

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

Sveriges universitets- och högskoleförbund (SUHF) har fått möjligheten att svara på remiss av promemorian **Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan**. SUHF anför följande:

### *Sammanfattning och allmänna synpunkter*

SUHF:s sammantagna inställning till promemorian är kritisk. Förslagen är bristfälligt underbyggda och angriper inte de underliggande orsakerna till lärarutbildningens kvalitetsbrister. Tvärtom innehåller promemorian förslag som riskerar att få långtgående negativa konsekvenser för lärarutbildningens kvalitet och för lärosätenas autonomi.

- SUHF avvisar förslaget om en ny förordning för lärarutbildning. Förordningen innebär en hårdare reglering, och en tydligare särreglering, av lärarutbildningen som saknar saklig grund och som inskränker lärosätenas möjlighet att utifrån sina förutsättningar göra pedagogiska avvägningar baserade på vetenskaplighet och beprövad erfarenhet.
- SUHF avvisar förslaget att lärarledd tid ska redovisas och följas upp. Förslaget är resurskrävande, metoden för beräkning av antalet lärarledda timmar är oklar och grundproblemet, att de statliga prislapparna under lång tid urholkats, adresseras inte.
- SUHF avvisar förslaget om en försöksverksamhet med förkortad Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU). Förslaget kommer – tvärtemot vad som antyds i promemorians titel – att leda till försämrad kvalitet i lärarutbildningen.
- SUHF bedömer att de tidsramar som föreslås för genomförandet inte är tillräckligt väl tilltagna. Flera av förslagen innebär genomgripande förändringar av utbildningarna som tar lång tid att förbereda.
- Promemorian innehåller visserligen ett antal förslag som har potential att stärka kvaliteten i Sveriges lärarutbildningar: att använda övningsskolor för verksamhetsförlagd utbildning (VFU) och att använda yrkesskickliga lärare i såväl verksamhetsförlagda som högskoleförlagda delar av utbildningen. Emellertid menar SUHF att regeringen bör överlåta åt lärosäten och skolhuvudmän att i samverkan utarbeta utbildningsmodeller och utbildningsinnehåll som kan åstadkomma de kvalitetsvinster som efterfrågas i promemorian.
- För att en sådan samverkan ska komma till stånd är det centralt att offentligt finansierade skolhuvudmäns ansvar att medverka i lärarutbildningen och lärarutbildningsrelaterad samverkan förtydligas. Förslagen i promemorian är ensidigt inriktade mot krav som ställs på lärosätena.

- SUHF vill vidare påtala att regeringen borde ha tagit tillfället i akt att ta ett samlat grepp kring den grundläggande lärarutbildningen och utformandet av professionsprogrammet för lärare och rektorer. På så sätt hade lärarnas yrkesutveckling från grundläggande utbildning till kompetensutveckling kunnat sättas i ett helhetsperspektiv och frågan kring vilka kompetenser som bäst bör tillägnas inom den grundläggande utbildningen respektive kompetensutvecklingen skulle kunnat utvecklas.

SUHF:s synpunkter redovisas mer utförligt nedan. Utöver de synpunkter som anges i detta yttrande hänvisar vi till vad våra medlemmar anför i sina yttranden.

## *Kapitel 6 Kraven på lärarutbildningen skärps och fokus förtydligas*

### **6.1 Ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare och tydligare fokus på examensmålen**

SUHF avvisar förslaget om att skapa en ny förordning med krav på utformningen av lärarutbildningen.

Sveriges lärosäten har samfällt och under lång tid påpekat att ett grundläggande problem i styrningen av lärarutbildningen är att den är väsentligt mer detaljerad än styrningen av övrig högskoleutbildning. Promemorians förslag om att möblera om i förordningarna och införa ytterligare detaljerade krav på innehåll i lärarutbildningarna hanterar inte detta grundläggande problem. Det anförs ingenting i promemorian som styrker att detaljstyrningen är ändamålsenlig och höjer kvaliteten på lärarutbildningen. Det presenteras t ex inga data som visar hur de senaste årens utökning av examensmålen påverkat kvaliteten på de lärare som examinerats. Det finns heller ingen systematisk genomgång av vilka moment i utbildningarna som har fått strykas eller stå tillbaka för att de nya målen ska beredas plats.

SUHF anser att förordningsregleringen av lärarutbildningen ska harmoniera med regleringen av andra yrkesutbildningar inom högskolan. Regeringen bör därför initiera en process för att minska detaljstyrningen av lärarutbildningen, inklusive en reduktion av examensmålen.

