



REKTOR

Utbildningsdepartementet
u.remissvar@regeringskansliet.se

2021-04-12

Dnr C 2021/91

Remiss avseende promemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan, U2021/00301

Karlstads universitet har beretts möjlighet att yttra sig över departementspromemorian ”Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan” och vill anföra följande.

Promemorian innehåller förslag, som om de genomförs, får långtgående konsekvenser för lärarutbildningarna. Vissa av dessa är explicit uttryckta och andra konsekvenser av förslaget är inte lika tydligt framskrivna men då de har en principiell betydelse för lärosätets förutsättningar och möjligheter att bedriva lärarutbildningen har vi ändå valt att beröra dessa inledningsvis.

För det första finns det en målkonflikt mellan kvalitet och kvantitet, som tydligt kopplas till promemorians titel där ökad kvalitet är ett av två framskrivna mål. Det är svårt att se hur förslagen som syftar till att få igenom fler lärare genom t.ex. en sänkt utbildningstid skulle kunna leda till bättre och mer kunniga lärare. Och om man menar att så är fallet, varför skulle det då inte vara gällande för all lärarutbildning och inte bara de utbildningar som pekas ut i promemorian? Om förslaget realiseras kommer Sverige att ha en reguljär lärarutbildning på vilken det ställs höga krav på lärosätena av den granskande myndigheten för att behålla eller erhålla examenstillstånd, parallellt med en kraftigt förkortad lärarutbildning som inte utvärderas av UKÄ.

För det andra vill Karlstads universitet lyfta fram grundläggande kvalitetsbrister i beslutsunderlaget. Den argumentation som finns kopplad till de i promemorian framlagda förslagen präglas av det politiska sammanhang inom vilket det tillkommit. Det gör att förslagen i promemorian dels blir spretiga, dels blir argumenten ibland tunt underbyggda med bristande konsekvensanalyser. Det hade varit att föredra att vissa av de mer genomgripande förslagen, t ex införandet av nya förordningar, tagits fram genom det ordinarie utredningsväsendet. Detta hade sannolikt medfört en fördjupad analys av de komplexa sammanhang som skola och lärarutbildning utgör, vilket dessutom hade kunnat möjliggöra en större förståelse för det som sedan föreslagits.

För det tredje, och kanske allvarligaste, är att promemorian saknar ett hänsynstagande till lärosätenas autonomi och egna förmåga att fatta beslut. Den redan påtagliga detaljregleringen på lärarutbildningsområdet skulle skärpas ytterligare genom de lagda förslagen. Dessutom läggs förslag att ge UKÄ uppdrag kring uppföljning och reglering som direkt skulle kunna påverka lärosätenas eget kvalitetsarbete. Principiellt känns det som fel väg att gå i relationen

mellan statsmakten och lärosätena, särskilt som det kan riskera att bli ett generellt mönster. Det motsatta perspektivet, att lärarutbildningens kvalitet skulle kunna gynnas genom mindre reglering, diskuteras överhuvudtaget inte.

För det fjärde finns det en särbehandling av lärarutbildningen i relationen till andra högskoleutbildningar som i alldeles för liten grad problematiseras i promemorian. Om lärarutbildningen konsekvent behandlas som något annorlunda, finns risken att det leder till ytterligare negativa konsekvenser för utbildningens status och innehåll. Det skulle på sikt kunna leda till att arbetet med den integration mellan lärarutbildningarna och den övriga högskolan som framgångsrikt bedrivits de senaste decennierna vänds till sin motsats.

Ny förordningsreglering

Karlstads universitet tycker att promemorians förslag om en ny förordningsreglering har ett par okommenterade men uppenbara risker. Till att börja med finns en klar risk att den föreslagna särskilda lärarutbildningsförordningen på sikt kommer att leda till en särkoppling mellan lärarutbildningen och övriga utbildningar inom högskolan. Det är svårt att se varför just lärarutbildningen är i unikt behov av en särskild förordningsreglering. Karlstads universitet ser en stor risk i att en särreglering på sikt kan utveckla lärarutbildningen till ett område med lägre kvalitetskrav än resten av högskolan, i skarp kontrast mot promemorians uttalade intentioner.

