

Remissvar – Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan, U2021/00301

Kraven på lärar-och förskollärarytbildningen skärps genom en ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare

Förändringar i Högskoleförordningen och ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare

Örebro universitet avstyrker förslaget om förändringar i Högskoleförordningen av det slag som här föreslås samt i sin helhet förslaget om ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare. Örebro universitet finner visserligen att andemeningen i departementspromemorians förordningsförslag är vällovlig; att tydliggöra krav och öka kvaliteten i lärarutbildningen. I den föreliggande promemorian föreslås dock relativt omfattande förändringar av lärarutbildningarna som bygger på tanken om en ökad detaljstyrning. Örebro universitet vill inleda med att påpeka att denna detaljstyrning av landets största utbildning står i stark kontrast till innebörden i Autonomireformen där svenska lärosäten i kvalitetshöjande syfte gavs mandat att själva fatta beslut om organisation, anställningar av lärare samt planering av utbildning. Detaljregleringen av lärarutbildningen stärks i och med dessa förslag ytterligare. Örebro universitet bedömer att den ökade styrningen av lärarutbildningarna riskerar att bli ett hinder för utvecklingen av högre kvalitet än en tillgång i densamma. Att på detta sätt begränsa lärosätenas möjlighet att utforma utbildningarna i relation till examensmålen riskerar att leda till en minskad mångfald inom utbildningssystemet som sannolikt inte gynnar vare sig studenter eller avnämare. Örebro universitet ställer sig följaktligen inte bakom förslaget att lyfta ut lärarutbildningarna från Högskoleförordningen och lägga dem i en särskild förordning. Örebro universitet är av uppfattningen att det snarare är angeläget att omgående påbörja arbetet med en översyn av det, sett i relation till andra yrkesexamina, stora antalet examensmål i som gäller för lärarutbildningarna.

Innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan förtydligas

Örebro universitet ser positivt på att vikten av att den utbildningsvetenskapliga kärnan ska ge en grund inom de kunskapsområden som är centrala för yrkesutövningen betonas ytterligare. Örebro universitet menar dock att skrivningen, för det fall att den ska finnas med i en förordningstext, bör ligga på en högre abstraktionsnivå än vad som nu föreslås. Gällande den utbildningsvetenskapliga kärnan torde det vara fullt tillräckligt att för området utveckling och lärande ha skrivningen ”ska ha ett tvärvetenskapligt perspektiv”. Promemorians argument för och betoning av att kognitionsvetenskap ska utgöra basen övertygar inte. Ett uttryckligt fokus på att området ska ha sin bas i kognitionsvetenskap riskerar snarare att sända direkt felaktiga signaler om hur lärande äger rum. Genom att fokusera på kognition eller hjärnan som den ”plats” där lärande äger rum, riskerar man att förlora insikten om att kognitiva aspekter samverkar med andra aspekter. Exempelvis att lärande *också* är socialt och språkligt förankrat eller att lärande sker genom fysiskt handlande. Kognitionsvetenskap är *en* aspekt av lärande, som ska inkluderas jämsides de andra.



Örebro universitet vill understryka att det är den här typen av omotiverad detaljstyrning, här exemplifierad genom att man i en förordningstext lyfter fram en vetenskap framför andra och gör den till ett uttalat krav för utbildningarna, som riskerar att försämra kvaliteten i lärarutbildningarna.

Örebro universitet menar vidare att en ny förordning där specifika krav på innehåll i utbildningarna ställs innebär att antalet examensmål blir fler (och inte färre vilket är vad universitetet menar skulle gynna utbildningarna) och att examensmålen inte är förankrade i Högskoleförordningen.

