



Stockholms
universitet

BESLUT
2021-04-15

Dnr SU FV-0199-21

Rektor

Rikard Skårfors
FD, Utbildningsledare
Rektors kansli, Ledningssekretariatet

Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet)

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

Stockholms universitet har av Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet) anmodats att inkomma med synpunkter på promemorian *Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan* (U2021/00301). Universitetet har följande att anföra.

Sammanfattande synpunkter

Stockholms universitet konstaterar att promemorian har vällovliga men svårförenliga syften: att höja kvaliteten i de svenska lärarutbildningarna och att motverka den fortsatta stora lärarbristen. Universitetet befarar att de presenterade förslagen kortsiktigt kan ge fler lärare, men sannolikt samtidigt kommer att leda till försämrad kvalitet inom den framtida lärarkåren. Universitetet oroas också över de inskränkningar i lärosätenas autonomi och den akademiska friheten inom lärarutbildningsområdet som förslagen kommer att leda till.

För det första ställer sig universitetet starkt negativt till förslaget om en förkortad kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) då detta står i direkt motsats till promemorians syfte om ökad kvalitet i lärarutbildningarna. Stockholms universitet är inte intresserat av att delta i en sådan försöksverksamhet.

För det andra ställer sig universitetet även negativt till förslaget om kravet på återrapportering för lärarledd tid då det innebär påtagliga mätproblem, är resurskrävande på ett sätt som kan befaras få negativa konsekvenser för utbildningens kvalitet, samt innebär en oönskad detaljstyrning av lärosätenas verksamhet.

För det tredje ställer sig universitetet negativt till förslaget om att samla krav på innehåll i lärarutbildningarna i en egen förordning, vilket även det innebär en oönskad detaljstyrning av lärosätenas verksamhet. Som tidigare framförts ser universitetet att ett bättre förslag för att undvika detaljstyrning av lärarutbildningarna är att minska på antalet examensmål.

Vidare menar Stockholms universitet att det krävs ett samlat grepp kring reformer avseende lärarutbildningen och de examinerade lärarnas fortbildning, och föreslår att i arbetet framgent bör exempelvis det kommande nationella professionsprogrammet knytas till förslagen.

Till sist konstateras att de ändringar av utbildnings- och kursplaner samt andra styrdokument som förslagen skulle medföra omöjligen kan genomföras inför den föreslagna tidpunkten för ikraftträdandet.

Specifika synpunkter

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

Ambitionen att minska detaljstyrningen av lärarutbildningen via examensmålen är i sig lovvärd. Lärarutbildning detaljstyrts i dag mycket hårdare än andra utbildningar, inklusive andra professionsutbildningar. Samtidigt innebär förslagen om innehåll i utbildningarna, som placeras i den nya förordningen, en minst lika stor detaljstyrning som tidigare. Det finns en mängd förslag och resonemang som ökar detaljstyrningen. Det anges t.ex. (s. 103) att lärosätena ska utforma utbildningarna, medan det på följande sida anges att ”Den nya förordningen föreslås reglera hur utbildning till lärare och förskollärare ska utformas”. Detta föreslås ske bland annat genom att bestämmelserna om innehåll i och omfattning av olika delar av utbildningarna flyttas till en ny förordning tillsammans med nytt innehåll, vilket inte minskar detaljstyrningen. Universitetet vill även betona att om examensmålen ska ändras bör synpunkter från experter inhämtas för att minska risken för oavsedda konsekvenser.

Införandet av en förordning i enlighet med förslaget kan förväntas innebära en likriktning av lärarutbildningarna som minskar lärosätenas autonomi och akademiska frihet, och även motverka den långsiktiga integreringen mellan lärarutbildningar och övriga utbildningar.

Stockholms universitet är därför kritiskt till förslaget, och menar att lärarutbildningen bör finnas kvar i den nuvarande förordningen, men att antal examensmål istället bör minska för att behandla lärarutbildning mer som annan utbildning. Vidare bör inte den utbildningsvetenskapliga kärnans innehåll specificeras i förordningen, för att värna lärosätenas autonomi.

6.2 Innehållet i den utbildningsvetenskapliga kärnan förtydligas

Enligt promemorian (s. 106) ska den utbildningsvetenskapliga kärnan ”förtydligas” och innehållet ”ska ge en grund inom de kunskapsområden som är centrala för yrkesutövningen”. Utöver införandet av kognitionsvetenskap är det något oklart vad förtydligandet egentligen innebär. Stockholms universitet befarar att innehållet i utbildningen kan komma att regleras ytterligare.