Vidare är en uttrycklig målsättning med en ny lärarutbildningsförordning att regeringen ska kunna gå in och starkare reglera lärarutbildningen än vad man anser är möjligt inom ramen för högskoleförordningen. Detta tar sig bland annat uttryck i att flera av områdena som idag är uttryckta som examensmål istället föreslås vara formulerade som krav på utbildningarna. Här vill Karlstads universitet lyfta fram att även den omvända ståndpunkten borde ha beaktas och ingått i det som prövats under utredningen. Nämligen perspektivet att lärarutbildningen redan idag är överreglerad och att beslut som fattas dessutom präglas av kortsiktighet och toppstyrning (t ex genom en kontinuerligt ökande mängd examensmål) vilket i sig leder till kvalitetsutmaningar. Regleringar och detaljerade examensmål riskerar att leda till stofffrängsel och fragmentisering. Karlstads universitet ser en risk att detta kommer att öka än mer om förslagen i promemorian införs. En större tillit till lärosätenas förmåga att själva ta ansvar för kvalitet och utformning av utbildningarna och utbildningarnas innehåll samtidigt som förutsättningarna för lärarutbildningen skulle få vara oförändrade under några år skulle sannolikt ge en mer positiv kvalitetseffekt.

Utbildningsvetenskaplig kärna

Förslagen i promemorian som behandlar den utbildningsvetenskapliga kärnan rör sig på olika nivåer. När det handlar om frågan om kognitionsvetenskap rör sig promemorian på momentnivå. Det är märkligt att just detta område lyfts på detaljnivå men inget annat nämns på detta sätt. I övrigt rör sig förslagen i promemorian på mer övergripande nivå.

Förslaget om att tydligt föra in kognitionsvetenskap bland kunskapsmålen inom UVK kan mycket väl vara motiverat, men argumentationen i promemorian är tunn och skulle kunna appliceras på flera andra lika väsentliga områden. Samtidigt anser Karlstads universitet att detta sätt att lyfta fram ett enskilt kunskapsområde förstärker trenden av att examensbeskrivningarna för lärarutbildningarna blir överlastade. Det finns en uppenbar risk att detta bidrar till att

utbildningarna blir sönderstyckade i allt mindre delar, vilket på sikt kan leda till kvalitetsproblem och bristande progression. Att peka ut enskilda moment som måste ingå i en programutbildning kan också ses som ett uttryck för den starka centralstyrningen, vilken präglar förslaget, och som minskar de enskilda lärosätenas handlingsutrymme och möjlighet att göra professionella bedömningar om hur utbildningen bäst bedrivs och organiseras.

Verksamhetsförlagd utbildning

Utvärderingarna av projekten med övningsskolor har visat på att dessa, rätt organiserade, har flera positiva effekter på kvaliteten på VFU. Därför anser Karlstads universitet att det är i grunden bra att övningsskolorna permanentas. Samtidigt tillförs inte lärosätena några nya verktyg för att organisera verksamheten. Det ska lösas i lokala avtal mellan lärosätet och huvudmännen, men inga medel eller bemyndiganden tillförs skolhuvudmännen för att kunna hantera det utökade uppdraget som förslaget innebär. Kraven på lärosätena verkar heller inte matchas av krav på skolhuvudmännen att delta i lärarutbildningen. Kommer det att bli lärosätena som skall ha tillsynsansvar för att kraven på övningsskolorna följs? Hur skall lärosätena förhålla sig till kommuner med skolor som inte bedöms hålla hög kvalitet samtidigt som utbyggnaden av lärarutbildningen kommer att ställa krav på ytterligare VFU-platser? Karlstads universitet har med anledning av ovanstående svårt att se hur detta fullt ut ska kunna fungera inom de tidsramar och i den skala som promemorian föreslår.

Promemorian berör inte heller det kanske största kvalitetsproblemet med VFU, nämligen bristen på VFU-platser. Det gör att många av förslagen i promemorian blir orealistiska. Det kan exemplifieras av att man ska sträva efter att särskilt yrkesskickliga lärare ska användas som VFU-handledare. För att promemorians förslag ska få verkligt genomslag hade mer genomgripande förslag behövt läggas för att komma runt bristen på samordning och tillgänglighet till VFU-platser, exempelvis krav på huvudmännen att tillhandahålla VFU-platser och att ge sin personal förutsättningar att genomföra uppdraget. Att detta inte ges idag visar sig t.ex. genom att verksamma lärare sällan får kompensation för nedlagd tid när de går handledarutbildning.

Karlstads universitet har en stor del av sin lärarutbildning på distans, både i samarbete med lärcentra och nätbaserat kombinerat med närträffar. Lärosätet eftersträvar redan idag att erbjuda VFU-platser nära studenternas hemorter. Promemorians olika målsättningar rörande VFU-platser nära hemorten kombinerat med frågan om en större koncentration av studenter på övningsskolor förefaller överlag som svårförenliga. Det kommer exempelvis troligen utanför högskoleorterna uppkomma ett behov av att välja mellan om studenter ska göra VFU på en övningsskola eller nära hemorten. Promemorian ger lite av vägledning till hur dessa målkonflikter ska hanteras.

