

Avdelningen för arbetsgivarpolitik  
Pia Murphy  
Somia Frej

Utbildningsdepartementet  
10333 STOCKHOLM

Avdelningen för utbildning och arbetsmarknad  
Anna Tornberg  
Bodil Bävner

Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad  
Eva-Marie Rigné

## Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare U2021/03373

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner välkomnar, i likhet med tidigare remissvar, intentionen och ambitionen att hitta en tydlig och mer likvärdig struktur för lärare och skolledares professionsutveckling. Frågan om professionsprogram för lärare och rektorer har under flera år varit aktuell. När ett förslag till professionsprogrammet för rektorer, lärare och förskollärare nu presenteras utelämnas dock flera centrala frågor som behöver besvaras inte minst för att undvika den situation av osäkerhet och många förändringar som uppstod vid införandet av legitimationsreformen.

SKR är positiva till att ett utbud av kompetensutveckling tillgängliggörs som kan nå alla huvudmän, vilket särskilt kommer att gynna små huvudmän eller de som idag saknar etablerade samarbeten med lärosäten. På så sätt kan ett professionsprogram bidra till ett likvärdigt utbud av kompetensutveckling.

SKR:s huvudsakliga invändningar ligger på det arbetsgivarpolitiska området då det finns anledning att befara att förslagen kan leda i en riktning som får långtgående konsekvenser bland annat för arbetsgivarens möjlighet att leda och fördela arbetet, och för huvudmannens möjlighet att ta sitt ansvar för förskolans och skolans kvalitet och utveckling samt barnens och elevernas behov.

**SKR tillstyrker** att sådan kompetensutveckling som möter behov som finns i stora delar av landet görs nationellt tillgängligt inom ramen för ett professionsprogram. Det är samtidigt viktigt med fortsatt tillgång till kompetensutveckling som möter behov och förutsättningar som har identifierats lokalt, till exempel utifrån det egna kvalitetsarbetet.

**SKR tillstyrker** att lärare, förskollärare och rektorer får bättre möjlighet att nå en magister- eller masterexamen som har relevans för yrket.

**SKR avstyrker** förslaget att införa ett nationellt meriteringssystem. SKR anser att förslaget i dagsläget är så outvecklat att det riskerar att leda till oöverskådliga konsekvenser.

**SKR avstyrker** att koppla skyddade yrkestitlar till det föreslagna nationella meriteringssystemet.

Om regeringen ändå vill gå vidare med förslaget om meritering **förespråkar SKR** att regeringen ger parterna i uppdrag att i samverkan med bland annat lärosätena utarbeta en försöksverksamhet där formerna för meritering hos ett begränsat antal huvudmän prövas under några år samt följs upp och utvärderas. I en sådan försöksverksamhet kan man bland annat pröva olika metoder för bedömning av undervisningsskicklighet som kan vara praktiskt genomförbara i stor skala.

Utöver de övergripande skälen till att SKR avstyrker förslaget till meritering i den form som beskrivs i promemorian finns specifika synpunkter på olika delar av förslaget. Dessa omfattar:

- SKR avstyrker förslaget med olika lång yrkestid för meritering beroende på vilka skolor läraren arbetar i.
- SKR avstyrker en direkt koppling mellan meritering och arbetsuppgifter.
- SKR avstyrker den begränsning av ämnen som föreslås för särskild meritering.
- SKR avstyrker begränsningen till att enbart kompetensutveckling som ingår i professionsprogrammet räknas som meriterande.
- Otydlighet när det gäller att arbetsuppgifter som inte är aktuella i befintlig tjänst, ska ligga till grund för ansökan om meritering.
- Otydlig koppling mellan meritering och lönenivå.
- Otydligt vilken forskning som anses vara relevant.
- SKR har även en rad frågor om kopplingen mellan meriteringsnivåer och karriärstegsreformen, som presenteras i yttrandet.

**SKR tillstyrker** att ett rådgivande organ inrättas vid Skolverket, med representanter för lärare, förskollärare, rektorer, huvudmän och lärosäten, med uppdrag att ge råd om vilken kompetensutveckling som är lämplig att ge inom ramen för ett professionsprogram.

**SKR avstyrker** att de stora utvecklingsfrågorna avseende meritering som anges i promemorian överlämnas till rådet för vidare hantering.

## Bakgrund

I remisspromemorian *Professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare* behandlas förslag om ett nationellt professionsprogram för lärare, förskollärare och rektorer vars två bärande delar består av:

- en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare, samt
- ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare respektive förskollärare med två meriteringsnivåer: meriterad och särskilt meriterad.

Ändringar i skollagen och den nya förordningen om nationellt professionsprogram för rektorer, lärare och förskollärare föreslås träda i kraft 1 juli 2023. Ändringar i förordningen om statsbidrag för karriärtjänster träder i kraft den 1 juli 2028. Förstelärare och lektorer utsedda t.o.m. 30 juni 2028 ska ha möjlighet att kvarstå som förstelärare och lektorer hos samma huvudman utan att genomgå en meriteringsprocess.

Frågan om ett professionsprogram har tidigare behandlats i bland annat *Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektors professionella utveckling* (SOU 2018:17), som byggde vidare på förslag som lämnades av 2015 års Skolkommision (i *Samling för skolan – Nationell strategi för kunskap och likvärdighet* (SOU 2017:35).

Vad gäller professionsprogrammets organisering har denna fråga tidigare hanterats i *Statliga skolmyndigheter – för elever och barn i en bättre skola* (SOU 2018:41), som inte remitterats.

Förslagen i denna remisspromemoria har dock delvis en annan riktning och annat innehåll.

Även frågor om dimensionering och styrning inom den högre utbildningen har behandlats. SKR:s syn på högre utbildning och forskning har utvecklats i bland annat yttranden över den s.k. Styr- och resursutredningen *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan* SOU 2019:6 samt inspel till ett flertal forsknings- och innovationspolitiska propositioner som ju också omfattar den högre utbildningen. Några grundläggande ställningstaganden är, den högre utbildningen behöver analyseras, och förändringar av den göras, utifrån ett systemperspektiv på utbildning som helhet. Alla förslag behöver utgå från en helhetsbild av utbildningssystemets sammansättning, hur de olika delsystemen hänger ihop och påverkar varandra och mot en bakgrund av en realistisk analys av vilka samhällsliga behov som behöver prioriteras genom långsiktiga åtgärder för en fungerande kompetensförsörjning.

