

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över promemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan (U2021/00301)

Skolforskningsinstitutet yttrar sig över de delar i promemorian som vi bedömer är mest relevanta i relation till vårt uppdrag. De förslag vi inte yttrat oss över har institutet inte tagit ställning till.

Förslag om en ny förordning (6.1)

Skolforskningsinstitutet delar uppfattningen att en examensbeskrivning ska fokusera på examensmålen och har därför ingen principiell invändning mot förslaget att styrningen av lärarutbildningen flyttas till en förordning om utbildning av lärare och förskollärare. En viss nationell styrning av lärarutbildningen är motiverad mot bakgrund av att utbildningen av barn och elever inom skolväsendet är ett starkt nationellt intresse och att utbildningen ska vara likvärdig och hålla en hög kvalitet. Vilket i sin tur innebär att även den utbildning som erbjuds inom förskolläraryrket och lärarutbildningarna ska vara likvärdig och hålla en hög kvalitet.

Skolforskningsinstitutet vill samtidigt flagga för att en särskild förordning av detta slag kan inbjuda till en alltför långtgående detaljstyrning av lärosätena. Redan i det förslag som nu lämnats finns inslag av detta som kommenteras i det följande.

Lärarutbildningens behov av forskningsanknytning (avsnitt 3.4 och 6.4)

Skolforskningsinstitutet har under årens lopp och i olika remissvar betonad behovet av att stärka lärarutbildningens forskningsanknytning. I promemorian konstateras i avsnitt 3.4 att det är lärosätena som har

huvudansvaret för att finansiera forskning i anslutning till sina utbildningar och redogörs för hur det också kanaliseras externa medel via till exempel Vetenskapsrådets utbildningsvetenskapliga kommitté (UVK) och Skolforskningsinstitutet. Det är institutets uppfattning att den utbildningsvetenskapliga forskningen behöver stärkas både via lärosätenas basanslag och via andra forskningsfinansiärer. Forskningsfinansieringen inom detta område motsvarar varken förskolläro- och lärarutbildningens eller sektorns behov eller sektorns omfattning i relation till andra sektorer. Inte heller ger den tillräckliga förutsättningar för att svara upp emot statens åläggande att undervisningen på lärarutbildningarna ska vila på vetenskaplig grund.

I promemorian redogörs vidare för flera konkreta satsningar för att stärka lärarutbildningens forskningsanknytning, varav institutet valt att kommentera forskarskolorna samt förslaget att reglera att lärosätena ska sträva efter att anställa forskarutbildade lärarutbildare.

Forskarskolor (avsnitt 3.4)

I promemorian konstateras att en viktig del i forskningsanknytningen är att forskarutbildade lärare medverkar i förskolläro- och lärarutbildningen. Som åtgärder för att motverka de uppenbara bristerna på detta område hänvisar promemorian till regeringens satsning på forskarskolor för lärarutbildare 2017–2020 samt till den fortsatta satsningen mot lärare på lärarutbildningarna 2021–2024. Eftersom promemorian inte redovisar någon analys eller bedömning av satsningen för perioden 2017–2020 är det svårt att värdera om den beslutade satsningen för perioden 2021–2024 är rätt åtgärd. Med tanke på att situationen är så prekär kan det dock enligt Skolforskningsinstitutet vara motiverat med den redan beslutade riktade satsningen.

De mycket stora behoven av forskarutbildad personal inom förskolläro- och lärarutbildningarna reser emellertid frågan om huruvida den typ av riktade satsningar som forskarskolorna representerar är en långsiktigt klok och hållbar strategi för att öka andelen forskarutbildade lärare på förskolläro- och lärarutbildningarna. Skolforskningsinstitutet bedömer att det återkommande behovet av sådana satsningar snarare speglar det underliggande strukturella problemet att den utbildningsvetenskapliga forskningen är underfinansierad. Utan att adressera problemet i grunden kan bara blygsamma effekter förväntas av tillfälliga satsningar.

Anställning av lärarutbildare med examen på forskarnivå (avsnitt 6.4)

För att understryka vikten av forskningsanknytning inom förskollärarych lärarutbildningen föreslås i promemorian att det ska regleras att lärosätena ska sträva efter att anställa lärare med examen på forskarnivå inom utbildningen. Skolforskningsinstitutet bedömer att förslaget är ett exempel på den typ av detaljstyrning av lärosätena som nämnts ovan och vars effekter i det här fallet kan ifrågasättas av flera anledningar. För det första är den tänkta regleringen otydlig, och därmed till intet förpliktigande. För det andra är det troligt att skälet för att lärosätena saknar forskarutbildade lärare inom förskollärarych lärarutbildningen i de flesta fall är en brist på sådana, snarare än en otillräcklig strävsamhet. Om det finns lärosäten som inte strävar efter att anställa forskarutbildade lärare belyser det i så fall ett problem som knappast åtgärdas med förslaget.