Karlstads universitet arbetar redan på det sätt som beskrivs i promemorian kring studenter på distans så de förslagen skulle i praktiken inte innebära någon större skillnad för lärosätets del. Dock finns en mängd praktiska svårigheter kring placeringar på distans, t ex att olika lärosäten konkurrerar om samma platser, något som skulle kunna förstärkas ifall fler lärosäten börjar med distansplaceringar utan att det finns tydliga strukturer för samordning mellan aktörerna.

Krav på samverkansstrukturer och läraranställningar

Det är få eller inga utbildningar inom akademien som samverkar mer med studenternas framtida arbetsgivare än vad Sveriges lärarutbildningar gör. Det gör att frågan i det närmaste är att beteckna som en självklarhet och därför ställer sig Karlstads universitet frågande till varför formerna för denna samverkan måste regleras i den förslagna lärarutbildningsförordningen.

Vidare berörs frågan om läraranställningar i promemorian. Detta behandlas kortfattat och det är svårt att se att det presenteras några egentliga förslag på lösningar på den problematik som presenteras. När det gäller frågan om andelen disputerade lärare i för lärarutbildningen relevanta ämnen är detta ytterst ett resultat av den brist på tillgång som råder nationellt. I promemorian presenteras inga förslag på hur detta skall lösas eller motverkas.

Karlstads universitet använder redan idag yrkesverksamma lärare i utbildningen inom det som lärosätet kallar Värmlandsmodellen. Den enskilda läraren skall inom ramen för Värmlandsmodellen maximalt tjänstgöra 50% på lärosätet för att fortfarande ha kvar sin grundanställning i skolväsendet. Vår ambition har hela tiden varit att det skall vara de särskilt skickliga lärarna som är verksamma i grundutbildningen. Detta är en yrkesgrupp som redan idag har en stor arbetsbörda inom kommunerna och det är, i ljuset av detta, oklart i vilken grad det är realistiskt, eller alla gånger fullt ut önskvärt, att använda de mest meriterade lärarna från skolväsendet i grundutbildningen i väsentligt högre grad än vad som görs i dagsläget.

Lärlarledd tid

Karlstads universitet tycker att det föreslagna kravet på en omfattande och arbetskrävande redovisning av lärlarledd tid och UKÄ:s sammanställningsansvar för densamma är ett tydligt exempel på den starka tilltron till central- och detaljstyrning som genomsyrar promemorian.

Analysen av förutsättningarna för en ökning av lärlarledd tid är dessutom alldeles för ytlig. Den centrala problematiken ligger inte i en bristande vilja att öka den lärlarledda tiden, utan i den successiva urholkningen av studentpengen, som slår extra hårt mot lärarutbildningen som till mycket hög grad ersätts med humanistisk/samhällsvetenskaplig ersättning för HST/HPR. Detta strukturella problem berörs i stort sett inte i promemorian.

Den grunda argumentationen för förslaget syns också när det gäller det faktum att begreppet lärlarledd tid inte heller problematiseras. Spännvidden är stor och kan omfatta allt från enskild handledning till föreläsning i hörsal. Kvantitativa mått är ofta dåliga värdemätare för kvalitet och det förefaller i detta sammanhang som att det finns en uppenbar risk för att centralt fastställda och uppföljda mål riskerar att skapa incitament på lärosätena som blir allt annat än kvalitetsdrivande.

En kortare Kompletterande utbildning för fler lärare i skolan

I detta kapitel i promemorian argumenteras för varför personer som har en generell examen skall anses behöriga till KPU och detta ställs även i relation till den allt större lärarbristen. Vidare förs ett resonemang om att innehållet i utbildningen skall omarbetas till att, förutom delar av den utbildningsvetenskapliga kärnan från de långa lärarprogrammen och VFU, även innehålla ämnesstudier som skall kompensera för de kunskapsluckor den sökande har i relation till undervisningsämnet. Detta perspektiv är nytt eftersom det i dagsläget görs en bedömning om huruvida den sökande uppfyller kraven på ämneskunskaper i relation till undervisningsämnet vid antagning till utbildningen. I promemorian lyfts detta faktum fram men detta

till trots föreslås ändå att den del av utbildningen som skall ha ett fokus på ämneskunskap och ämnesdidaktik endast ska innehålla ämnesdidaktik. Detta med hänvisning till att utbildningstiden skall användas så effektivt som möjligt. Än en gång blir det tydligt att förslagen i promemorian handlar mer om att producera så många lärare som möjligt än på det andra ledet i titeln; kvaliteten på utbildningen.