I remissvaret till det tidigare förslaget om professionsprogram förde SKR fram ett alternativt system som byggde på innevarande ansvarsfördelning, eftersom SKR motsatte sig införandet av ett statligt program som via lag reglerade vilka kompetensnivåer som skulle finnas och vilka arbetsuppgifter som skulle knytas till dessa. Eftersom detta var (och fortfarande är) och också fortsättningsvis borde vara, en av skolhuvudmännens främsta uppgifter.

Samtidigt välkomnade SKR regeringens intention att hitta en tydligare och mer likvärdig struktur för lärare och skolledares professionsutveckling men ansåg att det professionsprogram som föreslogs inte var ändamålsenligt. Systemet var oprövat på svensk arbetsmarknad och föreföll vara svårt att förena med rådande ansvarsförhållanden samt ingångna kollektiv- och arbetstidsavtal.

Det alternativa system som SKR föreslog skulle utvecklas av skolans huvudaktörer; staten, inklusive lärosätena, huvudmännen och professionen utifrån en gemensam målbild. Samtidigt ansåg SKR att det framtida systemet primärt borde utgå från överenskommelser mellan arbetsmarknadens parter och där professionerna, snarare än staten, gavs ett tydligare ansvar för att driva sina yrkesgruppers karriär- och professionsutveckling.

En viktig utgångspunkt för SKR när det gäller reformer på utbildningsområdet är att de behöver hänga ihop sinsemellan. Det finns flera stora reformer som antingen är på gång eller som nu utreds som påverkar skolan på olika sätt. Det är därför viktigt att förslagen om professionsprogram även ses i ett bredare styrningsperspektiv. Både vad gäller skolans styrning och även i hur en sådan förändring kan påverka arbetsmarknadens parter på olika sätt. De förändringar som genomförs behöver hänga ihop och ses i en helhet. Systemet måste fungera i praktiken.

Exempel på statliga reformer som påverkar huvudmännens förmåga att säkra kompetensförsörjningen är den aviserade reformen om en 10-årig grundskola, eller kravet på legitimation för lärare i fritidshem. Dessa påverkar dessutom varandra. Här behöver staten se till att ett nationellt sammanhållet kompetensutvecklingsutbud stärker huvudmännens möjligheter att hantera den kompetensutvecklingsproblematik som en dessa reformer skapar. Det behöver ske både genom en tillräckligt väl dimensionerad grundutbildning och genom att relevant kompetensutveckling och behörighetsgivande utbildningar ges i den omfattning och med det innehåll som behövs.

Ett annat exempel är den högre utbildningen. SKR menar att statens styrning och dimensionering av högre utbildning behöver utgå från samhällets och arbetslivets behov på ett tydligare sätt än vad som hittills varit fallet. Förbundet välkomnar att detta tydliggjorts i Högskolelagen (1992:1434) sedan den 1 juli 2021 samt att lärosätenas ansvar för att bidra till det livslånga lärandet betonas. Förbundet anser att en konsekvens måste vara att vidare- och fortbildning ska kunna ske inom ramen för ett aktivt yrkesutövande, och att en hållbar kompetensförsörjning förutsätter att grundläggande utbildning på högskolenivå ger förutsättningarna för vidareutveckling parallellt med ett fortsatt arbete inom skolväsendet.

## **Förslaget om ett nationellt professionsprogram**

### **1. Staten ska ta ett tydligare ansvar för rektorers, lärares och förskollärares professionsutveckling**

*I promemorian föreslås att det inom skolväsendet ska finnas ett nationellt professionsprogram. Professionsprogrammet ska innehålla en nationell struktur för kompetensutveckling för rektorer, lärare och förskollärare. Det ska också finnas ett nationellt meriteringssystem för legitimerade lärare och legitimerade förskollärare.*

*Därtill föreslås det i promemorian att huvudmannens befintliga skyldighet att se till att personalen ges möjligheter till kompetensutveckling ska kompletteras med en skyldighet att se till att legitimerade lärare och legitimerade förskollärare ges möjlighet att delta i sådan kompetensutveckling som bidrar till att öka yrkesskickligheten och som kan ligga till grund för ett beslut om meriteringsnivån meriterad.*

**SKR välkomnar intentionen** att hitta en tydlig och mer likvärdig struktur för lärare och skolledares kompetensutveckling, men menar att det behöver ske i ett sammanhang där den svenska arbetsmarknaden i övrigt följs. **SKR tillstyrker därför ett** ökat nationellt utbud av kompetensutveckling som huvudmän i hela landet kan använda, men **SKR avstyrker** förslaget att inrätta ett nationellt system för meritering på det sätt som presenteras. Om regeringen ändå väljer att gå vidare med förslaget om meritering **förespråkar** SKR att regeringen ger parterna i uppdrag att utforma en försöksverksamhet för detta ändamål.

SKR är i egenskap av Sveriges största arbetsgivarorganisation mån om att professionsutvecklingen inom skola och förskola inte frikopplas från hur arbetsmarknaden fungerar i övrigt utan att det är verksamheternas behov som är grunden för hur styrningen ska ske. Det finns inget i denna analys som visar på sådana särskilda behov för lärare som motiverar en mer genomgripande statlig styrning än för andra yrkesområden. I detta förslag till reglering går regeringen in på sådant där ansvaret idag finns antingen hos en huvudman eller mellan avtalslutande parter. Förslag på hur kommunala och fristående huvudmäns verksamhet ska regleras i detta sammanhang går dessutom längre än i de fall där staten själv är huvudman.

En stärkt systematik för kompetensutveckling inom skolan behöver därför finnas i samma sammanhang som andra yrken. Då förslaget om meritering i denna promemoria innefattar så många oklarheter och har så vittomfattande konsekvenser förordar SKR att först pröva dess ändamålsenlighet och funktionalitet i en försöksverksamhet innan lagstiftning ändras och programmet implementeras fullt ut.