Resurser för fler lärarledda timmar och ökad kvalitet i lärarutbildningen (avsnitt 6.5)

Institutet instämmer i utgångspunkten att antalet lärarledda timmar i förskollärarych lärarutbildningarna behöver öka. Enligt den utvärdering av Universitetskanslersämbetet som promemorian refererar till (UKÄ 2019:4) har satsningen på stärkt kvalitet i förskollärarych lärarutbildningen 2016–2019 genom ökade ersättningsbelopp inneburit fler lärarledda timmar men även andra kvalitetshöjande åtgärder. Denna satsning permanentades 2020. Institutet tolkar att promemorian presenterar en ambition att ytterligare öka de lärarledda timmarna, utöver den tillfälliga satsningen 2016–2019. Det är i så fall institutets mening oklart hur en sådan ökning kan uppnås, eftersom den beslutade permanenta satsningen from 2020 (250 miljoner kronor per år) inte innebär någon ökning jämfört med de föregående åren. Från 2020 gäller visserligen att de nya medlen i första hand ska gå till just att införa fler lärarledda timmar i utbildningen, vilket skrivs in i lärosätenas regleringsbrev. Men det förefaller ändå troligt att den ökning av antalet lärarledda timmar i relation till nivån som gällde för 2016–2019 är blygsam. Promemorian hade enligt institutets mening tjänat på ett resonemang kring detta.

Oklarheten kring lärosätenas förutsättningar att i någon betydelsefull utsträckning öka de lärarledda timmarna från nuvarande mycket låga

nivåer bör också ses i ljuset av de långsiktiga trenderna för förskolläro- och lärarutbildningarna. Den övergripande trenden sett över en längre tid är dels att den lärarledda tiden i förskolläro- och lärarutbildningarna har minskat kraftigt, dels att studenternas förkunskaper och tidigare studieresultat har fått större spridning, vilket sannolikt ökat behovet av lärarledd tid, allt annat lika. Mot denna bakgrund förefaller det ytterst tveksamt om nivån på den permanenta ökningen av ersättningsbeloppen, kombinerat med den typ av ålägganden om uppföljning och dokumentation av lärarledd tid som promemorian föreslår ska åläggas Universitetskanslersämbetet, ger tillräckliga förutsättningar för en väsentligt förbättrad kvalitet i förskolläro- och lärarutbildningarna. En analys kring detta i promemorian hade enligt institutet varit värdefullt.

Den verksamhetsförlagda utbildningen och praktiktäna forskning (avsnitt 6.3)

I promemorian föreslås att utformningen av den verksamhetsförlagda utbildningen ska förtydligas och åtgärder föreslås i syfte att förstärka kopplingen mellan praktik och teori. Skolforskningsinstitutet instämmer i ambitionerna bakom detta. I motivtexten konstateras till exempel att de blivande lärarna ska rustas för att vara verksamma i ett yrke där man förväntas medverka till att verksamheten utvecklas med stöd i forskning och beprövad erfarenhet. Det konstateras också att inte bara den högskoleförlagda delen av utbildningen utan också den verksamhetsförlagda delen bidrar till en starkt vetenskaplig grund i förskolläro- och lärarutbildningen och i skolväsendet. Detta är enkelt att skriva under på. Systemet med övningsförsolor och övningskolor har uppenbara meriter, vilket framgår av Universitetskanslersämbetets utvärdering av försöksverksamheten 2016–2019. Men institutet anser att vissa av förslagen i avsnittet är otydligt underbyggda.

