillgången och kvaliteten på nytexaminerade lärares och förskollärares introduktionsperiod. Som ett led i detta arbete har ett medskick till regeringen gjorts där justeringar i skollagen föreslås så att det blir tydligare vad som de facto gäller. Därmed står SKL bakom utredningens förslag om detta.

Inom ramen för det partsgemensamma arbetet har ett stödmaterial om introduktionen för nytexaminerade lärare och förskollärare producerats samt publicerats på

¹ De sju delarna sammanfattas på SKL:s hemsida, där även rapporten med förslagen finns.
<https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/utbildning/svenskaforinva ndrare.7071.html>

respektive organisations hemsida. Syftet är att stödja arbetet med introduktionsperioden.

Skolkommissionen har i sitt betänkande föreslagit att ett professionsprogram inrättas där introduktionsperioden är en formell del. SKL hänvisar till yttrandet om Skolkommissionens betänkande för synpunkter på denna del.

Ändrad titel och krav på befattningsutbildning för förskolechefer

Utredningen anser att det saknas skäl för att skilja på benämningen av ledningen för skolledare i olika skolformer inom skolväsendet. Därför föreslås att den som leder och samordnar det pedagogiska arbetet vid en förskoleenhet ska benämnas rektor.

Rektorer i skolväsendet omfattas av ett krav på att genomgå en befattningsutbildning om 30 högskolepoäng. Rektorsutbildningen syftar till att ge kunskaper om de krav som anges i föreskrifter som gäller inom skolan, förskolan och fritidshem samt att utveckla rektorernas roll som ledare så att skolverksamhetens kvalitet kan säkerställas. Förskolechefer har också en möjlighet att delta i utbildningen men omfattas inte av något krav. Ett krav på befattningsutbildning omfattande 7,5 högskolepoäng så att förskolecheferna har den kompetens som krävs för att kunna organisera förskoleverksamheten föreslås.

Skolkommissionen har i sitt betänkande angett att en stor andel av de som genomgår befattningsutbildningen inte får godkänt inom utsatt tid.

SKL:s synpunkter

SKL anser att utbildningens innehåll, omfång och former prövas mot de effekter den förväntas ge och att diskussioner förs om denna utbildning är det mest relevanta sättet att stärka nya rektorer i uppdraget. Med tanke på den stora tidsåtgången behöver effekten för rektorernas långsiktiga utveckling och verksamhetens behov undersökas och befattningsutbildningen möjligen förändras. Om detta görs bör detta även gälla den befattningsutbildning som föreslås av denna utredning. Behovet av den statligt reglerade befattningsutbildningen varierar mellan individer beroende på bakgrund och erfarenheter. En nyinrättad befattningsutbildning enligt utredningens förslag bör avakta den översyn av befattningsutbildningens effekter som SKL aviserar i yttrandet över Skolkommissionens förslag.

SKL delar utredningens beskrivning av det ansvar och mandat som rektorer i skolan respektive förskolechefer har, med utgångspunkt i de olikheter som finns i regelverket för de båda områdena. Det kommer även framgent att finnas tillfällen då dessa olikheter behöver benämnas.

Uppföljning och utvärdering

SKL menar att flera av de förändringar som har behövt göras av regelverket för lärarlegitimation och behörighet hade kunnat undvikas med en mer gedigen konsekvensanalys och genomförandefas inledningsvis. Samtidigt behöver det finnas kontinuerlig reformvård och även dessa korrigeringar behöver utvärderas och följas upp. SKL anser att det inte ska vara samma myndighet som ansvarar för genomförandet av förslagen som utvärderar dem.

I sammanhanget påminner SKL om de förslag för hur reformer ska planeras, genomföras och utvärderas som beskrivs i *Utvärdera för utveckling – om utvärdering av skolpolitiska reformer* (SOU 2014:12). Även idag finns många exempel på reformer som ges för kort om tid för planering och implementering och som innehåller delar som behöver förändras snart efter en reform har trätt i kraft. Inte minst i ljuset av Skolkommisionens förslag poängterar SKL behovet av att göra goda analyser innan nya reformer beslutas.

Konsekvenser för skolhuvudmännen

SKL delar utredningens bedömning att förslagen medför vissa kostnadsökningar för kommunerna och förutsätter att kommunerna kompenseras för dessa i enlighet med finansieringsprincipen.

Förslagen medför ökade möjligheter att använda behöriga lärare i undervisningen. Vissa lärare och förskollärare kommer att behöva delta i utbildningsinsatser, vilket kan innebära att de under en period inte kan genomföra undervisning i samma omfattning. Som tidigare nämnts förordar SKL flexibla utbildningar som kan genomföras samtidigt som läraren kan arbeta på deltid, vilket underlättar såväl den nuvarande som den framtida kompetensförsörjningen.

Ett nytt krav på att en obligatorisk befattningsutbildning ska genomföras för den förskolechef som inte tidigare gått motsvarande utbildning kommer att få konsekvenser för huvudmannen, vilket bör kostnadsberäknas och kompenseras enligt finansieringsprincipen. Samtidigt bör utbildningens innehåll, omfång och former prövas mot de effekter den förväntas ge.

Övriga synpunkter

Huvudmännens expertråd för skolutveckling² har lämnat rekommendationer som riktar sig till staten, huvudmännen, rektorer och/eller lärare. De ger också en mängd exempel och referenser där man har lyckats. Expertrådet rekommenderar bl.a. att regeringen öppnar för fler vägar in till yrket, vilket även SKL står bakom. Det ska bli lättare att läsa in det som behövs för att nå behörighet och få lärarlegitimation, till exempel för personer med utländska examina eller de som kan tänka sig att byta yrkesbana och blir lärare. Distansutbildningar behöver byggas ut så att fler kan och få behörighet där det råder stor lärarbrist.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande

² SKL och Friskolornas riksförbund tillsatte 2015 Huvudmännens expertråd för skolutveckling. Deltagarna i expertrådet är lärare, skolledare och forskare som har arbetat systematiskt för att utveckla och studera undervisning och arbetssätt.