Förslaget riskerar dessutom att konkurrera med och tränga undan huvudmannens egna identifierade behov av kompetensutvecklingsinsatser och riskerar på så vis identifierade insatser som ett resultat av det systematiska kvalitetsarbetet.

SKR vill även understryka svårigheten att öka deltagandet i kompetensutveckling samtidigt som behoven av elevernas rätt till behöriga lärare är stort. Möjligheter att få, och kostnader för vikarier är en avgörande aspekt för flera huvudmän. Dessutom finns risk att ett professionsprogram även tränger undan resurser, både ekonomiska och personella, för grundutbildningen och behörighetsbreddande utbildningen liksom lokal efterfrågan på kompetensutveckling från ett lärosäte.

#### **Förskollärare inte tillräckligt tydliga i professionsprogrammet**

SKR saknar tydlighet vad gäller förskollärarnas del i professionsprogrammet. SKR har tidigare konstaterat att förskollärare ofta undantagits från statliga lärarsatsningar,

eller bara fått en symbolisk del av dessa. Även i förslaget om ett professionsprogram blir förskollärarnas del otydlig trots att det anges att det ska omfatta förskollärare, lärare och rektorer i hela skolväsendet. Förslaget utgår i alltför hög grad från grund- och gymnasieskolan. Detta blir särskilt tydligt bland annat när de gäller de föreslagna kriterierna för att nå nivån meriterad och särskild meriterad, samt meriteringssystemets koppling till statsbidraget för karriärtjänster som inte gäller förskolan. För grundskolan och gymnasieskolan finns ett förslag om att arbetslivserfarenhet för meritering ska vara kortare i vissa skolor, vilket ej finns för förskolor. Förslagen om forskarutbildning för särskild meritering knuten till ämne och ämnesdidaktik blir inte heller det relevant för förskolan.

Trots att regeringen föreslår att meritering ska knytas till karriärreformen problematiseras inte det faktum att statsbidraget endast omfattar delar av skolväsendet. Förslaget innehåller inte några reflektioner om behovet av att i övrigt anpassa eller bredda statsbidraget. Den snäva utformningen av statsbidraget i denna bemärkelse begränsar redan idag huvudmännens möjligheter att skapa karriärtjänster som på bästa sätt gynnar verksamheternas behov. Att införa ett meriteringsförfarande som omfattar hela lärar- och förskollärarkåren samtidigt som det knyts till tjänster och lönepåslag för delar av den skapar ytterligare legitimitetsproblem för förslaget.

Nivån särskilt meriterad utgår från den snävhet som finns i karriärstegsreformens villkor för att utses till lektor i grund- och gymnasieskolan, vilket gör det tydligt att förskolans och fritidshemmens villkor inte beaktats. När en ny reform genomförs är det av stor vikt att den inte behöver omarbetas för att passa vissa skolformer utan att den är möjlig att direkt implementera för alla grupper som är tänkta att omfattas.

**Sammanfattningsvis anser SKR att ett professionsprogram behöver ta hänsyn till följande:**

- Det som regleras genom förordning behöver vara inom ramen för de områden som staten idag förfogar över. Om regeringen vill reglera sådant som idag är arbetsgivare och huvudmäns ansvar behöver även andra beslut fattas för att möjliggöra detta, som går utöver inrättandet av ett professionsprogram.
- Ett professionsprogram kan inte medföra skyldigheter och regleringar inom ramen för det som idag är parternas ansvar, nämligen ansvar för lönebildning och arbetsvillkor (till exempel formerna för deltagande i kompetensutveckling samt tillsättande och villkor för befattningar).
- Deltagande och finansiering av enskild lärares och förskollärares utbildning inom ramen för ett professionsprogram är en fråga mellan arbetsgivaren och läraren/förskolläraren, medan de mer generella villkoren för kompetensutveckling är en fråga för parterna att reda ut.
- Arbetsgivare i förskola, skola och vuxenutbildning måste likt andra sektorer ha möjligheter att leda och fördela arbetet utifrån en fungerande styrkedja där ansvar och

mandat hänger ihop. Det ska inte finnas system på utbildningsområdet som går på tvärs mot styrningen av andra verksamheter på svensk arbetsmarknad.

- Lärares kompetensutveckling är ett viktigt verktyg för att öka måluppfyllelsen i skolan. Innehåll och form för kompetensutveckling behöver därför botten i verksamhetens behov. Insatser på enskilda skolor och huvudmän behöver även kunna genomföras utifrån lokala behov och förutsättningar.

Det som staten väljer att reglera behöver gå hand i hand med sådant som parterna arbetar med som del i att stärka den strategiska kompetensförsörjningen. Där är kompetensutveckling ur såväl kortsiktigt som långsiktigt perspektiv en viktig del. Statliga initiativ tjänar på att bygga vidare på de möjligheter som finns i exempelvis det nya kompetens- och omställningsavtalet för kommunal och regional sektor (KOM-KR). I stället för att lagstifta om sådant som regleras i kollektivavtal borde regeringen stödja parterna och tillsammans med parterna försöka hitta en fungerande ansvarsfördelning.

## **2. Den nationella strukturen för kompetensutveckling ska innehålla olika insatser med olika syften**

*I promemorian föreslås att en nationell struktur för kompetensutveckling ska innehålla olika insatser, med olika syften. Den nationella strukturen kan både bestå av ett nytt kompetensutvecklingsutbud såväl som flera insatser som idag redan erbjuds.*

**SKR tillstyrker** att sådan kompetensutveckling som möter behov som finns på många håll i landet görs nationellt tillgängligt inom ramen för ett professionsprogram. SKR är positiva till att ett utbud kan nå huvudmän som idag saknar möjlighet att på egen hand beställa uppdragsutbildning från lärosäten eftersom volymerna är för små. På så sätt kan ett professionsprogram bidra till ett likvärdigt utbud av kompetensutveckling för både små och stora huvudmän.

I promemorian anges olika syften som kompetensutveckling inom professionsprogrammet kan ha. SKR understryker vikten av att den kompetensutveckling som föreslås finnas i professionsprogrammet inte konkurrerar bort sådan kompetensutveckling som möter lokala behov som har identifierats utifrån förskolans och skolans förmåga att möta behoven hos de barn och elever som finns i den egna verksamheten.

