

Avdelning
Utvärderingsavdelningen
Handläggare
Ulrika Thafvelin
08-5630 8770
Ulrika.thafvelin@uka.se

Yttrande över promemorian *Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan*

Dnr U2021/00301

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har anmodats yttra sig över promemorian *Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan*. Yttrandet inleds med en kort sammanfattning av UKÄ:s viktigaste synpunkter. Därefter följer mer detaljerade synpunkter på promemorian för UKÄ relevanta bedömningar och förslag.

Sammanfattning

UKÄ välkomnar regeringens förslag att genom olika åtgärder öka kvaliteten i lärarutbildningarna och möjliggöra för fler lärare i skolan. UKÄ ifrågasätter dock förslagen som innebär en ökning i detaljregleringen av lärarutbildningen. Ingen annan utbildning inom högskolan utsätts för en sådan detaljreglering. UKÄ menar att likvärdighet i skolan kan uppnås genom andra åtgärder än en ökad detaljstyrning av lärarutbildningen. UKÄ ser positivt på förslaget att införa en försöksverksamhet med en ny, kortare, kompletterande utbildning för att åtgärda lärarförsörjningsproblematiken, men föreslår att en halvtidsutvärdering genomförs.

Synpunkter på promemorians förslag

6 Kraven på lärarutbildningen skärps och fokus förtydligas

6.1 En ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare och tydligare fokus på examensmålen

UKÄ avstyrker regeringens förslag om en ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare. Den föreslagna förordningen innebär en typ av styrning av utbildningen i högskolan som är ny i det nuvarande högskolesystemet. Detta innebär en detaljstyrning som ingen annan utbildning inom högskolan utsätts för. UKÄ uppfattar också förslagen som ett steg bort från grunden för de nuvarande högskoleförfattningarna i propositionen *Frihet för kvalitet* (prop. 1992/93:1) där det lades fast att universitet och högskolor fick det fulla ansvaret för organisationen av sin utbildning. UKÄ uppfattar även förslagen om t.ex. läraranställningarna som ett avsteg från de ändringar som gjordes med anledning av

propositionen *En akademi i tiden – ökad frihet för universitet och högskolor* (prop. 2009/10:149).

Med detta sagt lämnar UKÄ följande kommentarer på de förslag som läggs fram.

Sammanfogningen av examensbeskrivningarna

UKÄ ser positivt på ett tydligare fokus på examensmålen men har svårt att se hur en sammanfogning av examensbeskrivningarna bidrar till att detta fokus uppnås. Examensbeskrivningarna har flera likartade examensmål men innebörden kan variera något mellan de olika utbildningarna, vilket inte får underskattas när målen ska tolkas och omsättas i verksamhet. Lärarutbildningarna har generellt många examensmål att förhålla sig till och för att främja ett tydligare fokus på examensmålen är ett bättre alternativ att minska antalet mål på utbildningarna.

Innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan förtydligas

UKÄ avstyrker förslaget att införa kognitionsvetenskap i examensordningen. UKÄ anser att ett nytt vetenskapligt perspektiv inom en utbildning inte bör införas genom krav i författning. Nya vetenskapliga perspektiv införs bäst på lärosätetsnivå där professionen finns. Som UKÄ anfört ovan och i tidigare remissvar på promemorian *Ökad kompetens om neuropsykiatriska svårigheter och sex och samlevnad i lärarutbildningarna* (U2020/00176/UH) bör snarare examensmålen för forskolläro- och lärarutbildningarna bli färre, eftersom fler mål riskerar att undergräva målens betydelse och fokus och därmed ha negativ effekt på utbildningens kvalitet.