Förslagen i promemorian fokuserar till exempel helt på att det är inom verksamheten med övningsförsolor och övningskolor som studenterna ska ges en inblick i praktiktäna forskning inom den verksamhetsförlagda utbildningen. Skolforskningsinstitutet kan se poänger med detta, bland annat mot bakgrund av att alla studenter ska fullgöra en så stor del som möjligt av sin verksamhetsförlagda utbildning vid en övningsförsola eller övningskola. Institutet anser dock att det är svårt att läsa ut av promemorian vad detta får för konsekvenser för

studenterna och för övriga förskolor och skolor. Kommer verkligen alla studenter få inblick i praktikinära skolforskning? Är det till exempel realistiskt att tro att alla studenter kommer att genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning i en övningsförskola eller övningsskola? Vad händer med de lärare som med stöd av den ventil som föreslås *inte* kommer genomföra sin verksamhetsförlagda utbildning vid en övningsförskola eller en övningsskola? Och vad blir konsekvenserna för övriga förskolor och skolor av den stimulans som koncentreras till övningsförskolorna och övningsskolorna, bland annat vad gäller praktikinära forskning?

Praktikinära forskning

Promemorian efterlyser en definition av praktikinära forskning och föreslår att denna definition ska framgå av den nya förordningen om utbildning till lärare och förskollärare. I förslaget definieras praktikinära forskning som "forskning i samverkan med förskolläraryrket och lärarprofessionen utifrån förskolans och skolans behov av kunskap för att förbättra verksamheten". Eftersom Skolforskningsinstitutet har praktikinära forskning som sitt enda fokus i såväl vår utlysning som i våra forskningssammanställningar är definitioner en fråga som vi brottats mycket med. Även om förslaget till definition har klara meriter, så skulle frågan behövt analyseras djupare.

I motivtexten på sidan 114 skrivs fram att det behövs en definition av praktikinära forskning för den verksamhetsförlagda utbildningen. I förslaget till förordning definieras dock praktikinära forskning generellt för hela förordningen. Det innebär att definitionen kan tolkas ha en vidare betydelse och bli styrande för hela förskolläraryrket och lärarutbildningen. Skolforskningsinstitutets erfarenhet är att denna typ av begrepp svårligen kan definieras oberoende av kontext. Vi anser inte ens att det är en meningsfull ambition. En definition som institutet använder, och som har mycket gemensamt med den föreslagna, kopplar vi strikt till vår utlysning av forskningsbidrag. Vi gör inte anspråk på att den ska vara generellt giltig för all praktikinära eller praktikrelevant forskning. Institutet anser därför att den föreslagna definitionen som framgår av motivtexten bör knytas tydligare till just den arbetsplatsförlagda utbildningen.

Vidare fokuserar definitionen på förskolans och skolans behov av att utveckla *verksamheten*. Skolforskningsinstitutet hade välkomnat en

diskussion om valet av begreppet verksamhet i detta sammanhang. I motivtexten på sid 113 framgår att det mot bakgrund av skollagens bestämmelse om att utbildningen ska vila på vetenskaplig grund är lärarnas ansvar att bedriva en *undervisning* som vilar på vetenskaplig grund. Institutet anser att det mot denna bakgrund hade varit rimligare att utgå från detta ansvar och definiera praktknära forskning för den verksamhetsförlagda utbildningen som ”forskning i samverkan med förskolläraryrket och lärarprofessionen utifrån förskolans och skolans behov av kunskap för att förbättra undervisningen”.

Slutligen konstaterar Skolforskningsinstitutet att promemorian är otydlig om vad det innebär för en lärare att delta i praktknära forskning och att arbeta på vetenskaplig grund. I motivtexten på sid 113 står att praktknära forskning som en del av yrkesutövningen inte betyder att alla lärare och förskollärare forskar hela tiden. Det är ett ganska självklart konstaterande då det krav som skollagen ställer på professionen inte är att de ska forska, utan att de ska undervisa på vetenskaplig grund. Det innebär till exempel att de enskilt och tillsammans med andra kan bedriva och utveckla sin undervisning med utgångspunkt i relevant forskning.

Att tillsammans med forskare delta i forskningsprojekt, till exempel i samband med den verksamhetsförlagda utbildningen eller i den egna verksamheten, kan dock ge förskollärare och lärare möjlighet att både få inflytande över vilka frågeställningar som beforskas och få insikt i vad praktknära forskning är. Det uppstår ett ömsesidigt utbyte mellan profession och forskare. Att, som det står i promemorian, delta i ett lokalt utvecklingsarbete eller inom verksamhetens systematiska kvalitetsarbete innebär emellertid inte med automatik att förskollärare och lärare medverkar i praktknära forskning. Det är riktigt att de med sin kunskap kan anlägga ett vetenskapligt förhållningssätt i hur de genomför dessa uppgifter. Men det är inte samma sak som att bedriva praktknära forskning.