För att kunna möta de behov av insatser som utgår från de lokala utvecklingsbehoven för att öka måluppfyllelsen är det viktigt att bredden på lärares, förskollärares och rektorers kompetensutveckling bibehålls och utvecklas. Ett professionsprogram kan inte per automatik förväntas ta all den tid för kompetensutveckling som finns i anspråk. Det är också viktigt att hålla i minnet att det endast är en del av yrkesutvecklingen som sker genom formell kompetensutveckling. En stor del sker informellt och icke-formellt och dels sker genom ett lärande i arbetet dels sker i

samverkan med kollegor, både andra förskollärare, lärare och rektorer men även med andra yrkesgrupper i förskola och skola.

All forskning visar att undervisningen behöver vara i centrum för att skolan ska lyckas med sitt uppdrag. Att utveckla undervisningen och skapa förutsättningar för elevernas lärande är centralt för såväl lärares och rektors som huvudmannens arbete. Utveckling av undervisning och arbetssätt är en del av det systematiska kvalitetsarbetet och är nära kopplad till lärarnas professionella utveckling och lärande. De senaste årens forskning pekar tydligt på vikten av kollegialt lärande, där lärare genom strukturerat samarbete tillägnar sig kunskap för att utveckla undervisningen. Det innebär till exempel att gemensamt diskutera undervisningssituationer och didaktiska frågor, att lyfta problem och svårigheter och att kritiskt granska både sitt eget och andras arbete. Dessa former behöver finnas på varje skola, men även övergripande hos huvudmannen. Ett samlande nationellt professionsprogram behöver samverka med sådant samarbete och inte bli för individuellt inriktat så att det gemensamma lärandet på en förskola eller skola kommer i skymundan.

Lärare utvecklas genom hela sitt yrkesliv. För att kompetensutveckling ska leda till en bättre undervisningspraktik krävs en kombination av fortbildning i det egna ämnet i samverkan med hur lärarens och skolans uppdrag samt skolan förändras över tid. Här är det viktigt med en kontinuerlig samverkan med lärosätena för att stärka kopplingen mellan forskning och beprövad erfarenhet. Det kan finnas skäl att tro att formerna för kompetensutveckling behöver skilja sig åt utifrån de sammanhang som förskollärare, lärare och rektorer finns i (stora/små förskolor och skolor, nära/långt från lärosäte etc) samt utifrån om syftet är individuell utveckling i ett längre perspektiv eller ett gemensamt lärande för att utveckla undervisningen vid den aktuella arbetsplatsen.

Innehållet i kompetensutveckling som sker på arbetstid eller på arbetsgivarens bekostnad ska vara relaterat till verksamhetens behov. Det är inte ovanligt att detta överensstämmer med individuella behov. Samtidigt behöver det finnas möjligheter till självvald yrkesmässig utveckling på längre sikt, så att sådan kompetensutveckling som tydligt leder djupare och bredare i yrket även finns tillgänglig utifrån enskilda lärare, förskollärare och rektorers egna val. Det gäller även behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildning. Även här ser SKR en fördel av ett tillgängligt utbud bland annat inom ramen för ett professionsprogram och att det blir ett samlat grepp för sådant som är kopplade till statliga reformer som påverkar kompetensförsörjningen, ett sådant aktuellt exempel är reformen för en 10-årig grundskola. För att dessa fördelar ska nås behöver de kurser som erbjuds finnas tillgängliga i hela landet.

**SKR tillstyrker** att lärare, förskollärare och rektorer får bättre möjlighet att nå en magister- eller masterexamen som har relevans för yrket. Detta behov är särskilt stort för de lärarkategorier som idag har en lärar- eller förskollärarexamen på grundnivå, bland annat eftersom det är ett krav för en fortsatt progression mot forskarexamen.



Idag ges förskollärare, lärare och rektorer del av olika former av kompetensutveckling, i likhet med vad som föreskrivs i skollagen. Med det tillägg (2 kap. 34 a § skollagen) som föreslås i föreliggande promemoria utökas huvudmannens ansvar till att även ge förskollärare och lärare att delta i sådan kompetensutveckling som ska vara meriterande. Det är dock oklart om tanken är att omfånget på kompetensutveckling ska utökas, och om finansieringsprincipen därmed blir aktuell, eller om kompetensutveckling inom professionsprogrammet ska ersätta annan kompetensutveckling. I det senare fallet behöver kompetensutvecklingsutbudet vara sådant att huvudmannens behov utifrån sitt egna kvalitetsarbete kan mötas.

Beräknad omfattning både av antal lärare som förutsätts gå meriterande kurser och kursernas omfattning, finansiering, och hur mycket tid de tar i anspråk är inte klargjort i remisspromemorian, vilket försvårar analys av förslagen.

I de fall kompetensutveckling behövs utifrån regeringsbeslutade reformer ska regeringen tillfälligt skjuta till resurser för sådant deltagande (och till lärosäten/myndigheter att utföra). SKR förordar att kurser som tillfälligt får stöd på grund av införda reformer även fortsättningsvis erbjuds i det nationella utbudet en längre tid så att fler kan få tillgång till dem.

Samtidigt finns en oro för att ett nationellt utbud ska begränsa lärosätenas möjligheter att möta lokala behov. Idag finns på många håll ett väl utvecklat samarbete mellan kommuner och lärosäten genom de regionala samarbetena, både om grundutbildning, kompetensutveckling och forskning. Den kollegiala kompetensutveckling som beskrivs ovan är en vanlig del i sådan uppdragsutbildning. Ibland är dock svårt för huvudmän att kunna beställa uppdragsutbildning för att det inte finns tillräckligt många lektorer på ett lärosäte. Denna problematik riskerar att förvärras om lektorer i stor utsträckning binds upp av kurser inom professionsprogrammet. Det finns idag på nationell nivå samverkan mellan grupper av huvudmän och lärosäten genom Ifous verksamhet där samverkan mellan huvudmän och lärosäten i olika delar av landet underlättas. Till detta kommer samverkan mellan enskilda kommuner och ett eller flera lärosäten, tex i form av lokala campus. Det är av yttersta vikt att utbildningar som tas fram med bas i denna samverkan inte minskar för ett utbud som ges inom professionsprogrammet.