Att en generell examen inom ett avgränsat område skulle kunna leda till behörighet för ett angränsade ämne i grundskolans årskurs 7-9 alt gymnasieskolan är tveksamt men när det gäller promemorians förslag om en KPU för grundlärare så blir detta dubbelt tveksamt. Möjligheten till förkortad utbildning för den som redan arbetar i skolan men saknar examen erbjuds redan för den som vill bli grundlärare inom ramen för VAL-projektet.

KPU är en konstruktion som endast används för blivande ämneslärare. Att lärosätena nu på endast några månader skall ta fram en KPU för en helt ny målgrupp (blivande grundlärare), som dessutom inte har de ämnesfordringar som krävs för att kunna undervisa, är varken önskvärt eller praktiskt genomförbart. Detta kommer kräva ett omfattande utvecklingsarbete och detta till trots finns det en uppenbar risk att den korta utbildningstiden omöjligt kan kompensera för bristerna i ämnes- och ämnesdidaktiska kunskaper hos de studenter som antas. Karlstads universitet väljer ett exempel för att verifiera sitt antagagande; Enligt förslaget skall den som har en journalistexamen bli behörig att undervisa i svenska, engelska och samhällsvetenskapliga ämnen efter att ha fått komplettera med 15hp ämneskunskaper. För att ge åtminstone en liten grund att stå på i relation till att lära eleverna att läsa och skriva skulle dessa ämnesstudier behöva ägnas helt åt detta viktiga kunskapsområde. Därigenom skulle områdena engelska och de samhällsvetenskapliga ämnena lämnas helt utanför ämnesstudierna. En annan prioritering skulle istället riskera att leda till att vi får ut lärare i grundskolan utan de kunskaper som krävs för att lära elever att läsa och skriva, något som lärarutbildningen enligt 2001 års reform kritiserades för och som ledde till förändringar efter något år. Karlstads universitet ställer sig frågande till varför detta inte berörs i en konsekvensutredning av förslaget om en KPU med nya målgrupper i dubbel bemärkelse; både när det gäller ur behörighetshänseende och vilka årskurser som utbildningen skall förbereda för undervisning i och för.

Karlstads universitet hade önskat att frågan om hur kort en lärarutbildning kan vara och ändå skapa förutsättningar för att en student vid avslutad utbildning skall ha nått examensmålen för den samma hade behandlats i promemorian. Frågan som kan ställas är om det i så fall skulle vara möjligt att korta UVK-kursernas omfattning i alla lärarprogram. Detta med hänvisning till skrivningen i promemorian om att utbildningen då innehåller det "absolut nödvändigaste". Det är möjligt att tolka författarna av promemorian som att de menar att dagens KPU innehåller 30hp studier som inte är nödvändiga för det framtida läraryrket. Detta antagande motsätter sig Karlstads universitet. Det är dessutom Karlstads universitets uppfattning att en förkortad utbildning riskerar leda till att de som examineras saknar viktig och för yrket väsentlig kompetens och därigenom skapas det ett A- och ett B-lag bland examinerade lärare där kunskap och kompetens skiljer lärargrupperna åt om de läst en KPU omfattade 90 alternativt 60hp.

Förslaget innebär även att den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) minskar från dagens 20 veckor (30 hp) till ca 13 veckor (20 hp). Konsekvenserna av detta problematiseras överhuvudtaget inte i promemorian. Det är dock Karlstads universitets uppfattning att det faktum att studenterna på programmet, enligt förslaget att anta de som har en generell examen inom en stor bredd av huvudområden, kan komma att sakna delar av ämneskunskaperna i respektive

undervisningsämne ytterst skulle vara i behov av än mer tid i verksamheten än vad som är fallet idag för att kompensera för dessa brister. Karlstads universitet har erfarenheter från kompletterande pedagogisk utbildning för personer med examen på forskarnivå att VFU har en extra stor betydelse vid karriärbyte och mindre omfattning på VFU försämrar förutsättningar för detta.

Sammantaget anser Karlstads universitet att förslaget om en förkortad kompletterande pedagogisk utbildning tydligt förskjuter fokus från kvalitet till kvantitet, där de kvalitetshöjande ambitionerna lagts i bakgrunden och de förslag som läggs i promemorian riskerar tvärt emot att sänka kvaliteten på utbildningen.