Utformningen av den verksamhetsförlagda utbildningen förtydligas

Örebro universitet ser positivt på att satsningen på verksamheten med övningsskolor och övningsförskolor blir permanent och delar bedömningen att försöksverksamheten sannolikt har bidragit till att höja kvaliteten i den verksamhetsförlagda utbildningen. Örebro universitet ser dock ett problem med att promemorian föreslår att det ska ställas krav på lärosätena att eftersträva hög koncentration av studenter på övningsskolorna samtidigt som de ska tillse att studenterna under sin verksamhetsförlagda utbildning får erfarenhet från olika slags verksamheter. Det finns en risk att målet om hög koncentration av studenter resulterar i att antalet mottagarskolor reduceras och begränsas till ett fåtal större skolor och förskolor i regionerna. Detta skulle troligtvis gynna större kommuner framför mindre kommuner. Örebro universitet menar att en sådan utveckling är olycklig av flera skäl. Bedömningen är att det kommer att försvåra lärosätenas möjligheter att nå målet att tillse att studenterna ges möjlighet att få erfarenhet från olika slags verksamheter. Promemorian ger med andra ord uttryck för två oförenliga krav: hög koncentration av studenter och kravet på att studenterna får erfarenhet från olika slags verksamheter.

Vidare menar Örebro universitet att förslaget, för det fall att det realiserar, riskerar att förstärka skolsegregationen, då endast ett fåtal skolor ges möjlighet att vara en del av den samverkan med lärosätena som den verksamhetsförlagda utbildningen innebär. De skolor som kan vara aktuella som övningsskolor i enlighet med förslagets inriktning måste med nödvändighet vara relativt stora. Det finns en risk att detta kommer att exkludera skolor i mindre ytterområden eller på små orter utanför lärosätets huvudort.

Örebro universitet anser att om förslaget avseende obligatoriska övningsskolor ska genomföras, behöver skolhuvudmännens åtaganden regleras i författning på skolområdet, i likhet med bestämmelser på hälso- och sjukvårdens område.

Örebro universitet ser det som positivt att promemorian betonar vikten av att forskningsanknytningen av utbildningen stärks och att studenter under sin utbildning får inblick i praktiska forskning, men menar att det ansvar som åläggs lärosätena att tillse att det sker i anslutning till den verksamhetsförlagda utbildningen är ytterligare ett exempel på en detaljstyrning som snarare riskerar att försämra kvaliteten i utbildningen än stärka den. Kravet skulle sannolikt innebära en kraftig reduktion av möjliga skolor att placera studenter på och det i en tid då många lärosäten har märkbara problem med att få fram ett tillräckligt stort antal VFU-platser. Örebro universitet menar därför att om det ska ställas krav på att alla VFU-studenter ska placeras i skolor som bedriver praktiska forskning, måste kravet på att skolorna bedriver praktiska forskning regleras och skolorna ges förutsättningar att bedriva praktiska forskning.

I promemorian uttrycks en förhoppning om att kravet på praktiska forskning ska innebära ett närmande mellan teori och praktik samt öka förutsättningarna för att verksamheten i skolan bedrivs på en vetenskaplig grund. Örebro universitet menar att tanken är vällovlig, men bedömer att förslaget, så som det är utformat i denna promemoria, riskerar att bidra till en ökad skolsegregation, då det inte är realistiskt att tro att alla skolor har samma förutsättningar för att ingå i en sådan forskningssamverkan med lärosätena. Örebro universitet ser det som problematiskt att promemorias definition av



praktiknära forskning inte tydligare knyter an till regeringens försöksverksamhet med praktiknära forskning (ULF) och hur praktiknära forskning där definieras. Promemorians förslag blir därför oklara i flera centrala delar. Avses ett forskande arbetssätt eller ett vetenskapligt förhållningssätt? När är skolforskning inte praktiknära? Att forskningen är praktiknära säger heller inget om hur dess resultat bör implementeras för att det ska bli ”tydlig” forskningsanknytning.