### **3. Det nationella meriteringssystemet ska innehålla två meriteringsnivåer för legitimerade lärare respektive förskollärare**

*I remisspromemorian föreslås villkor för att uppnå de två meriteringsnivåerna. För meriteringsnivån meriterad ska både mer formella krav uppnås såväl som förmåga till undervisning av hög kvalitet. För meriteringsnivån särskilt meriterad krävs en licentiat eller doktorsexamen samt under fyra år visat pedagogisk skicklighet eller undervisat på universitet eller högskola.*

**SKR avstyrker** förslaget att införa ett nationellt meriteringssystem. SKR anser att förslaget i dagsläget är så outvecklat att det riskerar att leda till oöverskådliga konsekvenser.

**SKR avstyrker** att koppla skyddade yrkestitlar till det föreslagna nationella meriteringssystemet.

#### **Meritering bör, om det ska införas, prövas i försöksverksamhet**

Om regeringen ändå vill gå vidare med förslaget **förespråkar SKR** att regeringen ger parterna i uppdrag att i samverkan med bland annat lärosätena utarbeta en försöksverksamhet där formerna för meritering hos ett begränsat antal huvudmän prövas under några år samt följs upp och utvärderas. I en sådan försöksverksamhet kan man bland annat pröva olika metoder för bedömning av undervisningsskicklighet, vilken kompetensutveckling som bör ligga till grund för meritering, hur kompetens ska valideras samt hur många meriteringsnivåer som är lämpliga och vad som ska känneteckna dessa. Först därefter bör beslut tas om huruvida ett meriteringsprogram bör implementeras i full skala, samt hur det i så fall ska utformas på bästa sätt. SKR avstyrker införande av ett meriteringsprogram utan att dessa komponenter, och hur en meritering kan förhålla sig till dagens ansvarsfördelning, är utarbetade

SKR framhåller att ett professionsprogram inte är beroende av en meritering som leder till skyddade titlar och särskilt utpekade arbetsuppgifter. En alternativ ”meritering” som har hög legitimitet är ett kompetensutvecklingsutbud, med relevans för yrkesutövningen, som möjliggör progression mot nya examensnivåer, såsom magister, master, lic och fil dr. Ett sådant meriteringssystem som bygger på befintliga examensstrukturer och dagens ansvarsfördelning kan prövas på mer kort sikt än ett system som behöver utformas utan bas i befintliga examina eller system som inte återfinns inom andra delar av arbetsmarknaden.

Värdet av att i lagstiftning införa skyddade yrkestitlar för meriterade lärare i två nivåer, utöver lärarlegitimationen och vid sidan om befattningsstrukturerna, är mycket oklart. Även om ett professionsprogram utformas med meriteringsnivåer enligt förslaget bör Skolverkets beslut om att meriteringsnivån är uppnådd vara tillräcklig utan införandet av nya skyddade yrkestitlar.

#### **Synpunkter på föreliggande förslag om meritering.**

Utöver de övergripande skälen till att SKR avstyrker förslaget till meritering i den form som beskrivs i promemorian finns specifika synpunkter på olika delar av förslaget. Dessa beskrivs nedan. Vissa förslag innehåller så pass stora otydligheter att de är svåra att ta ställning till. Även dessa beskrivs nedan. Samtliga delar som beskrivs kan utvecklas inom ramen för en sådan försöksverksamhet som SKR föreslår.

*SKR avstyrker förslaget med olika lång yrkestid för meritering beroende på vilka skolor läraren arbetar i*

**SKR avstyrker** av flera skäl förslaget att lärare som arbetat i skolor med särskilt svåra förutsättningar ska kunna ansöka om meritering tidigare än andra lärare och förskollärare. SKR ifrågasätter om lärare når en viss nivå av erfarenhetsbaserad undervisningsskicklighet dubbelt så snabbt i dessa skolor. Förslaget kan möjligen ses som ett sätt att öka andelen behöriga i dessa skolor, vilket i sig är angeläget, men SKR vill även understryka behovet av behöriga lärare med längre erfarenhet i dessa skolor. Att införa ett snabbspår mot meritering i dessa skolor riskerar att skapa incitament för nyexaminerade, oerfarna lärare att söka sig till svårare förutsättningar. SKR avråder från att knyta detta till nuvarande modell liknande den nyligen genomförda förändringen av statsbidraget för karriärtjänster. Där ser man stora skillnader mellan skolor som kategoriseras i det så kallade ”pott 2”-anslaget. När det gäller dessa skolor råder dels oklarhet om vilka som bedöms omfattas och huruvida det är samma skolor varje år. Redan de första åren med denna indelning är det stora skillnader mellan åren när det gäller bedömning av elevsammansättningen för att denna indelning ska kunna ligga till grund för skillnad i tjänstgöringsår. SKR konstaterar även att förslaget berör lärare och inte förskollärare.

*SKR avstyrker en direkt koppling mellan meritering och arbetsuppgifter*

**SKR avstyrker** en direkt koppling mellan meritering och arbetsuppgifter, om det är avsikten med förslaget. SKR pekar på den generella olämpligheten att staten kringskär arbetsledningsrätten, där arbetsgivaren ansvarar för att medarbetare med rätt kompetens utför de arbetsuppgifter som finns och i övrigt leder och fördelar arbetet utifrån verksamhetens bästa, som är vedertaget på svensk arbetsmarknad.

Promemorian beskriver dock inte tydligt i vilken utsträckning meritering är tänkt att kopplas till utförandet av särskilda arbetsuppgifter, och i så fall vilka arbetsuppgifter som avses. Med erfarenhet från bakgrunden till skyddade titlar på andra yrkesområden bör tanken vara att det ska handla om arbetsuppgifter som är direkt kopplade till undervisningen av eleverna. En central fråga blir även vilka arbetsuppgifter som inte kan göras av den som inte är meriterad, och vilka möjligheter enskilda skolor och huvudmän har att genomföra arbetsuppgifter som åläggs om meriterade lärare saknas och hur detta påverkar den undervisning som barn och elever vid dessa förskolor och skolor kan erbjudas. Redan idag läggs ett pussel för att till exempel få handledare för vfu som matchar studenternas ämne och årskurser. Att ytterligare lägga ett raster av meritering för att kunna vara till exempel vfu-handledare kommer göra att vissa huvudmän sannolikt kommer få svårt att erbjuda vfu-platser framöver, i alla skolor där sådana kan erbjudas idag. I promemorian anges dock att vissa arbetsuppgifter i sig är grund för ansökan om meritering, så kopplingen till arbetsuppgifter efter meritering är inte helt klarlagd.

