

Utbildningssektionen  
Bodil Båvner  
Anna Tornberg

Utbildningsdepartementet  
10333 STOCKHOLM

Arbetsgivarpolitiska avdelningen  
Somia Frej

## Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan (U2021/00301)

### Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) välkomnar regeringens ambition att skapa fler och mer flexibla vägar till läraryrket samt ökad relevans och kvalitet i lärarutbildningen. Trots lovvärda intentioner har SKR dock invändningar mot hur flera av förslagen är utformade.

- SKR avstyrker förslaget om en ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare. SKR anser att lärarutbildning ska regleras på samma sätt som övrig yrkesutbildning inom högskolan.
- SKR instämmer i att teori och praktik tätare bör kopplas samman för ökad relevans av lärarutbildningarna. Samtidigt anser SKR att detaljer om utbildningarnas innehåll och metoder ska utvecklas i samverkan mellan utbildningsanordnare och avnämare.
- SKR ser positivt på att övningsskolor och övningsförskolor används av lärosätena i den utsträckning som är möjlig och rimlig men har flera invändningar mot förslagets utformning och poängterar vikten av att alla huvudmän ges möjligheter att erbjuda VFU.
- SKR ser positivt på ökad samverkan vad gäller anställningar mellan lärosäten och förskola/skola så länge tillräcklig hänsyn tas till att det finns tillräckligt med medarbetare för den ordinarie verksamheten. Ökade ambitioner för samverkan behöver därmed ta hänsyn till tillgången på såväl lärare i förskola och skola som vid lärarutbildningarna.
- SKR är tveksamt till förslaget om försöksverksamhet med kortare KPU för personer med tidigare examen. Det är viktigt att säkerställa att alternativa utbildningsprogram ger samma kvalitet och huvudsakligt innehåll som de reguljära. Detta måste styra hur lång utbildningen behöver vara.
- SKR tillstyrker utredningens förslag om nya bestämmelser om utökad behörighet och tillträde till studier i ämnet modersmål.

### Bakgrund

Enligt Skolverkets prognos kommer behovet av legitimerade lärare att överstiga tillgången med ca 45 000 lärare år 2033. SKR har under en tid lyft behoven av en dimensionering som tar hänsyn till den demografiska utvecklingen samt lokala och regionala behov. För att lärarförsörjningen ska fungera i hela landet måste det finnas

bättre möjligheter att kunna studera och arbeta parallellt, exempelvis genom studier på distans eller campusförlagda utbildningar.

Av den sakpolitiska överenskommelsen mellan samarbetspartierna, Januariavtalet, framgår att lärarutbildningen ska reformeras. Det innefattar att kraven på utbildningen skärps, intagningskraven höjs, fler lärarledda timmar införs, kopplingen mellan teori och praktik stärks och fokus på metodiken ökar. Dessutom ska förutsättningarna för akademiker att välja läraryrket underlättas och längden för kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) kortas ner och studietakten höjas. Utöver det ska möjligheterna att jobba på en skola och studera till lärare parallellt förbättras.

I promemorian *Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan* presenteras förslagen som svar på den sakpolitiska överenskommelsen Januariavtalet.

Samtliga författningsförslag föreslås träda i kraft 1 augusti 2021 och tillämpas från årsskiftet 2021/2022. Antagning till försöksverksamhet föreslås ske i januari 2022.

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

SKR avstyrker förslaget om en ny förordning om utbildning till lärare och förskollärare. SKR anser att lärarutbildningen ska regleras på samma sätt som övrig yrkesexamensprogram inom högskolan.

I juni 2019 lämnade SKR ett yttrande till regeringen över förslagen i SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan*. I yttrandet poängterade förbundet att förslag avseende styrning och dimensionering av högre utbildning skulle hanteras i ett helhetsperspektiv så att inte remissförfaranden bygger parallella strukturer eller vidmakthåller befintliga stuprör. Ett sådant helhetsperspektiv bör omfatta såväl det samlade utbildningsutbudet inom högskoleområdet liksom dess innehåll och styrningen därav. Den grundläggande ambitionen, som SKR ställde sig bakom, utgick ifrån en bedömning av behoven av ökad långsiktighet, ökad samordning och förstärkt samband mellan utbildning och forskning samt behovet av att föra en dialog gällande behov och dimensionering av högre utbildning utifrån såväl nationella som regionala behov.