6.3 Utformningen av den verksamhetsförlagda utbildningen förtydligas

UKÄ:s slutsatser i *Uppföljning och utvärderingen av försöksverksamhet med övningsskolor och övningsförskolor inom lärar- och forskolläro-utbildningar* (rapport 2020:5) och resultaten i UKÄ:s utbildningsutvärderingar visar på positiva effekter av övningsskolor. UKÄ ser därför positivt på en ökad användning av övningsskolor och övningsförskolor när det gäller den verksamhetsförlagda utbildningen. Som anförts ovan bör detta dock inte regleras i författning.

Av författningsförslaget framgår att studenterna ska fullgöra en så stor del som möjligt av den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) vid en övningsskola. Det är dock oklart i promemorian vad ”så stor del” som möjligt av utbildningen innebär. Inte heller framgår det vad som kan utgöra ”särskilda skäl” enligt 2 kap. 11 § 3 stycket i författningsförslaget. Det saknas även resonemang om konsekvenserna för studenter som inte har fullgjort en stor del av sin VFU vid en övningsskola, t.ex. när det gäller möjligheten att tillgodoräkna sig yrkesverksamhet som motsvarande VFU.

UKÄ vill dessutom tydliggöra att förslaget om att lärosätet ska ha en hög koncentration av studenter vid varje övningsskola och övningsförskola i kombination med förslaget att studenter som läser på distans kan göra VFU vid hemorten, innebär en motsättning som kan innebära stora svårigheter för lärosätena att tillämpa.

6.4 Samverkansstruktur och anställningar inom utbildningen

UKÄ ser positivt på att lärosätena uppmuntras att ta ansvar för en ökad samverkan. UKÄ:s utvärderingar samt den efterföljande studien *Läraryförsörjning i lärarutbildning – problem, strategier och lösningar* (2020) pekar på behoven av en ökad intern och extern samverkansstruktur på lärosätena, samt ett ökat fokus på metodiken och forskningsanknytningen inom utbildningen.

Det är en utmaning att få till kombinationstjänster, både för individen som kan få ofördelaktiga anställningsvillkor och för lärosätet, då huvudmannen sällan vill släppa ifrån sig yrkesskickliga lärare från skolan. UKÄ har tidigare lyft fram att det bör utredas hur möjligheterna ser ut att ha förenade anställningar likt de som finns inom vårdområdet. (Jfr 3 kap. 8 § högskolelagen (1992:1434)). Utmaningar relaterat till detta framgår även av UKÄ:s rapport *Samverkan om dimensionering av utbildning, kartläggning – rapportering av ett regeringsuppdrag* (rapport 2018:4).

Utbildningsutvärderingarna visade att det finns stora svårigheter inom lärarutbildningarna, särskilt inom förskola och fritidspedagogik, att hitta lärare med examen på forskarnivå på nationell nivå. Detta innebär att samverkansstrukturerna är viktiga, men även forskningssatsningar inom området, vilket UKÄ framfört tidigare i remissvaret på betänkandet *Stärkt kvalitet och likvärdighet i fritidshem och pedagogisk omsorg* (SOU 2020:34).

6.5 Antal lärarledda timmar inom utbildningen ska redovisas och följas upp

UKÄ ser positivt på förslaget att öka mängden lärarledd undervisning men vill samtidigt understryka att kvalitet i utbildningen inte enbart nås genom en ökad mängd lärarledd undervisning utan att det även handlar om studentgruppens storlek och undervisningens innehåll och upplägg. Det framgår bl.a. av UKÄ:s studie *Lärarledd tid i den svenska högskolan* (rapport 2018:15). Sedan bör det göras någon form av definition på vad lärarledd tid innebär, inte minst i ljuset av distansundervisning.

Däremot avstyrker UKÄ förslaget att UKÄ ska sätta upp mål för antalet lärarledda timmar på lärarutbildningarna då detta avviker från UKÄs verksamhet. Om mål ska sättas upp över huvud taget, bör det göras av de som känner till förutsättningarna för att nå dessa mål bäst. Därför anser UKÄ att i den mån som mål ska finnas bör lärosätena själva sätta upp dessa genom att bedöma hur mycket antalet lärarledda timmar kan öka utifrån tilldelade resurser. UKÄ kan bistå i framtagandet av en modell och ansvara för uppföljningen. Detta så att mätningen av den lärarledda tiden ska vara en nationellt jämförbar metod.