Lärosätenas autonomi, att innehållet och genomförandet av utbildning är fri från politisk och ideologisk styrning är en bärande princip i öppna, demokratiska samhällen. De specifika krav som ställs och den detaljerade styrning som påbjuds i förslaget om ny förordning begränsar lärosätenas frihet att utifrån sina förutsättningar utforma utbildningarna och göra pedagogiska avvägningar baserade på professionskunskap, vetenskap och beprövad erfarenhet. Även om promemorians förslag gäller en specifik utbildning riskerar den att bli mönsterbildande och starta en utveckling där högskoleutbildningars innehåll blir alltmer förordningsstyrt. En sådan relation mellan statsmakterna och lärosätena är inte önskvärd, och det rimmar illa med förslaget i den forskningspolitiska propositionen om att i högskolelagen stärka den akademiska friheten.

Slutligen riskerar en särskild lärarutbildningsförordning på sikt att leda till att lärarutbildning och övriga utbildningar kopplas isär och att det utvecklas olika standarder för kvalitet och vetenskaplighet inom olika högskoleutbildningar.

### **6.2 Innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan förtydligas**

*Promemorian föreslår att studierna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan i momentet Utveckling och lärande ska ha ett tvärvetenskapligt perspektiv som inbegriper kognitionsvetenskap.*

SUHF avvisar förslaget, som utgör ännu ett exempel på detaljreglering av lärarutbildningen. SUHF förordar principen att lärosätena har handlingsutrymme att utifrån vetenskap och beprövad

erfarenhet göra professionella bedömningar om hur utbildningen bäst bedrivs och organiseras. Dessutom kommer införandet av ytterligare ett moment i utbildningen att öka den stoffträngsel som råder redan i nuläget.

### **6.3 Utformningen av den verksamhetsförlagda utbildningen förtydligas**

*Enligt promemorian ska alla studenter fullgöra en så stor del som möjligt av sin verksamhetsförlagda utbildning vid en övningsskola eller övningsförskola.*

Den försöksverksamhet med övningsskolor och övningsförskolor som genomfördes 2014-2019 har haft kvalitetsstärkande effekter på den verksamhetsförlagda utbildningen. SUHF är i grunden positivt inställt till att bygga ut och permanenta denna verksamhet, men vill påpeka tre saker.

För det första innebär en storskalig övningsskoleverksamhet, så som den beskrivs i promemorian, högre krav och ökade kostnader för lärosätena. Försöksverksamheten med övningsskolor och övningsförskolor omfattade på de flesta lärosäten endast en mindre del av all VFU. Verksamheten kan inte skalas upp till att gälla samtliga studenter utan att mer medel tillförs lärosätena.

För det andra bör det tydliggöras att offentligt finansierade skolhuvudmän har ett ansvar att, vid behov, medverka i lärarutbildningen och tillhandahålla VFU-platser som uppfyller de kriterier som gäller för övningsskolor och övningsförskolor. Det formella ansvaret för den verksamhetsförlagda utbildningen är – och ska vara – lärosätenas, men i realiteten krävs ett nära samarbete mellan lärosäten och skolhuvudmän. Detta samarbete organiseras rimligen, som promemorian föreslår, kring lokala avtal. Eftersom lärosätena inte har inflytande över skolhuvudmännens verksamhet bör skolhuvudmännens ansvar att medverka tydliggöras.

Tillgången på VFU-platser med god kvalitet är ansträngd och därför bör de tydligare kraven på huvudmännens medverkan gälla VFU generellt, och inte begränsas till just övningsskolor och övningsförskolor.

För det tredje menar SUHF att ansvaret för att ge lärarstudenterna inblick i praktisk forskning bör vara lärosätenas. Samtliga enskilda övningsskolor runtom i landet kommer inte att ha kapacitet att ge studenterna en inblick i praktisk forskning, varför detta bör vara lärosätenas ansvar.

*Regeringen föreslår vidare att den verksamhetsförlagda utbildningen ska förläggas inom verksamheter med olika förutsättningar i den utsträckning det är möjligt.*

SUHF anser att vilka principer som ska styra placeringen av studenter på VFU är ett pedagogiskt avvägande som bör göras av lärosätena. Det bör inte regleras i förordning. Det kan dock påpekas att en modell där studenterna byter skola för varje VFU-period är mer resurskrävande än en modell som bygger på kontinuitet, inte minst med tanke på bristen på VFU-platser. VFU-resurserna är redan idag begränsade och att omfördela dessa från handledning och lärarledd undervisning till planerings- och administrationsarbete är inte nödvändigtvis det mest kvalitetsdrivande sättet att använda dessa knappa resurser.