Regeringen har inte presenterat förslag efter utredningens remissförfarande och SKR anser att styrningen av högskolan bör beslutas i ett sammanhang. SKR anser att det kan finnas anledning att ytterligare se över lärarutbildningarna för att säkerställa att blivande lärare får relevanta kunskaper. I en sådan översyn bör hänsyn tas till det aviserade professionsprogrammet, genom att se över om vissa områden som idag återfinns i grundutbildningen istället kan tillägnas under den fortsatta yrkesutvecklingen. SKR avser att i yttrande över förslag om professionsprogram återkomma till frågan om hur den grundläggande utbildningen och fortsatt yrkesutveckling bör utformas, inom och utanför högskolans form.

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

SKR anser i likhet med det som anges i promemorian att teori och praktik tydligare behöver kopplas samman och är därför i grunden positivt till förslaget att den utbildningsvetenskapliga kärnan ska ge en grund inom de kunskapsområden som är centrala för yrkesutövningen, då lärarutbildningen bygger på ett tvärvetenskapligt perspektiv.

SKR anser även att utbildningarnas innehåll ska utvecklas i samverkan med avnämare och det omgivande samhället så att de förmedlar kunskaper och färdigheter som är relevanta för den kommande yrkesutövningen, där exempelvis kognitionsvetenskap är en del. Samtidigt anser SKR att sådan utveckling ska ske löpande och att detaljerna för utbildningens innehåll och vetenskapliga metoder inte ska regleras i lag och förordning, utan bygga på samverkan mellan utbildningsanordnare och avnämare, utifrån vetenskaplig grund och yrkets utveckling.

SKR poängterar att det som återspeglas i initiativ 6 i den nationella handlingsplanen för digitalisering av skolväsendet är ett exempel på det närmande mellan teori och praktik som behövs. Idag upplever endast få av lärarstudenterna att lärarutbildningen i tillräcklig grad innehåller sådana delar. SKR rekommenderar att lärosätena kopplar examinationskraven i lärarutbildningarnas kurser i ämnesdidaktik, ämnesstudier och utbildningsvetenskap till skrivningarna om digital kompetens i förskolans och skolans läroplaner. SKR rekommenderar även regeringen att ge UKÄ i uppdrag att genomföra en särskild tematisk utvärdering av hur lärarutbildningarna säkerställer att studenterna uppfyller examensmålet "visa förmåga att säkert och kritiskt använda digitala verktyg i den pedagogiska verksamheten och att beakta betydelsen av olika mediers och digitala miljöers roll för denna".

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

SKR ser positivt på att övningskolor och övningsförskolor används av lärosätena i den ökande utsträckning som är möjlig och rimlig men har flera invändningar mot förslagets utformning. Eftersom lärarutbildning har ett stort antal studenter kommer enbart övningsförskolor och övningskolor inte att räcka till. Det behöver även vara möjligt för alla huvudmän att anordna VFU, så länge god kvalitet i VFU:n uppnås. Ett sätt för fler studenter att få tillgång till VFU vid en övningsförskola eller övningskola vore att frångå ambitionen att alla VFU ska göras vid samma förskola/skola.

SKR ser positivt på ökade möjligheter att genomföra VFU nära sin bostadsort vid distansstudier.

SKR anser att all huvudmän ska ha möjlighet att erbjuda VFU-platser. För SKR:s medlemmar ses detta som en viktig del i att rekrytera lärare och förskollärare till sina verksamheter. En bredd av huvudmännen behöver därför vara involverade. Det finns dock behov av att kunna styra hur många platser som ska erbjudas vid vilka förskolor och skolor vid olika tillfällen. Planeringen av VFU behöver sammanfalla med planeringen av verksamheten i övrigt och ske i dialog mellan huvudmän och lärosäten.

Eftersom förskolor och skolor varierar, till exempel beroende på var i landet förskolan eller skolan ligger, den socioekonomiska bakgrunden hos elevgruppen, om förskolan eller skolan har en homogen eller heterogen barn/elevgrupp, om området/kommunen ligger i glesbygd, i ett område med stor rörlighet etc. För att spegla denna bredd behöver det finnas förskolor och skolor som erbjuder VFU i många olika typer av områden och i hela landet.