Krav på samverkansstruktur och mål när det gäller läraranställningar införs

Örebro universitet ser positivt på förslaget att lärosätena ska verka för möjligheten till kombinationstjänster och att tillsvidareanställningar ska tillsättas med disputerade. Örebro universitet har mycket goda erfarenheter av samverkan med skolhuvudmännen vad gäller delade tjänster. Det är tydligt att såväl lärosäte som skolhuvudmän ser samverkansformen som kvalitetsdrivande för den egna verksamheten. När det gäller anställning av disputerade är det något som lärosätet alltid eftersträvar. Det råder dock en påtaglig brist på forskarutbildade inom vissa av lärarutbildningens områden, varför den aktuella satsningen på forskarskolor riktade mot lärarutbildningen välkomnas av lärosätet. Örebro universitet bedömer att behovet av satsningar på forskarutbildning med inriktning mot lärar- och förskollärarytbildningarna kommer att vara fortsatt stort och ser satsningar som den som nu görs på forskarskolor som helt avgörande för möjligheten att bedriva lärarutbildning av den omfattning och med den höga kvalitet som krävs.

När det gäller förslaget om krav på samverkansstrukturer med skolhuvudmän, andra lärosäten och internt på lärosätet anser Örebro universitet att promemorians förslag är allt för vagt formulerat för att lärosätena ska kunna förhålla sig till och svara upp mot det som enligt förslaget till ny förordning förväntas av dem. Örebro universitet föreslår att dessa delar utelämnas i en eventuell ny förordning.

Den lärarledda tiden ska öka och följas upp

Örebro universitet avstyrker förslaget att kommande regleringsbrev ålägger lärosätena att öka antalet lärarledda timmar i lärar- och förskollärarytbildningen, samt förslaget att lärosätena ska redovisa antalet lärarledda timmar i dessa utbildningar under en tioårsperiod. Förslaget skulle medföra en kraftig inskränkning av lärosätenas autonomi. Den detaljstyrning genom nyckeltalstyrning som förslaget innebär skulle begränsa lärosätenas möjligheter till resursfördelning inom lärosätet och medföra ytterligare administrativt arbete. Vidare är förslaget alltför vagt utformat för att framstå som realistiskt och genomförbart. Det är till exempel oklart vilka kvalitetsaspekter som förslaget avser att förbättra. Även de kvantitativa målen som lyfts fram i förslaget är vaga. Vilken volym av antal lärarledda timmar som anses önskvärd framgår inte utan enbart att den ska öka. Därtill är universitetet tveksamt till att det är möjligt att definiera och därmed mäta lärarledda timmar på sådant sätt att det fångar den variation och komplexitet som finns inom de aktuella utbildningarna. De skillnader som i dagsläget råder mellan lärosätena vad gäller antalet lärarledda timmar på lärarutbildningarna och som promemorian finner orimliga kan vara rimliga om man beaktar just denna variation vad gäller inriktning, dimensionering och utformning av lärarutbildningarna samt det faktum att skillnaden i prislappar mellan utbildningsområden leder till olika resurstilldelning och därmed antalet lärarledda timmar för olika ämnen i lärarutbildningen även inom ett lärosäte.

Om förslaget genomförs är det universitetets bedömning att anslag behöver omfördelas mellan utbildningar inom lärosätena. Denna omfördelning kan medföra kritiska kvalitetsbrister hos de utbildningar som ges lägre anslag. Konsekvensen av detta är att förutsättningarna för andra samhällskritiska utbildningar försämras. Det är därför problematiskt att promemorian inte analyserar förslagets konsekvenser för andra utbildningar och för lärosätenas autonomi.

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

Örebro universitet instämmer i bedömningen av att det föreligger ett behov av fler och alternativa vägar in i läraryrket men vill betona att dessa alternativa vägar aldrig får riskera att lägre krav ställs på de studerande än vad som görs inom den reguljära lärarutbildningen. Universitetet menar att det är precis det som sker om förslaget på en kortare kompletterande utbildning genomförs. Örebro universitet finner det högst motsägelsefullt att en promemoria som betonar vikten av ämnesdidaktisk kompetens och kopplingen mellan teori och praktik samtidigt föreslår en kompletterande utbildning där just dessa moment försvagas. Universitetet menar att promemorians förslag tar vissa kompetenser för givna på ett oreflekterat sätt. En person kan ha stora kunskaper inom ett visst ämnesområde, utan att dessa är relevanta i förhållande till skolans läroplan eller inbegriper didaktiska färdigheter.