*I promemorian föreslås att det ska regleras att lärosätena ska se till att den verksamhetsförlagda utbildningen kan förläggas så nära den studerandes bostadsort som möjligt i det fall utbildningen sker på distans.*

SUHF avvisar förslaget. SUHF har förståelse för ambitionen att ge distansstudenter möjlighet att göra VFU nära sin bostadsort, men anser inte att principerna för VFU-placering ska regleras i förordning.

#### **6.4 Samverkansstruktur och anställningar inom utbildningen**

*Den nya förordningen föreslås innehålla bestämmelser om att lärosätena ska ha en struktur för samverkan kring utbildningen till lärare och förskollärare. Lärosätena ska också sträva efter att inkludera särskilt yrkesskickliga lärare från skolväsendet, samt lärare med examen på forskarnivå.*

SUHF anser att det, som också påpekats ovan, är av central betydelse att lärosätenas och skolhuvudmännens ansvar att medverka i och samverka kring lärarutbildning tydliggörs.

Användandet av särskilt yrkesskickliga lärare och lektorer i lärarutbildningen är en av många frågor som kan lösas om rätt institutionella förutsättningar för samverkan skapas. Lärosäten och skolhuvudmän bör i samråd kunna hitta en balans mellan skolväsendets och lärarutbildningens personalbehov som gagnar utbildningsväsendet som helhet. En inventering gjord av Nationella Samordningsgruppen för ULF visar att det finns ett stort intresse för kombinationsanställningar inom skol- och utbildningsområdet, men kartläggningen pekar också på flera olösta frågor som behöver hanteras nationellt. SUHF föreslår därför att regeringen initierar en process för att lösa utestående frågor när det gäller möjlighet att ha kombinerande anställningar hos skolhuvudman och lärosäte.

#### **6.5 Antalet lärarledda timmar inom utbildningen ska redovisas och följas upp**

SUHF avvisar förslaget så som det är utformat. Lärarledd tid är en faktor som skapar goda förutsättningar för studenternas lärande och det är därför på ett generellt plan positivt om antalet lärarledda timmar ökar. Det finns dock inget absolut samband mellan lärarledd tid och kvalitet i utbildning. Om så vore fallet skulle distansundervisning med högt inslag av självstudier per definition vara utbildning av låg kvalitet.

Vad som avses med lärarledd tid och hur olika typer av lärarledd tid ska betraktas i kvalitetshänseende behandlas över huvud taget inte i promemorian, och förslaget beaktar heller inte de metodologiska svårigheter som finns när det gäller att mäta lärarledd tid. Lärarutbildningen består av en mycket stor variation av undervisningsmetoder, av olika värde och relevans för olika delar av utbildningen, så som föreläsningar, seminarier, gruppundervisning, handledning enskilt och i grupp, verksamhetsförlagd utbildning, fältstudier, mm. Dessutom används allt oftare nyare pedagogiska metoder, med påvisat positiva inlärningseffekter, som t ex. "omvänt klassrum" där inspelade föreläsningar är en viktig del, eller "samverkansinlärning" där erfarna studenter handleder yngre studenter i frivilliga studiegrupper. Denna stora variation i undervisning, där lärarens roll varierar, gör begreppet lärarledd tid svårdefinierat. Att med kvalitet och relevans mäta lärarledd tid, i syfte att i detalj följa upp lärosätenas undervisningsformer ur ett kvalitetsperspektiv, ter sig därför närmast omöjligt.

Dessutom kommer förslaget innebära att lärosätesresurser måste läggas på att beräkna den lärarledda tiden i varje enskild kurs på alla lärarutbildningar. Det må låta som en okomplicerad arbetsuppgift, men ett stort lärosäte har tusentals enskilda undervisningstillfällen varje år inom lärarutbildningen. I förslaget finns inga resurser avsatta för arbetet med uppföljning utan de personalresurser som kommer att krävas för beräkning av antalet undervisningstimmar kommer att konkurrera med resurser som behövs för själva undervisningen. Det ska noteras att den rapport från UKÄ som ofta hänvisas till ifråga om mängden lärarledd tid<sup>1</sup>, utgjordes av en kraftigt förenklad stickprovsstudie som inte kan tas som modell för hur lärarledd tid bör mätas eller användas som myndighetsuppföljning.