*SKR avstyrker den begränsning av ämnen som föreslås för särskild meritering*

**SKR avstyrker** den begränsning som föreslås för särskild meritering i promemorian avseende vilka ämnen som den sökande förskolläraren eller läraren ska ha avlagt lic. eller doktorsexamen i till: ”ämnesdidaktik eller ett ämne som helt eller huvudsakligen kan hänföras till ett undervisningsämne inom skolväsendet eller inom det specialpedagogiska ämnesområdet”. Denna avgränsning blir problematisk för högskolans forskningsområden såväl som för vilka fördjupade kompetenser som kan behövas för att utveckla kvaliteten i förskola och skola. Utöver det passar den inte heller i alla skolformer, i synnerhet inte förskolan, som inte arbetar utifrån en ämnesstruktur som grundskola och gymnasieskola. Att förbättra lärarutbildningarnas vetenskapliga grund försvåras om denna begränsning vidhålls och andra lika relevanta forskningsområden byggda på andra discipliner liksom tvär- och mångvetenskapliga forskningsområden utesluts.

*SKR avstyrker begränsningen till professionsprogrammets kompetensutveckling som meriterande*

**SKR avstyrker** att det endast ska vara sådan kompetensutveckling som erbjuds inom ramen för professionsprogrammet som ska kunna ligga till grund för ansökan om meritering. SKR anser att det bör vara innehållet i kompetensutvecklingen som ligger till grund för en bedömning av utfallet, snarare än i vilken regi den erbjuds. Vilken kompetensutveckling som ska vara meriterande kan prövas i den försöksverksamhet som SKR föreslår.

*Otydligt om meritering för arbetsuppgifter som inte är aktuella i befintlig tjänst*

I promemorian beskrivs att meritering kan uppnås genom två olika alternativ – endera genom att ”ha ansvar för en särskilt kvalificerad arbetsuppgift eller att ha genomgått kompetensutveckling särskilt avsedd för sådan arbetsuppgift.” Det innebär att meritering beviljas oavsett om medarbetaren i praktiken utför sådan arbetsuppgift som avses. Om sådana arbetsuppgifter inte är aktuella på skolan där läraren har sin anställning, väntas lärare ändå ta del av sådan kompetensutveckling för att ha möjlighet att ansöka om meritering, trots att behoven av denna kompetens kanske inte finns på skolan, eller redan finns hos andra medarbetare.

*Otydlig koppling mellan meritering och lönenivå*

Promemorian beskriver vidare att om en lärare uppnått en meriteringsnivå ska detta ”ha ett värde i sig”, oavsett om denne därefter får en tjänst som förstelärare- eller lektor. SKR anser att förslaget är otydligt vad detta ”värde i sig” innebär. Om det

avser ett värde i form av högre lön vill SKR tydligt markera att detta är en fråga som på svensk arbetsmarknad regleras mellan parterna.

Parternas nuvarande löneavtal tar avstamp i arbetsgivarens lönepolitik och det faktiska arbete en medarbetare utför och det resultat som denne åstadkommer i verksamheten. Många medarbetare besitter förmågor och kompetenser som för tillfället inte utövas i den aktuella befattningen eller inom ramen för det utpekade ansvaret. Arbetsgivaren åtnjuter då inte heller resultat i verksamheten baserat på den kompetensen eller förmågan. Skulle arbetsgivaren däremot för en given befattning kräva en viss förmåga, skulle denna vara en faktor som ligger till grund för individuell bedömning av lön i samband med anställningen. Det utgör då en faktor för bedömning av *vad* (vilket uppdrag) medarbetaren anställs att utföra. I samband med årlig löneöversyn baseras därefter bedömningen på *hur* medarbetaren utför detta uppdrag.

Om meriteringsnivå ska påverka lönesättningen är detta en statligt inrättad grund som inte är förenlig med parternas nu gällande avtal, varför statligt inrättade meritnivåer inte i sig ska kopplas till lönesättningen. Gällande avtal bygger på en lönesättning som baserar sig på en dialog mellan ansvarig chef och enskild medarbetare. Arbetsgivaren har enligt avtalet ett stort ansvar för lönepolitiska bedömningar av vilka åtgärder som behöver vidtas utifrån verksamhetens resultat och ekonomiska förutsättningar, samt behovet av att kunna behålla och rekrytera goda medarbetare. I avtalet konstaterar parterna att lönen är ett styrmedel som ska stimulera till verksamhetens förbättringar av effektivitet, produktivitet och kvalitet, och att det därför är viktigt att lönen sätts individuellt och differentierat för att också avspegla hur väl uppsatta mål nås.

#### *Otydligt vilken forskning som anses vara relevant*

I promemorian begränsas resonemanget om forskning och kunskapsproducenter som är särskilt relevanta för skolans yrkesgrupper (Skolforskningsinstitutet och Vetenskapsrådet). Bland statliga forskningsfinansiärer producerar Forte kunskap som tveklöst är relevant, liksom flera av de s.k. forskande myndigheterna. Kommunala och regionala FoU-enheter bedriver forskning och producerar också kunskap som i högsta grad är relevant för skolväsendets professionella.

#### **4. Karriärstegsreformen kopplas till det nationella meriteringssystemets meriteringsnivåer**

Enligt förslaget ska karriärstegsreformen kopplas till det nationella systemets meriteringsnivåer, vilket innebär att endast meriterade lärare ska kunna utses till förstelärare och endast lektorer till särskilt meriterade lärare efter den 1 juli 2028. SKR har en rad frågor på detta avsnitt som behöver tydliggöras om regeringen avser att gå vidare med förslaget.