En försöksverksamhet med kortare kompletterande pedagogisk utbildning för personer med en tidigare examen (7.2)

Skolforskningsinstitutet delar uppfattningen att lärarförsörjningen är ett problem som ställer krav på extraordinära åtgärder. Vi invänder

därför inte mot en försöksverksamhet med en kompletterande utbildning för personer med en tidigare examen. Vi anser dock att konsekvensanalysen i promemorian är grund och inte tillräckligt problematiserad. Institutet ser en generell risk med att försöksverksamheten ställer väsentligt lägre krav på komplettering av den tidigare examen än vad som görs inom övriga kompletterande utbildningar. Det gäller till exempel att den utbildningsvetenskapliga kärnan respektive den verksamhetsförlagda utbildningen endast omfattar en tredjedel så många poäng i förslaget som i befintliga kompletterande utbildningar. Institutet välkomnar att förslaget omfattar ämnesdidaktiska studier, men har svårt att se att det går att både skapa utrymme för dessa och samtidigt dra ned på den kompletterande utbildningens totala omfattning utan att detta får negativa konsekvenser för kvaliteten på utbildningen. En större genomströmning kan istället uppnås genom förhöjd studietakt, på motsvarande sätt som sker inom den kompletterande pedagogiska utbildningen för studerande med en examen på forskarnivå.

De förslag i promemorian som innebär att lärare i försöket kan få en mindre bred kompetens ämnesmässigt utgör som Skolforskningsinstitutet ser det inget hot mot själva lärarkompetensen. En lärare som examineras från försöket med ämnesbehörighet i färre ämnen än sina blivande kollegor kan riskera att utgöra en administrativ utmaning för skolan genom att inte kunna undervisa i lika många ämnen som kollegorna. Det behöver dock inte leda till sämre undervisning och läraren kan komplettera med fler ämnen senare. Kompromissar man inom vissa andra områden riskerar man däremot att examinera lärare med brister i sin kompetens som lärare. Ett sådant exempel gäller enligt institutets uppfattning vetenskapsteori och forskningsmetodik som promemorian förutsätter att de studerande har tillgodogjort sig inom ramen för den tidigare utbildningen. Institutet menar att det är stora skillnader mellan vad lärosätena fokuserar inom exempelvis en kurs som ges på en civilingenjörsutbildning respektive på en lärarutbildning och anser därför att man inte bör utesluta avsnittet om vetenskapsteori och forskningsmetodik inom försöksverksamheten med kompletterande utbildning.

Skolforskningsinstitutet delar uppfattningen att det finns ett behov av kompletterande grundlärarutbildning då det råder brist även på lärare för de tidiga åren, och då särskilt för årskurs 4–6. Vi anser dock att promemorian tar för lätt på den kompetens som krävs av en grundlärare, och då särskilt för F–3. Undervisningen sker ofta ämnesintegrerat, läs-

och skrivinlärning är centralt i de tidiga åren och ställer specifika krav på lärarens kompetens, samma sak gäller uppgiften att stödja elevers sociala utveckling. Mot denna bakgrund menar vi att det finns skäl att överväga om samtliga tidigare examina som ger behörighet till kompletterande grundlärarutbildning för årskurserna 4–6 verkligen bör göra det även för F–3. Vi saknar dessutom ett resonemang om relationen mellan detta förslag för F–3 och den fortbildning för personal inom förskoleklassen som inte längre kommer vara behöriga att undervisa i de tidiga åren i samband med inrättandet av den tioåriga grundskolan. Institutet välkomnar att förslaget lägger tid på ämnesdidaktiska studier, men anser som nämnts ovan att förslaget till verksamhetsförlagd utbildning är för begränsat.

I promemorian relateras förslagen inte heller till det professionsprogram som föreslagits i SOU 2018:17 och som bereds i Regeringskansliet. Det är i sammanhanget värt att nämna att ett ambitiöst utformat professionsprogram kan minska stoffträngseln inom förskolläraryrket och lärarutbildningen, om vissa delar av dessa utbildningar lyfts över till en tydlig meriterings- och kompetensutvecklingsstege. I ett sådant scenario kan omfattningen på kompletterande utbildningar av olika slag enklare hållas nere utan att för den skull riskera att devalveras i relation till de ordinarie utbildningarna.

I detta ärende har direktören Camilo von Greiff beslutet efter föredragning av kanslichef Eva Wallberg.

För Skolforskningsinstitutet

Camilo von Greiff
Direktör