*Fördelarna med övningsförskolor och övningsskolor kan även nås genom samverkan inom en kommun<sup>i</sup>*

Fördelar med övningsförskolor och övningsskolor är bland annat stärkt samverkan mellan verksamhet och lärosäte, vilket sannolikt även ger ökade möjligheter till god samverkan i den praktiska forskningen och underlättar möjligheten till delade tjänster, som också föreslås i denna promemoria. En hög andel behöriga lärare och utbildade handledare ger sannolikt också andra fördelar såsom bättre förutsättningar för bedömning av studentens prestationer.

Dessa fördelarna kan även finnas på plats genom samverkan mellan flera skolor, kanske i vissa fall även en hel kommun. I dessa fall behövs ett starkare centralt ansvar inom kommunen för VFU. Ett exempel på detta är Västervik, där kommunen agerar "övningsskola" så till vida att man centralt tar ansvar för att de faktorer som behövs finns där VFU erbjuds. På så sätt kan det gå att markant öka antalet studenter som får del av det som idag kännetecknar VFU vid övningsförskolor och övningsskolor.

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

SKR anser att det generellt behövs en stärkt samverkan mellan lärosäten och de verksamheter där de utbildade ska arbeta. Det gäller i hög grad för de direkta yrkesutbildningarna, och särskilt för legitimationsyrken. Att utveckla kvaliteten i lärarutbildningarna görs sannolikt bäst lokalt, i nära samverkan mellan lärosäten och verksamhet, snarare än genom mer detaljerade regelverk. SKR ser nära samverkan mellan lärosätena och skolhuvudmännen som nödvändigt för såväl kvantitativa som kvalitativa aspekter av kompetensförsörjningen. Dimensioneringen av olika inriktningar bör ske utifrån lokala, regionala och nationella behov. Samtidigt behöver utbildningen vara relevant och förmå möta skolans och förskolans behov.

Ett område där ökad samverkan behöver ske handlar om att vidareutveckla samverkansformerna rörande digitaliseringsfrågor mellan huvudmän och lärarutbildningarna, i enlighet med initiativ 7 i handlingsplanen för skolans digitalisering. SKR understryker vikten av denna samverkan, och att den även involverar små huvudmän och huvudmän med långa avstånd till lärosäten, i syftet att vidareutveckla en nationellt likvärdig samverkan mellan huvudmän och lärosäten.

En sådan samverkan kan med fördel knytas till andra delar av samverkan för lärarutbildningarna och även med samverkan avseende den praktiska forskningen, till exempel genom ULF-avtal.

SKR ser positivt på att stärka möjligheterna för yrkesaktiva lärare att undervisa på lärarutbildningarna och för lärosätenas medarbetare att arbeta med undervisningsutvecklande kompetensutveckling och forskning tillsammans med förskolor och skolor. En sådan samverkan kan ske på olika sätt, och utarbetas med fördel i de regionala samverkansstrukturer som finns mellan lärosäten och huvudmän. Här planeras redan idag insatser för kompetensutveckling och kompetensförsörjning utifrån lokala behov och förutsättningar. Det är därmed en god grund för dialog om hur tjänster kan inrättas för att underlätta undervisning i såväl skola och förskola som på lärarutbildning.

SKR poängterar att när olika slags lärarutbildningar för att öka antalet legitimerade och behöriga lärare diskuteras behöver dialogen utgå från den nuvarande situationen och ta hänsyn till att det finns tillräckligt med medarbetare för den ordinarie verksamheten. Ökade ambitioner för samverkan behöver därmed ta hänsyn till tillgången på såväl lärare i förskola och skola som vid lärarutbildningarna. I promemorian anges att det är de särskilt yrkesskickliga lärarna som ska undervisa vid lärarutbildningarna. Samtidigt är det denna grupp som ofta leder olika former av undervisningsutveckling i förskolor och skolor, och även med ambitionen att dessa inte ska tas från själva undervisningssituationen utan undervisa barn och elever i fortsatt stor utsträckning. Det ger stora logistiska utmaningar som behöver vara närvarande i den kommande planeringen.

### **Antalet lärarledda timmar ska redovisas och följas upp**

I promemorian föreslås att lärosätena ska åläggas att öka antalet lärarledda timmar i lärar- och förskollärarutbildningen, samt redovisa antalet lärarledda timmar årligen under en tioårsperiod.