Oavsett tillvägagångssätt för uppföljning vill UKÄ lyfta frågan om det är motiverat att lärarledd tid enbart ska följas upp för lärarutbildningarna. UKÄ anser att i den mån det är relevant att belysa lärarledd tid, kan det vara så även för andra utbildningsprogram och kurser.

Avslutningsvis vill UKÄ uppmärksamma att det i promemorian anges att ”permanentningen av de särskilda kvalitetsmedlen ger förutsättningar för en tydligare och mer långsiktig styrning av den lärarledda tiden i lärar- och förskollärarytbildningen”. UKÄ konstaterar att denna skrivning antyder en ytterligare detaljstyrning av lärar- och förskollärarytbildningen som inte förekommer för någon annan utbildning inom högskolan.

7 En kortare kompletterande pedagogisk utbildning för fler lärare i skolan

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

UKÄ tillstyrker förslaget att införa en försöksverksamhet med en ny, kortare, kompletterande utbildning som möjliggör för fler med akademisk examen att karriärväxla till läraryrket. Lärarförsörjningsproblematiken är så stor så att rekrytering från olika yrkesgrupper är nödvändigt för att möta behoven. Det framgår bl.a. av UKÄ:s rapport *Framtidens behov av högutbildade. Behovet av bristyrken inom offentlig sektor* (rapport 2019:23) samt den statistiska analysen *Ämneslärare i årskurs 7-9 och gymnasiet: Ökade behov väntas i flera undervisningsämnen* (2019).

UKÄ ser dock kvalitetsmässiga utmaningar vad gäller studenternas möjlighet att uppnå målen med en förkortad kompletterande utbildning för en grundlärarexamen. UKÄ föreslår därför att det i ett tidigt skede, dvs. före 2027, genomförs en utvärdering av försöksverksamheten och hur väl den förbereder dessa studenter för läraryrket.

UKÄ ser vidare en risk med att det enda alternativet för att erhålla en grundlärarexamen efter genomgången utbildning ska vara genom en förhöjd studietakt. Genom att bara erbjuda förhöjd studietakt exkluderas en potentiellt stor studentgrupp som vill och behöver studera på normal studietakt, vilket kan missgynna syftet att skapa fler vägar in i läraryrket. Den bör i så fall även kunna erbjudas med ordinarie studietakt eller genom deltidsstudier.

7.3 Utbildningen ska innehålla utbildningsvetenskaplig kärna, verksamhetsförlagd utbildning och ämnesstudier

UKÄ tillstyrker förslaget att utbildningen ska, oavsett inriktning, innehålla studier inom den utbildningsvetenskapliga kärnan om 20 högskolepoäng.

UKÄ tillstyrker att den verksamhetsförlagda utbildningen endast blir 20 högskolepoäng men med visst förbehåll. Lärosätenas egna kurs- och programvärderingar samt UKÄ:s utvärdering av övningsskolor (rapport 2020:5) och *Utvärdering av särskild kompletterande pedagogisk utbildning för personer med forskarexamen* (rapport 2020:3) visar att personer med en tidigare akademisk examen behöver den verksamhetsförlagda utbildningen och efterfrågar snarare mer av den delen av utbildningen. Verksamhetsförlagd utbildning är dessutom utbildningens viktigaste redskap för att intensifiera kopplingen mellan teori och praktik. Förslaget om en nedkortad verksamhetsförlagd utbildning kan innebära att man behöver

fundera kring någon form av stöd och uppföljning av studenter som kommer ut som lärare. Här kommer de föreslagna professionsprogrammen för lärare vara mycket betydelsefulla för fortsatt kompetensutveckling under de tidiga åren i yrket.