*Löser det nya förslaget de tidigare legitimitetsproblem som anges?*

Erfarenheter av karriärstegsreformen samt lärarlönelyftet visar att denna typ av styrning gällande karriärutveckling och värdering av lärares yrkesskicklighet har varit befäst med legitimitetsproblem. I stället för att verka reformvårdande riskerar förslaget att leda vidare på samma spår till ytterligare ifrågasatt legitimitet. Det är inte tydligt vilka delar av de tidigare reformerna som ifrågasätts och därmed ska förändras genom detta förslag. Samtidigt används flera delar av de förordningar som reglerar karriärreformen som grund för utformningen av professionsprogrammet, till exempel att förstelärare och lektorer kopplas till de föreslagna meritnivåerna och att kriterierna för att komma ifråga för statsbidraget återanvänds.

*Kommer en förändring ge bättre planeringsförutsättningar an nuvarande system?*

I förslaget kopplas förstelärartjänster genom meriteringen till ett statiskt system. Idag styrs karriärtjänsterna genom riktade statsbidrag där regeringen med kort varsel kan införa förändringar som ger stora konsekvenser hos huvudmännen. Eftersom riktade statsbidrag kan förändras både över tid och omfattning som syfte blir de svåra att kombinera med sådana långsiktiga investeringar som personalansvar innebär. SKR vill därför uppmärksamma regeringen på att förändringar av karriärtjänster, likt den som föreslås, kräver goda planeringsförutsättningar.

*Konsekvenser för individen inte tillräckligt analyserade*

Förslaget är alltför outvecklat för att det ska vara möjligt att överblicka dess konsekvenser eller genomförbarhet. Eftersom nivåerna dessutom föreslås vara reglerade i lag samt ligga till grund för lärares möjligheter till karriärutveckling kan systemet få stora konsekvenser för individen, även negativa konsekvenser. Detta berörs till viss del i konsekvensutredningen, och har lett till förslag om rätt till överklagande. Det behövs ytterligare analys av detta. Den värdering som kommer att kunna göras behöver vara rättssäker, vilket även lyfts i promemorian. Detta blir dock problematiskt när en förmåga som yrkesskicklighet ska bedömas.

*Oklar omfattning försvårar bedömningar*

Det föreslagna förfarandet riskerar att leda till en omfattande administration som tar viktiga resurser i anspråk. Hur stor andel av förskollärare och lärare kommer att beröras? Det kommer att vara fler än de som idag är förstelärare och lektorer, eftersom man kan vara meriterad utan att få en tjänst, medan alla som ska ha dessa tjänster ska vara meriterade. Hela förskolan ska också läggas till i detta. Det kan vara så att större delen av lärarkåren förväntas delta i meritering, vid olika tillfällen under yrkeslivet.

*Kommer arbetsgivaren ges tillräckliga möjligheter att leda och fördela arbetet?*

Långsiktighet och tydlighet är framgångsfaktorer för en välfungerande verksamhet. Därför behöver eventuella nya system passa in i den ansvarsfördelning som finns och ge de mandat som behövs för den verksamhet man ansvarar för.

Att rätt personer arbetar med rätt arbetsuppgifter är arbetsgivarens ansvar. Det är huvudmannens skyldighet att säkerställa att verksamheter har rätt kompetens anställd, att medarbetarna har förmåga, kunskap och förutsättningar att utföra de arbetsuppgifter som verksamheten svarar för. Anställda ska även ha möjligheter att utvecklas och utföra sina arbetsuppgifter i en god arbetsmiljö, vilket till exempel regleras genom arbetsmiljölagen. Att skolledningen har möjligheter att leda och fördela arbetet på det sätt som främjar verksamheten bäst är en grundläggande del av dagens ansvarsfördelning. I ansvaret ingår att inrätta funktioner, anställa medarbetare och erbjuda relevanta utvecklingsmöjligheter. Därtill straffrättsligt arbetsmiljöansvar.

Befattningar, och det arbetsmässiga innehållet, behöver även fortsättningsvis vara arbetsgivarnas och huvudmannens ansvar. Villkoren för dessa ska tas om hand i förhandlingar mellan parterna, på sedvanligt sätt enligt den svenska modellen. SKR är mån om att kompetensutveckling och professionsfrågor inom skolväsendet inte frikopplas från arbetsmarknaden i övrigt. Arbetet för att stödja lärare, förskollärares och rektorers kompetensförsörjning och kompetensutveckling behöver därför följa samma mönster och principer som motsvarande arbete i andra sektorer.

*Skillnaden mellan karriärtjänster och karriärtjänsternas statsbidrag behöver tydliggöras*

När en medarbetare anställs inom skolan (antingen som nyexaminerad, efter en periods arbete eller som ytterligare specialiserad lärare) sker detta till olika befattningar på sedvanligt sätt. Det är ovanligt med fasta behörighetskrav, utöver legitimation med behörighet i ämnet. För förstelärare och lektorer som får del av statsbidrag, samt för rektorer, finns däremot idag ett regelverk att ta hänsyn till. Ett regelverk som kan komma att behöva ses över innan det föreslagna professionsprogrammet implementeras.

Om avsikten är att koppla karriärstegsreformen till ett nytt professionsprogram ser SKR att det blir viktigt att analysera de konsekvenser som kan uppstå lokalt hos arbetsgivare i och med detta. Flera huvudmän har sedan tidigare inrättat egna karriärbefattningar (till exempel utvecklingslärare eller förste förskollärare) som ersätts lönemässigt på samma sätt som till exempel förstelärare inom grundskolan, men som finansieras med egna medel. Om en del i avsikten med professionsprogrammet är att skapa likvärdighet mellan olika huvudmän ställer sig SKR frågande till om syftet också är att begränsa möjligheten att inrätta liknande egna befattningar i framtiden.

På samma sätt uppstår frågetecken kring det faktum att ett nyinrättat råd ska föreslå kriterier för meritering som sedan Skolverket fattar beslut om (kriterier som ska ligga till grund för de angivna karriärstegen förstelärare och lektor) och om det även fortsättningsvis kommer att gå att definiera dessa kriterier och innehållet i tjänsterna på lokal nivå utifrån skolans specifika behov.