Den kraftiga neddragningen av den utbildningsvetenskapliga kärnan är högst problematisk, då denna reducering av kärnans innehåll skulle ställa mycket höga krav på att ämneskurserna och den verksamhetsförlagda utbildningen kan kompensera det innehåll som går förlorat. Bedömningen är att detta inte enkelt låter sig göras. Det handlar exempelvis om mycket betydelsefulla aspekter för läraryrket så som skolans styrning, vetenskapsteori och forskningsmetodik samt betyg och bedömning som riskerar att reduceras påtagligt eller helt falla bort. Att promemorian föreslår att momentet utbildningshistoria ska tas bort tyder också på en smal förståelse av lärarprofessionen.

Det faktum att det i promemorian föreslås att stora delar av den utbildningsvetenskapliga kärnan stryks blir ytterst märkligt i ljuset av att det i samma kapitel i promemorian anges att det är undervisningsprocessen som ska vara i fokus för den kompletterande utbildningen. Örebro universitets bedömning är att lärarens förmåga att göra relevanta val i sin yrkesutövning, så som val av innehåll, arbetsmetod och syften, är färdigheter och förmågor som studenterna huvudsakligen utvecklar genom att ägna sig åt just allmäntdidaktisk reflektion och praktisk läroplansteoretisk analys av skolans styrdokument.

Förslaget att minska den verksamhetsförlagda utbildningen med en tredjedel rimmar likaså illa med promemorians intention att stärka kopplingen mellan teori och praktik. Örebro universitet kan inte se att förslaget att minska den tid som studenten befinner sig på praktik i skolverksamheten leder till att det målet uppnås. Som angetts här ovan är det universitetets bedömning att den kraftiga reduceringen av innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan kräver att ämneskurser och den verksamhetsförlagda utbildningen kan kompensera för det bortfallet. En minskning av den verksamhetsförlagda utbildningen försvårar den compensationen ytterligare.

Vidare föreslås att den nya kompletterande utbildningen till lärare ska tillse att möjligheten att kombinera studier med arbete inom skolan stärkas. Örebro universitet menar att promemorian underskattar utmaningen i detta förslag. Erfarenheten säger att individen kan hamna i en svår sats när utbildningens krav på närvaro krockar med arbetsgivarens behov. Lärarutbildning och skolverksamhet pågår i regel under samma tider, vilket kommer att påverka såväl lärosätet som studenten och skolhuvudmannen. Promemorian lämnar inga förslag till lösningar som säkerställer att studenten ges rätt att prioritera studier framför arbetsinsatser inom skolan.

Därutöver anser Örebro universitet att förslaget att yrkeserfarenhet ska kunna tillgodoräknas som verksamhetsförlagd utbildning blir motsägelsefullt, eftersom promemorian på flera andra ställen betonar vikten av att den verksamhetsförlagda utbildningen examineras på ett rättssäkert sätt i flera led genom bland annat handledarutbildning och stöd från universitetslärare.

Örebro universitet menar att förslaget om ny kompletterande utbildning av lärare sannolikt leder till fler lärare i skolan och att man därmed kan förledas att tro att man har löst problemet med bristen på utbildade och legitimerade lärare. Universitetets bedömning är emellertid att man snarare har skjutit problemen på framtiden genom att man har gett legitimitet åt en utbildning som till väsentlig del är i avsaknad av det innehåll som krävs för yrkesutövningen.

Örebro universitet kan inte se att det är möjligt att bedriva den föreslagna utbildningen med hög kvalitet och kommer därför inte att anmäla intresse för att ingå i den föreslagna försöksverksamheten.