Att införa ett tvärvetenskapligt perspektiv som inbegriper kognitionsvetenskap är i sig positivt; ett sådant perspektiv finns redan i lärar- och förskollärarytbildningarna vid Stockholms universitet och kan genom samverkan mellan kognitionsforskare, pedagoger och didaktiker ge positiva effekter på såväl lärarutbildningen som den tvärvetenskapliga forskningen som bedrivs med utgångspunkt i skolan. Universitetet ifrågasätter samtidigt att just detta ska

nämnas särskilt i förordningen, särskilt som det innebär ytterligare ett krav på en redan mycket kravtyngd utbildning, och ser hellre en minskad detaljstyrning bland annat genom att innehållet i lärarutbildningarna inte specificeras i en särskild förordning.

Den typen av preciseringar kan också innebära att förordningen blir daterad efter en tid, medan perspektiv som inte nämns osynliggörs och får sämre möjligheter att göra sig gällande i utbildningen. Stofffrängseln i lärarutbildningen och i synnerhet i den utbildningsvetenskapliga kärnan är dessutom redan påtaglig, då fler moment ständigt tillkommer och konkurrerar om det begränsade utrymmet.

6.3 Utformningen av den verksamhetsförlagda utbildningen förtydligas

Stockholms universitet menar att det är ett bra förslag att stärka den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) genom att använda övningsskolor och övningsförskolor. Samtidigt vill universitetet framhålla att en sådan modell kan se ut på olika sätt; exempelvis organiseras VFU inom lärarutbildningarna vid Stockholms universitet, efter övningsskoleprojektets avslutande, i samverkan med kommunerna via så kallade VFU-kluster, geografiska enheter bestående av ett antal skolor och förskolor där ett stort antal lärarstudenter gör sin VFU.

Däremot ser universitetet att formuleringen om ”krav på att verksamheten med övningsskolor och övningsförskolor ska ge studenterna inblick i praktiska forskning införs” är olycklig; det ansvaret bör inte läggas specifikt på VFU-verksamheten och ännu mindre på särskilda skolor och förskolor, utan bör i så fall vara lärosätenas ansvar, med frihet att organisera det på lämpligast sätt utifrån varje lärosätes olika förutsättningar.

När det gäller kopplingen mellan teori och praktik läggs vid Stockholms universitet stor vikt vid att VFU-kurserna tillsammans med de universitetsförlagda delarna skapar en helhet i lärarutbildningarna: de teoretiska delarna omsätts i praktik under den verksamhetsförlagda utbildningen, och vice versa, vilket underlättas bland annat genom att VFU-kurserna och UVK-kurserna är integrerade i större kursblock.

6.4 Samverkansstruktur och anställningar inom utbildningen

Förslagen om samverkansstruktur och att särskilt yrkesskickliga lärare och lärare med forskarexamen är enligt Stockholms universitet på ett principiellt plan fullt rimliga; alla strävar efter att anställa de bästa och mest meriterade lärarna. I praktiken kan det emellertid befaras bli konkurrens mellan lärosätena och skolorna om dessa lärare.

Stockholms universitet ser även en potentiell motsättning mellan att å ena sidan stärka den vetenskapliga grunden i VFU-kurserna (s. 113) och att å andra sidan yrkesskickliga lärare skulle kunna gå in i undervisningen om sådant som konflikthantering och ledarskap (s. 116). För att länka samman teori och praktik behöver lärosätena säkerställa att undervisning om praktiska fenomen som ledarskap och konflikter också utgår från forskning, och utförs av disputerade lärarutbildare.

6.5 Antalet lärarledda timmar inom utbildningen ska redovisas och följas upp

Stockholms universitet ställer sig kritiskt till förslaget om avrapportering av den lärarledda tiden under en tioårig period. Universitetet vill understryka att förutsättningarna för varje lärosäte att i praktiken kunna genomföra ett tioårigt uppföljningssystem kommer att kräva stora resurser och en stor organisation.

Det är synnerligen komplext att mäta och redovisa undervisningstid; det krävs att man kan definiera vad som är lärarledd tid, vilket är svårt i dagens utbildning med nya undervisningsmetoder (t.ex. flipped classroom) och tekniska möjligheter med t.ex. digitalisering. En risk är att utbildningsansvariga vid lärosätena kommer att se sig tvungna att planera undervisning utifrån vad som ger bäst utfall i en av Universitetskanslersämbetet (UKÄ) framtagen beräkningsmodell snarare än utifrån den pedagogik som enligt deras erfarenhet ger bäst inlärningseffekt.