## **5. Skolverket ska vara den myndighet som ansvarar för det nationella professionsprogrammet**

*Förslaget som presenteras utpekar Skolverket som ansvarig beställare av den uppdragsutbildning som ska ges inom professionsprogrammet. Skolverket ska också, enligt förslaget, utveckla ett system för registrering av genomförd kompetensutveckling.*

Redan idag beställer Skolverket uppdragsutbildning från lärosätena i stor omfattning. Enligt förslaget kommer denna att öka och SKR förutsätter att regeringen i motsvarande drag ökar resurstilldelningen till lärosätena, även om de personella resurserna sannolikt är en trång sektor under en längre tid trots att ytterligare resurser tillsätts.

SKR saknar ett resonemang om övriga myndigheters roll vilka kan vara relevanta i sammanhanget, som Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) och Universitetskanslersämbetet (UKÄ) liksom konsekvenserna av omständigheten att samtliga lärosäten som anordnar lärarutbildning är självständiga myndigheter. Det har funnits tidigare försök att bygga upp samverkansstrukturer men promemorian innehåller inga resonemang om dessa, eller vilka slutsatser som kan dras av de försöken.

## **6. Ett råd för professioner i skolväsendet ska inrättas för att säkerställa professionernas inflytande**

## **7. Rådet för professioner i skolväsendet ska identifiera behov av kompetensutveckling och vara rådgivande till Skolverket**

## **8. Rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket i arbetet med meriteringssystemet**

*I promemorian föreslås att Rådet för professioner i skolväsendet (nedan Rådet), en rådgivande funktion inom Skolverket, ska tillsättas. Rådet ska bestå av tretton ledamöter varav sju företrädare förskollärare, lärare och rektorer, tre företrädare huvudmannorganisationerna, två företrädare universitet och högskolor och en ledamot företrädare Skolverket. Rådets ledamöter utses av regeringen efter hörande av berörda organisationer.*



*Rådet föreslås bistå Skolverket genom att bland annat identifiera yrkeskompetenser som kännetecknar särskilt yrkesskickliga, identifiera kompetensutveckling som kan utveckla sådana yrkeskompetenser, samt vilken kompetensutveckling som ska ingå i villkor för beslut om meriteringsnivån meriterad.*

*I promemorian föreslås även att rådet för professioner i skolväsendet ska bistå Skolverket i arbetet med kriterier för villkor för meriteringsnivåer i meriteringssystemet och hur meriteringsprocessen bäst bör organiseras. Rådet ska utöver det undersöka om och samt på vilket sätt meriteringssystemet kan eller bör utvecklas.*

**SKR tillstyrker** att ett rådgivande organ inrättas vid Skolverket, med representanter för lärare, förskollärare, rektorer, huvudmän och lärosäten, med uppdrag att ge råd om vilken kompetensutveckling som är lämplig att ge inom ramen för ett professionsprogram, utifrån de medskick och frågor som SKR har angivit ovan.

**SKR avstyrker** att de stora utvecklingsfrågorna avseende meritering som anges i promemorian överlämnas till rådet för vidare hantering. SKR konstaterar att flera av dessa frågor är sådana frågor som har varit centrala i diskussionerna i utförandet av frågorna där intressenterna har haft olika ståndpunkter tidigare. SKR ställer sig frågande till om rådets sammansättning och konstruktion har den legitimitet som behövs för att enighet ska kunna uppnås och en implementering ska kunna ske på ett fullgott sätt. Som anges ovan **förespråkar SKR** att om regeringen avser att gå vidare med förslaget om meritering ska parterna få i uppdrag att utarbeta en försöksverksamhet istället för att detta uppdrag ska lämnas till rådet. En försöksverksamhet kan utformas för att pröva de inslag som föreslås ingå, som bedömning av undervisningsskicklighet, vilken kompetensutveckling som ska vara meriterande, samt konkret utformning av ett meriteringssystem.

Som angivits ovan **avstyrker SKR** införandet av ett meriteringssystem som det beskrivs i promemorian, eftersom det omfattar frågor som idag ligger mellan parterna att hantera. SKR menar att dessa även fortsättningsvis ska vara parternas ansvar. Det är otydligt i förslaget i vilken utsträckning och på vilka punkter förslaget medför förändringar i denna ordning och hur dagens partsförhållande därmed kommer att påverkas. Som angivits ovan **förespråkar SKR** att regeringen ger parterna i uppdrag att utforma en försöksverksamhet för ett sådant system, om regeringen ändå vill gå vidare med ett meriteringssystem.

Även vid inrättande av ett råd med ansvar för att ge råd om professionsprogrammets kompetensutveckling behövs vissa förtydliganden. En otydlighet avseende det föreslagna rådet är att det benämns vara för skolväsendets professioner. Dels finns det flera yrkesgrupper i skolan som inte ingår i rådet, eller är föremål för förslagen i denna promemoria. Dels är det oklart om *profession* som det brukar definieras är det som avses, och i vilken mån detta gäller lärare, förskollärare och rektorer, eller om även lärarutbildare och forskare ingår. Om man med profession ser såväl de yrkesaktiva

såväl de som finns i grundutbildning och forskningen, så kännetecknas en profession av autonomi och gemensam kunskapsbas som professionen ansvarar för att utveckla. Vissa av de frågor som åläggs rådet tangerar sådana inomprofessionella frågor. I sådana frågor blir representanter för lärosäte och lärarna i rådet väsentliga. Dessa representanter är även väsentliga i att föra ut kunskap när forskningsläget genererar ny sådan som behöver komma skolväsendet till godo.

Huvudmännens mandat i rådet blir avgörande när det gäller kompetensutveckling som behöver erbjudas på nationell nivå. Det är naturligt när det gäller implementering av statliga reformer men kan även gälla områden där huvudmän gemensamt ser att det finns stora behov. Huvudmännens mandat i rådet blir även avgörande när det gäller sådan kompetensutveckling som ska bekostas av arbetsgivaren tillika huvudmannen.

## **9. Ansökan om meritering ska vara avgiftsbelagd och beslut om meriteringsnivå ska vara möjligt att överklaga**

SKR har inget att erinra i frågan.

## **10. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Konsekvenser**

SKR konstaterar att förslagen i mångt och mycket är så utvecklade att det inte går att göra en relevant bedömning av konsekvensanalysen. SKR förutsätter att regeringen återkommer med bedömningar utifrån finansieringsprincipen och andra bedömningar när förslagen är tillräckligt utvecklade för att implementeras.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knape  
Ordförande