Ändringar i befintliga kompletterande utbildningar för fler ämneslärare

Örebro universitet anser att det är bra att det tydliggörs att behörighetskraven inte innebär att tidigare ämnesstudier exakt måste motsvara innehållet i den reguljära ämneslärarutbildningen. Det är inte rimligt att behörighetskraven som ställs kräver att man som sökande i princip har tillägnat sig en ämneslärarutbildning för att bli behörig till den kompletterande utbildningen. Det är däremot rimligt att anta att man efter genomförd kompletterande pedagogisk utbildning har förmåga att undervisa högstadie- och gymnasieelever även i delar av ämnet som inte nödvändigtvis ingått i de tidigare ämnesstudierna.

Universitetet tillstyrker förslaget att kravet på ett självständigt arbete tas bort för forskarutbildade och delar promemorians uppfattning att det ska gå att anordna utbildningen så att det är möjligt att skriva ett självständigt arbete om 15 hp inom utbildningen och därmed uppnå kraven för examen.

En mer flexibel grundlärarexamen som omfattar svenska som andraspråk och modersmål

Örebro universitet tillstyrker förslaget om att svenska som andraspråk och modersmål (inklusive de nationella minoritetsspråken) ska vara valbara ämnen i grundlärarutbildningen då dessa förändringar av utbildningen sannolikt svarar mot ett stort behov hos skolhuvudmännen.

Ämneskombinationer i utbildning som leder till ämneslärarexamen

Örebro universitet stödjer inte förslaget om regleringen av fasta ämneskombinationer i utbildning som leder till ämneslärarexamen. De förändringar som föreslås i promemorian innebär förvisso att fler ämnen än tidigare kan kombineras. Man kan emellertid fråga sig vad skälet till att exempelvis idrott och hälsa inte kan kombineras med dans är eller varför samhällskunskap inte ska kunna kombineras med biologi i en tid då hållbar utveckling blir allt viktigare.

Örebro universitet är av uppfattningen att begränsningen till fasta ämneskombinationer inte är ändamålsenlig. Den hämmar studentens frihet att själv utforma sin kompetensprofil och påverkar även utbudet på arbetsmarknaden negativt. Universitetet anser att alla ämnen som finns i läroplan borde gå att kombinera inom ramen för en ämneslärarexamen.

Ekonomiska konsekvenser och ikraftträdande

Örebro universitet delar inte bedömningen att förslagen sammantaget endast medför marginella ökade kostnader som kan finansieras inom lärosätenas befintliga ekonomiska ramar. För det första kommer flera av förslagen att öka kostnaderna för att bedriva lärarutbildning. Det gäller framför allt förslagen om fler lärarledda timmar, utbyggnaden av den kompletterande pedagogiska utbildningen samt praktisknära forskning. Förslagen kommer att medföra att kostnaden per helårsstudent inom lärarutbildningen troligtvis överstiger den tidigare ökningen av basanslaget för lärarutbildningen. Vagheten i förslaget om fler lärarledda timmar gör det svårt att bedöma den sammantagna kostnadsökningen. För det andra vill Örebro universitet framhålla att de ekonomiska konsekvenserna av förslagen kommer att variera mellan lärosätena och därmed deras möjligheter att finansiera förslagen inom befintliga anslag. Sammantaget kan promemorians förslag medföra kostnader och detaljstyrning som gör lärosätena mindre angelägna att bedriva lärarutbildning.

Universitetet tillstyrker inte de förslagna datumen för ikraftträdandet av eventuellt beslutade förändringar. Lärosätena behöver mer tid att anpassa sin verksamhet till den detaljstyrning och de förändringar som lämnas av promemorian. Därtill anser universitetet att det är ytterst olyckligt att promemorian föreslår omfattande förändringar under pågående pandemi. Lärosätena och deras medarbetare har hög arbetsbelastning som följd av pandemin och införda restriktioner. Det gäller inte minst lärarutbildningen, som har betydande utmaningar att hantera verksamhetsförlagd utbildning. Universitetets bedömning är att pandemin tillsammans med införda restriktioner också försvårar genomförandet av de förslag som förutsätter samarbete med skolhuvudmän och omfattande utvecklingsarbete.