Universitetet ställer sig tveksamt till promemorians bedömning att förslag som detta endast innebär ”marginellt ökade kostnader vilka ska finansieras inom berörda lärosätens befintliga ekonomiska ramar” (s. 178). Att utan resursförstärkning avkräva kontinuerlig återrapportering av utlagda timmar kan befaras medföra att man vid lärosätena behöver dra ner på kvaliteten i utbildningarna för att kunna återrapportera.

Uppföljningen av de lärarledda timmarna motiveras mot bakgrund av de särskilda medel som tillförts lärosätena sedan 2015 för att stärka kvaliteten i bland annat lärar- och forskolläro-utbildningarna. Promemorian konstaterar att lärosätena ”själva kunnat avgöra var i verksamheten de ökade resurserna ska användas för att ge bästa effekt” (s. 117). Satsningen följdes upp av UKÄ som visade att medelsförstärkningen höjt kvaliteten inom lärarutbildningen, bland annat genom att utöka den lärarledda tiden, men också genom exempelvis mer undervisning i mindre grupp (s. 117). Satsningen har alltså haft effekt både på andelen lärarledd tid, men framför allt på kvaliteten överlag. Nu föreslår promemorian dock att kraven på lärosätena när det gäller lärarledd tid ska skärpas och att återrapporteringen bör vara kvantitativ för att kunna följas över tid (s. 118). Stockholms universitet kan inte annat än att tolka förslaget som ett underkännande av lärosätenas förmåga att själva fatta välgrundade beslut om hur resursförstärkningar bäst omsätts i kvalitetshöjande åtgärder. En översiktlig uträkning visar hur en kvantitativ uppföljning av lärarledd tid med största sannolikhet skulle röra sig på en sådan detaljnivå att det inte blir meningsfullt. För år 2019 utgjorde exempelvis kvalitetsförstärkningen 1 230 kr per helårsstudent inom HTJS-området (som utgör det största utbildningsområdet inom lärarutbildningen), att jämföra med den totala ersättningen per helårsstudent och helårsprestation 53 303 kr. Kvalitetsförstärkningen motsvarar därmed en resursökning på 2,3%. Om denna förstärkning oavkortad skulle omsättas i utökad undervisningstid, skulle det endast motsvara ca 11 minuters mer lärarledd tid i veckan (med utgångspunkt i en genomsnittlig undervisningstid på 8–9 timmar i veckan). Motsvarande beräkning för utbildningsområdet Undervisning motsvarar 26 minuters mer lärarledd tid i veckan. Att utveckla en modell för nationell uppföljning för lärarledd tid, utifrån en ännu inte

given definition, i syfte att säkerställa att de särskilda medlen går till just lärarledd tid skulle alltså kräva en mycket stor precision och detaljeringsgrad, och ter sig mot bakgrund av ovanstående som ytterst vanskligt.

Universitetet välkomnar förstås den permanentning av kvalitetsförstärkningen som gjorts och vilar tryggt i förvisningen att medlen används för att öka kvaliteten i lärarutbildningen, vilket universitet även framgent kommer att redovisa hur det genomförts. Stockholms universitet har som ambition att använda så stor del av takbeloppet som möjligt till lärarledd tid i olika pedagogiska former, men ser inte att det är möjligt att väsentligen öka denna tid utan en betydligt större höjning av ersättningsbeloppen.

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

Stockholms universitet ställer sig starkt kritiskt till förslaget att införa en kortare KPU för ämneslärare om 60 högskolepoäng samt en KPU för grundlärare om 75 högskolepoäng. Detta förslag står enligt universitetet i direkt motsättning till promemorians syfte att öka kvaliteten i lärarutbildningarna och innehåller allvarliga brister som i förlängningen får negativa konsekvenser för den svenska skolan.

Den föreslagna examen för grundlärare ska avläggas på grundnivå, medan den ordinarie grundlärarexamen avläggs på avancerad nivå. Detta medför skillnader mellan respektive lärarkategori utbildningsnivå och färdigheter, och motverkar ambitionen i den lärarutbildningsreform som genomfördes 2011 att alla lärare ska få möjlighet att utveckla ett vetenskapligt och självständigt förhållningssätt till pedagogiska och ämnesdidaktiska metoder.