UKÄ tillstyrker förslaget att utbildning till grundlärare ska omfatta ämnes- och ämnesdidaktiska studier om 35 högskolepoäng och att utbildning till ämneslärare ska omfatta 20 högskolepoäng

UKÄ tillstyrker förslaget att utbildning till grundlärare ska anordnas med förhöjd studietakt under ett kalenderår, även om det finns en motsättning i att både utöka innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan och samtidigt öka studietakten. En farhåga är dock att motivationen att ta en grundlärarexamen kan minska när studenten kan bli behörig genom en kandidatexamen och en kompletterande pedagogisk utbildning under kortare tid.

UKÄ tillstyrker vidare förslaget att utbildningen ska kunna kombineras med anställning som lärare på deltid och då kunna anordnas under längre tid än ett kalenderår eller ett normalstudieår och i annan studietakt.

7.5 Regeringen ska besluta vilka lärosäten som ska få i uppdrag att anordna den nya kompletterande pedagogiska utbildningen

UKÄ tillstyrker att UHR får en samordnande roll då det kan vara svårt för enskilda sökande att förstå vilka lärarutbildningar som finns.

UKÄ vill även betona vikten av att lärosätenas uppdrag att anordna utbildningen formuleras tydligt och på ett sådant sätt att det går att enhetligt följa upp verksamheten. Till exempel kan ett tydligt formulerat uppdrag vara avgörande för att verksamheten ska kunna identifieras och följas upp i statistiken.

UKÄ ser positivt på ambitionerna att öka antalet behöriga lärare genom s.k. arbetsintegrerad lärarutbildning, men anser att utformningen av utbildningarna måste ha stöd i den nationella lagstiftningen. UKÄ har i ett tillsynsärende som rörde Högskolan Dalarna (reg.nr 31-00203-19) lyft fram att behovet av förändrad lagstiftning som lärosätena kan stödja sig på vid utformningen av de arbetsintegrerade lärarutbildningarna och vill även i detta sammanhang lyfta fram detta.

8 Ändringar i befintlig kompletterande pedagogisk utbildning för fler ämneslärare

UKÄ tillstyrker förslagen och vill särskilt lyfta fram att förslaget att kravet på ett självständigt arbete tas bort för kompletterande utbildning för forskarutbildade är i överensstämmelse med slutsatserna i UKÄ:s rapport *Utvärdering av särskild KPU för personer med forskarexamen* (rapport 2020:3).

9 En mer flexibel grundläroreexamen som omfattar svenska som andraspråk och modersmål

9.3 Grundlärarutbildningen med inriktning mot F-3 och 4-6 ska kunna omfatta svenska som andraspråk och modersmål

UKÄ tillstyrker förslaget att kraven för grundläroreexamen ska ändras så att ämnena svenska som andraspråk eller modersmål inklusive nationella minoritetsspråk kan ingå i dessa båda inriktningar. Det finns en akut lärarbrist vad gäller svenska som andra språk. En utmaning med att integrera ett nytt spår i utbildningen kan vara att skapa en sammanhållen utbildning och att säkerställa progression och måluppfyllelse.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

UKÄ anser slutligen att förslaget att samtliga författningsändringar ska träda i kraft den 1 augusti 2021 inte är realistiskt med tanke på omfattningen och de långa ledtiderna på lärosätena. Att antagningen till dessa utbildningar ska kunna ske redan januari 2022 är alltför optimistiskt.

UKÄ har i övrigt inget att invända mot de förslag som läggs i promemorian.

Beslut

Beslut om yttrandet har fattats av generaldirektör Anders Söderholm efter föredragning av utredaren Ulrika Thafvelin i närvaro av avdelningschefen Karin Järplid Linde, gruppchefen Lisa Jämstved Lundmark, verksamhetsstrategen Per Westman och kommunikationsspecialisten Maria Svensk.

Anders Söderholm