SKR ser positivt på insatser för att främja hög kvalitet i utbildningen, goda kunskaper hos studenterna och en hög genomströmning. Att öka antalet lärarledda timmar kan vara en sådan väg men måttet bör hanteras med varsamhet för att inte riskera att bli allt för styrande.

Om antalet lärarledda timmar ska öka behöver tillgången på disputerad personal på lärarutbildningen vara tillräcklig för att säkerställa god kvalitet. På många håll har lärosätena idag utmaningar vad gäller lärarutbildningens kompetensförsörjning.

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

SKR ser positivt på ambitionen att utveckla fler och mer flexibla vägar till lärarexamen för akademiker med relevant utbildningsbakgrund, men är tveksamt till delar av föreliggande förslag. Det är viktigt att säkerställa att alternativa utbildningsprogram ger samma kvalitet och huvudsakligt innehåll som de reguljära. Detta är det som i sin tur måste styra hur lång utbildningen behöver vara.

SKR ser många fördelar med att införa en kompletterande pedagogisk utbildning även mot grundlärarexamen. Ett möjligt sätt att utforma en sådan är att genom förordningsändringar göra det möjligt att ta ut en grundläggande ämnes- eller grundlärarexamen med färre ämnesbehörigheter än idag. En sådan examen bör sen vara påbyggbar genom behörighetskompletterande utbildningar, exempelvis inom ramen för ett professionsprogram.

Det bör påpekas att två av de lärarkategorier som det råder störst brist på är förskollärare och grundlärare med inriktning mot fritidshem. Trots detta saknas förslag om alternativa vägar till dessa examina. SKR är medvetet om att utformningen av sådana utbildningsvägar är svåröfrenlig med högskoleförordningen såsom den är utformad idag, men ser det som angeläget att frågan utreds vidare. Bland annat finns akademiker inom kultursektorn som med kompletterande utbildning kan tillföra viktig kompetens till förskola och fritidshem. Det vore även värdefullt att se över möjligheten att läsa kompletterande pedagogisk utbildning som leder till behörighet i praktisk-estetiska ämnen för akademiker inom kultursektorn. Behörighetsgraden är låg i flera av dessa ämnen och det kan finnas de inom kultursektorn som kan vara intresserade av att yrkesväxla.

### **Utbildningen ska innehålla utbildningsvetenskaplig kärna, verksamhetsförlagd utbildning och ämnesstudier**

Det är viktigt att alternativa vägar inte innebär omvägar för studenten, men att utbildningen ska vara kort får inte bli ett självändamål. SKR befarar att ambitionen att korta utbildningens längd i detta fall har gått före vikten av att bibehålla utbildningens kvalitet och huvudsakliga innehåll. I målgruppen för de föreslagna korta kompletterande utbildningarna finns personer som helt kan sakna såväl yrkeserfarenhet som utbildning inom utbildningsvetenskap/pedagogiskt arbete.

SKR är kritiskt till att den utbildningsvetenskapliga kärnan föreslås förkortas så kraftigt att viktiga moment såsom till exempel bedömning och betygssättning inte får plats. Enligt skollagen får endast legitimerade lärare självständigt sätta betyg. Som lagen är utformad gäller detta oavsett om läraren är behörig i ämnet eller inte. En legitimerad lärare kan även vara medbedömare för en som saknar legitimation – inte heller krävs att den legitimerade är ämnesbehörig. Bedömning och betygssättning får därmed antas vara kompetenser som inte enbart ska kopplas till själva ämnesdidaktiken. Ämnesdidaktiken är en viktig stomme i grund- och ämneslärarutbildningarna och det är också relevant att ställa frågan hur mycket som ska få plats i dessa kurser.

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

I promemorian föreslås att tidigare genomförd examen samt en kompletterande pedagogisk utbildning om 75 respektive 60 högskolepoäng med godkänt resultat ska leda till lärarexamen. Av bifogad bilaga till promemorian framgår vilken behörighet

en tidigare examen kan ge. För ämneslärare avser utbildningen att leda till undervisningsbehörighet i ett eller fler ämnen. För grundlärarexamen avser utbildningen leda till undervisningsbehörighet i en av två ämneskombinationer; svenska, engelska och SO eller matematik, teknik och NO.