7.3 Utbildningen ska innehålla utbildningsvetenskaplig kärna, verksamhetsförlagd utbildning och ämnesstudier

Den utbildningsvetenskapliga kärnan föreslås skäras ned från 60 till 20 högskolepoäng. Detta förslag, som innebär att man skulle ta bort två tredjedelar av vad som hittills betraktats som kärnkompetenser, riskerar att leda till en lika kraftig kvalitetsminskning. Stockholms universitet menar att promemorians argument för vad som ska vara kvar och inte inom den utbildningsvetenskapliga kärnan är otillräckliga och svagt underbyggda. Därtill beaktas inte riskerna med att öppna upp ett betydande gap mellan en förkortad och en ordinarie lärarutbildning. Exempelvis slår promemorian fast att ”vissa kunskaper och färdigheter är nödvändiga för alla lärare och förskollärare. Centrala och generella kunskaper för lärare och förskollärare utgör därför den så kallade utbildningsvetenskapliga kärnan (UVK) i lärarutbildningen” (s. 106) och att detta därför ska förtydligas i en ny förordning. När det gäller förslaget med en kortare KPU uttrycks dock en motsatt syn: ”Delmomentet om skolväsendets historia anses inte vara absolut nödvändigt för den kommande yrkesutövningen (s. 131). Att ha flera lärarutbildningar där synen på grundläggande förutsättningar för och krav på blivande lärare skiljer sig åt menar Stockholms universitet riskerar att devalvera läraryrket och leda till en oönskad uppdelning inom lärarkåren. Om nu innehållet i utbildningen ska

specificeras av statsmakterna i den detaljeringsgrad som nu råder, vilket universitetet ställer sig negativt till, bör åtminstone kraven för samma examen vara lika, oavsett vägen dit.

Universitetet ställer sig också avvisande till en utbildningsgång som innebär att en av utbildningens viktigaste komponenter, verksamhetsförlagd utbildning (VFU), kortas ner med en tredjedel. Universitetet ser inte hur de examensmål som avser tillämpning och förmåga ska kunna uppnås med endast 20 högskolepoäng verksamhetsförlagd utbildning. En förkortad verksamhetsförlagd utbildning motverkar också promemorians målsättning om ökad kvalitet.

Det vore enligt Stockholms universitet önskvärt med en förkortad KPU för ämneslärare, men i form av högre studietakt i befintlig KPU och inte genom att kraven sänks. Samtidigt bör man beakta att förhöjd studietakt inte passar alla och därför inte bör vara det enda alternativet. Exempelvis har KPU för forskarutbildade visat att förhöjd studietakt kan vara en utmaning även för studenter med tidigare forskarexamen.

Universitetet skulle även tillstyrka en KPU för grundlärare, om den åstadkoms genom att minska antalet ämnen i examen men behålla djupet, och med samma innehåll i VFU och utbildningsvetenskaplig kärna som i övriga lärarutbildningar.

7.4 Den tidigare examen styr vilken undervisningsbehörighet som examen efter genomförd kompletterande pedagogisk utbildning avser att leda till

Förslaget om en ”generös och flexibel syn på den tidigare examen i förhållande till skolans undervisningsämnen” (s. 136) innebär överlag en devalvering av skolundervisningen enligt Stockholms universitet. Exempelvis ska den som har en examen i enbart statsvetenskap eller enbart geografisk informationsteknik efter avslutad KPU för grundlärare vara behörig att undervisa i ämneskombinationen svenska, engelska och SO (s. 137) trots endast 35 högskolepoäng ämnes- och ämnesdidaktiska studier fördelat på de tre ämnena (s. 132). Studiegången för den befintliga grundlärarutbildningen för förskoleklass och årskurs 1–3 på Stockholms universitet inkluderar 30 högskolepoäng svenska, 15 högskolepoäng engelska och 15 till 30 högskolepoäng SO.

Som påpekas i promemorian ska eleverna i förskoleklassen och de första grundskoleåren främst lära sig de basala färdigheterna i läsning, skrivning och matematik, vilket ställer ”särskilda krav på lärarna som behöver ha specialkunskaper om inläring av dessa förmågor och om barns kommunikation och språkutveckling” (s. 131). Förslaget om en ”generös och flexibel syn på den tidigare examen i förhållande till skolans undervisningsämnen” (s. 136) blir då motsägelsefullt, eftersom det kan vara svårt att rymma specialkunskaper om inläring i en förkortad KPU.

En oro är att inte alla lärare med grundlärarexamen mot F-6 kommer att ha tillräckliga kunskaper om barns språkutveckling, läs- och skrivinläring eller läs- och skrivutveckling. I förslaget frångår man det som särskilt lyftes fram i 2011 års lärarutbildningsreform, dvs

vikten av att alla grundlärare mot F–6 ska ha kunskap om barns läs- och skrivinlärning och läs- och skrivutveckling, vilket universitetet ser som särskilt viktigt i de tidigare årskurserna.