---

<sup>1</sup> <https://www.uka.se/publikationer--beslut/publikationer--beslut/rapporter/rapporter/2018-11-01-knappt-nio-timmars-lararledd-undervisning-for-manga-hogskolestudenter.html>

Den centrala problematiken när det gäller lärarledd tid ligger inte, som förslaget tycks utgå ifrån, i en bristande vilja hos lärosätena att öka den lärarledda tiden. Problemet är snarare att den successiva urholkningen av ersättningsnivåerna i takbeloppet som produktivitsavdraget leder till, slår extra hårt mot lärarutbildningen som till mycket hög grad bedrivs med HSJT-ersättning. Lärosätena använder idag takbeloppet i så stor utsträckning som över huvud taget är möjligt till själva utbildningen, inklusive lärarledd undervisning. Om den lärarledda tiden ska kunna öka behöver lärosätena tillföras ökade resurser och produktivitsavdraget för högre utbildning och forskning avskaffas.

## *Kapitel 7 En kortare kompletterande utbildning för fler lärare i skolan*

SUHF avvisar förslaget om försöksverksamhet med förkortad kompletterande pedagogisk utbildning (KPU). Den minskade omfattningen på VFU och utbildningsvetenskaplig kärna innebär en kraftig kvalitetsförsämring och att studenterna blir otillräckligt förberedda för läraryrket. Dessutom öppnar förslaget för antagning av studenter vars akademiska meriter inte är relevanta för läraryrket eller omfattar de undervisningsämnen som ingår i examen. SUHF befarar att befintliga lärarutbildningar på sikt skulle devalveras av de förkortade KPU-varianterna.

SUHF har förståelse för att regeringen vill erbjuda snabbare vägar till ämneslärar- och grundlärarexamen, men det finns alternativ som är betydligt bättre än de varianter som framförs i promemorian, och som inte starkt avviker från de nuvarande utbildningarnas utbildningskvalitet och kunskapskrav.

Inom KPU för ämneslärare har det de senaste åren utvecklats en mängd olika lokala varianter, där utbildningen kortats genom en förhöjd studietakt utan att avkall gjorts på utbildningens omfattning, innehåll eller kvalitet (till exempel KPU för personer med forskarexamen, Brobyggaren, Ämnesdidaktisk KPU). SUHF anser att det vore bättre att bibehålla dessa utbildningsalternativ och ytterligare stimulera utbyggnaden av liknande lokala varianter. Att studera med förhöjd studietakt är visserligen inte utan utmaningar, men är ändå att föredra framför den innehållsmässigt nedbantade KPU som föreslås i promemorian.

Även KPU för grundlärare skulle kunna konstrueras utan den kraftiga reducering av kunskapskraven som föreslås i promemorian. Basen för det alternativ som SUHF förespråkar här är inrättandet av ytterligare en grundlärarutbildning, en alternativ ingång med studier i två ämnen som leder till en grundlärarexamen omfattande 180 högskolepoäng. Denna utbildning kan i sin tur utgöra grunden för en KPU för grundlärare, med två inriktningar, en mot arbete i förskoleklass och arbete i grundskolans årskurs 1-3 och en mot grundskolans årskurs 4-6. Behörigheten till KPU för grundlärare skulle bygga på ämnesbehörighet i två undervisningsämnen (60 högskolepoäng i ett fördjupningsämne och 30 högskolepoäng i ett andra ämne). Analogt med dagens KPU för ämneslärare skulle utbildningen omfatta 90 högskolepoäng (utbildningsvetenskaplig kärna 60 högskolepoäng och verksamhetsförlagd utbildning 30 högskolepoäng). Det ter sig fullt möjligt att utveckla varianter av KPU för grundlärare med högre studietakt.

Förslaget att införa en tvåämnesutbildning för grundlärare, som bas för KPU, skulle dessutom åter skapa en viktig vidareutbildningsmöjlighet inom ramen för VAL och ULV. Denna vidareutbildningsmöjlighet håller successivt på att försvinna på grund av regeln att man måste ha påbörjat sina studier före juli 2011.

## *Kapitel 10 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser*

SUHF menar att tidsramarna för genomförandet av de reformer som föreslås är för snäva. Reformerna är omfattande och lärosäten och andra relevanta aktörer behöver mer förberedelsestid innan reformerna kan träda ikraft.

Utöver ovan angivna synpunkter hänvisar vi till vad våra medlemslärosäten anför i sina yttranden.

Enligt uppdrag



Marita Hilliges  
generalsekreterare