Ändringar i befintlig kompletterande utbildning för ämneslärare

Karlstads universitet har i dagsläget inte en KPU som innehåller självständigt arbete. Detta är alltså något som är ett behörighetskrav vid antagning till utbildningen. Detta innebär att sökande som inte uppfyller kravet blir bedömda obehöriga. Detta till trots fylls utbildningen med sökande i bristämnen så som naturvetenskapliga ämnen, teknik och moderna språk. Karlstads universitet ställer sig dock bakom möjligheten att erbjuda KPU med självständigt arbete skall finnas för lärosätena men motsätter sig att detta i så fall skall gälla alla studenter. Denna möjlighet finns dock redan i dagsläget varför förslaget egentligen inte innebär någon förändring.

Karlstads universitet har relativt detaljerade krav på ämnesinnehåll vid antagning till KPU, vilka är framtagna i dialog med lärosätets institutioner som är verksamma i ämneslärarprogrammet och genom att ämnesplanerna för grund- och gymnasieskola har granskats. Karlstads universitet fyller sina platser med sökande som genomgått denna granskning och som en konsekvens ställer sig lärosätet tveksamma till en mer generös bedömning av de sökandes ämneskunskaper. Precis som när det gäller flera av de andra föreslagna ändringarna i promemorian görs ett tveksamt ställningstagande när det gäller avvägningen mellan kvantitet och kvalitet i detta hänseende. De studenter som gått det långa ämneslärarprogrammet har ämnesstudier som är anpassade efter innehållet i undervisningsämnet och läser därutöver 60hp UVK. Det finns inget utrymme att kompensera för brister i ämnesstudier under KPU och det är därför en uppenbar risk att dessa studenter kommer att utgöra ett B-lag i skolorna utifrån att de i många fall riskerar att sakna delar av det ämnesstoff som de skall undervisa i och om.

En mer flexibel grundlärarexamen som omfattar svenska som andraspråk och modersmål

Karlstads universitet ställer sig positiva till det förslag som finns i promemorian i relation till att fler studenter redan inom ramen för sina programstudier skall ges möjlighet att läsa och bli behöriga i Svenska som andraspråk. Det är en efterfrågad kompetens både från studenter och från avnämarna. Lärosätet noterar dock att behörighetskravet ändras och sänks till 15 hp för dem som läser Svenska 30 hp. Ändringen av behörighetskraven motiveras i promemorian av att kursplanerna för grundskolan är lika och att många elever med svenska som andraspråk idag undervisas i samlad klass av lärare som inte har någon utbildning i svenska som andraspråk och att ett andraspråksperspektiv saknas i undervisningen. Det framgår dock inte av promemorian om hänsyn tagits till att nya kursplaner beslutats för svenska och svenska som andraspråk och att dessa gäller från 1 juli 2022. Detta kan ändra förutsättningarna för den föreslagna sänkningen av behörighetskravet.

Karlstads universitet menar också att ett andraspråksperspektiv bör finnas med i utbildningen av lärare i svenska och andra ämnen samt ingå i den utbildningsvetenskapliga kärnan. Samtliga studenter på grundlärarprogrammet bör ha kunskap om flerspråkighet och interkulturella förhållningssätt i undervisningen.

Ikraftträdande

Tiden för implementering av de i promemorian ingående förslagen är på alla sätt alldeles för kort. Karlstads universitet, precis som övriga lärosäten, genomför redan nu planering för de utbildningar som skall genomföras våren 2022. Att komma med reformförslag som i många delar påverkar struktur och innehåll samt behörighetsbedömning vid antagning ställer orimliga krav på lärosätena.

Sammanfattningsvis anser Karlstads universitet att promemorians titel inte motsvaras av dess innehåll. De förslag som läggs handlar i huvudsak om att få fram fler lärare på kortare tid och detta riskerar att ske på bekostnad av utbildningens kvalitet och yrkets status. Lärosätet ställer sig även tveksamt till att en ökad detaljstyrning och reglering av utbildningen i form av en särskild lärarutbildningsförordning leder till en ökad kvalitet och med hänvisning till frågan om lärosätenas autonomi motsätter sig Karlstads universitet dessa delar av promemorian.

I detta ärende har Johan Sterte beslutat och Tony Ingemarsson varit föredragande. Thomas Blom, prorektor, Anne-Christine Larsson Ljung, universitetsdirektör och Barsha Yilmaz, studentkårens ordförande har varit med om den slutliga handläggningen utan att delta i avgörandet. Remissvaret är avstämt med personal inom berörda delar av lärarutbildningen.

Johan Sterte

Tony Ingemarsson