SKR välkomnar ambitionen med fler och mer flexibla vägar in i utbildning med möjlighet att tillvarata tidigare kompetens för att möjliggöra omställning under hela arbetslivet.

Fler och mer flexibla vägar in i utbildning förutsätter emellertid även för denna grupp att utbildningens innehåll möjliggör att målen för examina kan uppnås under studietiden. För arbetsgivare är det avgörande att nyutbildade lärare under sin studietid har förberetts för yrket och att deras examen är likvärdig med examen från den reguljära lärarutbildningen.

SKR anser att det inte är tillräckligt klarlagt i promemorian hur den del av utbildningen som avser ämne och ämnesdidaktik ska kunna ge studenten tillräckligt med ämnesdidaktik samtidigt som den även ska inrymma dels moment ur den utbildningsvetenskapliga kärnan, dels kompensera för kunskaper som studenten inte har med sig från tidigare akademiska (ämnes)studier. Detta behöver analyseras djupare innan en försöksverksamhet påbörjas.

Att komprimera så många av de viktigaste delarna i en lärarutbildning till endast 35 högskolepoäng riskerar att försvåra den första tiden i läraryrket för den nyexaminerade, samt ställa helt andra krav på introduktion från huvudmannens sida.

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

SKR har inget att invända mot förslaget.

### **Möjligheter till studiefinansiering**

SKR tillstyrker förslaget om förändrad studiefinansiering för studenter i KPU mot grundlärarexamen. Det är rimligt att samma princip för studiefinansiering tillämpas för samtliga studenter i Kompletterande pedagogisk utbildning.

### **Ändringar i befintlig kompletterande pedagogisk utbildning för fler ämneslärare**

SKR ser positivt på ambitionen att fler ämneskunniga ska kunna antas till KPU. Det är inte rimligt att sökande med omfattande ämneskunskaper hindras från att antas till KPU på grund av allt för snäva behörighetsregler. Bedömning av vilka examina som kan vara aktuella för en sådan breddning bör göras genom en tydligare analys av innehållet av exempelvis UKÄ.

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

SKR tillstyrker förslaget. Behovet av fler behöriga lärare i svenska som andraspråk och modersmål är stort och förslaget innebär bättre förutsättningar för kompetensförsörjning inom dessa ämnen.

### **Nya bestämmelser om utökad behörighet och tillträde till studier i ämnet modersmål**

SKR tillstyrker förslaget. Om ett legitimationskrav i ämnet modersmål ska vara möjligt är det nödvändigt att behörighet faktiskt kan uppnås genom högskolestudier. SKR ställer sig också positivt till att ersätta kravet på att ha språket som sitt modersmål med en bestämmelse som på ett bättre sätt garanterar att läraren har tillräcklig språklig och kulturell kompetens. Detta bör, som föreslås, utredas vidare.

### **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Regeringen föreslår att samtliga lagändringar ska gälla från 1 augusti 2021. SKR avstyrker i huvudsak förslaget.

När det gäller övriga förändringar avstyrker SKR ett hastigt ikraftträdande. Det är svårt att se anledningen till en sådan brådska för delar av förslagen, särskilt gällande förslaget att bryta ut och förändra styrningen för lärarutbildningarna i en annan riktning än övriga utbildningar inom högskolan. Om detta alls ska genomföras behöver det föregås av betydligt djupare analyser än de som presenteras i promemorian. Sådana analyser bör även belysa påverkan av styrningen av högskolesektorn som helhet och tydliggöra skälen för och påverkan av den skillnad som föreslås. Flera av förslagen i *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan (SOU 2019:6)* återstår fortfarande att behandla, och SKR anser att det inte finns skäl att före detta görs genomföra den förändring som föreslås för regelverket avseende lärarutbildningarna.

SKR anser även att förslagen, till exempel avseende VFU, bör genomföras med möjlighet till god framförhållning för såväl lärosäten som huvudmän. Flera av de områden som berörs i promemorian är redan del av pågående kvalitetsarbeten och i dessa fall finns processer som behövs redan på plats. För andra är det av större vikt med framförhållning. Sammantaget ser SKR ingen anledning till den snäva tidplan som föreslås vad gäller regelförändringar.

Sveriges Kommuner och Regioner

Anders Knappe  
Ordförande

---