Erfarenheter från verksamma lärare som antogs till lärarutbildning t.o.m. vårterminen 2011 visar att de i praktiken undervisar i svenska även om de valt andra ämnen som ingångsprofiler. Denna skillnad i utbildning innebär att inte alla elever får samma förutsättningar, vilket försvårar förutsättningen för en likvärdig skola.

Stockholms universitet är därför inte intresserat av att ingå i en försöksverksamhet med en förkortad kompletterande pedagogisk utbildning och föreslår istället att en förkortad kompletterande utbildning, både för grundlärare och för ämneslärare utreds vidare i nära samråd med lärosäten.

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

Stockholms universitet är i princip positivt till förslag om att ämnet svenska som andraspråk kan ingå i utbildningar mot grundlärarexamen med inriktningarna mot arbete i förskoleklass och grundskolans årskurs 1–3 respektive mot arbete i grundskolans årskurs 4–6. Dock innehåller förslagen brister som riskerar att motverka ökad kvalitet i lärarutbildningen såväl som strävan efter fler lärare i svenska som andraspråk.

Universitetet avstyrker förslaget att grundlärarexamen som omfattar ämnet svenska enbart kräver 15 högskolepoäng i ämnet svenska som andraspråk för behörighet i ämnet. Universitetet menar att 30 högskolepoäng i svenska som andraspråk bör kvarstå om inte andra förändringar görs samtidigt. Om 15 högskolepoäng i svenska som andraspråk ska anses räcka för att bli behörig i att undervisa i ämnet svenska som andraspråk, behöver grundlärarutbildningens ämnesstudier i ämnet svenska förändras och även innefatta andraspråks- och flerspråkighetsperspektiv, särskilt inom svenskämnesdidaktiken.

Stockholms universitet vill i detta sammanhang lyfta fram den breda översyn av ämnen svenska och svenska som andraspråk som regeringen har uppdragit åt Skolverket att genomföra (U2020-05524) och föreslår att man inväntar Skolverkets förslag innan man genomför ändringar som rör ämnesstudier i svenska och svenska som andraspråk inom grundlärarprogrammet.

Stockholms universitet avstyrker förslaget att personer med en grundlärarexamen som är behöriga att undervisa i svenska som andraspråk även ska bli behöriga i att undervisa i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Universitetet vill särskilt betona att det är stora skillnader i att undervisa barn och vuxna. Grundlärarutbildningen innehåller inga moment som rör styrdokument för vuxenutbildning eller vuxendidaktik. Dessutom utgår ämnesstudier i svenska som andraspråk för grundlärarstudenter ifrån andraspråksutveckling och andraspråksdidaktik för barn och ungdomar, och inte för vuxna. Svenska för invandrare

är en del av vuxenutbildningen och lärarbehörigheten bör vara densamma som för övriga lärare som undervisar i den skolformen, dvs ämneslärarexamen för åk 7–9 eller gymnasiet. Behörighetskrav på 90 högskolepoäng för att undervisa i svenska för invandrare (sfi) med en profilering mot vuxenutbildning föreslås också i betänkandet SOU 2020:66. Behörighet och utbildning till sfi-lärare bör enligt universitetet behandlas separat och inte lyftas in i behörighetsförordningen gällande grundlärarutbildningen.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Stockholms universitet bedömer att arbetet med att ta fram utbildnings- och kursplaner samt andra styrdokument som föreslagna förändringar skulle medföra omöjligen kan slutföras till den tidpunkt för ikraftträdande som föreslås. För en helt ny utbildning krävs en planeringssträcka på omkring två år. Om förslagen skulle gå igenom, är det viktigt att lärosätena ges utrymme att förbereda, utveckla och kvalitetssäkra utbildningarnas upplägg och innehåll, och att hänsyn tas till lärosätenas förutsättningar att genomföra de föreslagna ändringarna.

Detta beslut är fattat av rektor, professor Astrid Söderbergh Widding, i närvaro av prorektor, professor Clas Hättestrand, och tillförordnad universitetsdirektör Åsa Borin. Studeranderepresentanter har informerats och haft tillfälle att yttra sig. Övrig närvarande har varit Henrik Lindell, Ledningssekretariatet (protokollförare). Föredragande har varit utbildningsledare Rikard Skårfors.