

Avdelning
Juridiska avdelningen
Handläggare
Carl Braunerhielm
08-563 085 38
carl.braunerhielm@uka.se

Datum 2021-02-23
Reg.nr 31-00203-19

Högskolan Dalarna
Rektor

Anmälan mot Högskolan Dalarna angående arbetsintegrerad lärarutbildning

Beslutet i korthet: NN har anmält Högskolan Dalarna till Universitetskanslersämbetet (UKÄ). I anmälan hävdar hon att den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) som genomförs i högskolans arbetsintegrerade lärarutbildningar inte uppfyller högskoleförordningens (1993:100) krav. Detta eftersom studenterna genomför VFU på sin arbetsplats genom att en kommun anställer dem som lärare under 12 månader. NN anser även att anställningarna strider mot skollagen (2010:800) eftersom exempelvis legitimerade lärare inte får möjlighet att söka till tjänsterna.

UKÄ konstaterar att Sverige står inför en framtida lärarbrist och att olika åtgärder vidtas för att öka antalet behöriga lärare. Vidare noterar UKÄ att det är lagstiftarens avsikt att personer som har sådana ämneskunskaper i vissa ämnen att endast kompletterande pedagogisk utbildning behövs för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen ska kunna anställas och arbeta som lärare under hela utbildningstiden. Regeländringar har möjliggjort detta för huvudmännen inom skolväsendet. Några regeländringar på högskoleområdet kopplat till detta har dock inte genomförts. Det är därmed en fråga för lärosätena att utifrån gällande lagstiftning hitta lösningar för hur utbildningarna kan utformas och hur studenterna kan antas.

Vid tidpunkten för NNs anmälan erbjöd Högskolan Dalarna två olika utbildningar. Dessa utgörs enligt högskolans yttrande av en kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) inom ramen för det nationella programmet vidareutbildning av lärare utan examen (VAL), och en variant av grundlärarprogrammet, inriktning årskurs 4–6. Enligt aktuell information på högskolans webbplats har en utbildning tillkommit sedan dess, grundlärarprogrammet inriktning förskoleklass och årskurs 1-3 (240 hp). UKÄ granskar inte denna utbildning i detta ärende.

UKÄ har skickat tre remisser till Högskolan Dalarna. UKÄ konstaterar att högskolan har haft svårigheter att förklara vilka nationella regler man stött sig på vad gäller den utbildning som benämns arbetsintegrerad KPU. UKÄ har kommit fram till att den inte kan anses utgöra en utbildning enligt VAL-förordningen och att högskolan därmed inte kan tillämpa ett behörighetskrav som innebär att de sökande ska vara verksamma som lärare. Beträffande den andra arbetsintegrerade lärarutbildningen, grundlärarprogrammet grundskolans årskurs 4–6, har högskolan inte ställt upp ett krav på de sökande ska vara verksamma som lärare. Det är inte heller tillfredsställande med tanke på utbildningsplanens utformning. Möjligheterna för Högskolan Dalarna att ställa upp ett sådant behörighetskrav är i nuläget oklart. Tillämpliga regler finns i 7 kap. 11 §

högskoleförordningen (med övergångsbestämmelser), men en sökande skulle kunna få behörighetskravet överprövat av Överklagandenämnden för högskolan.

UKÄ är positivt till ambitionerna att öka antalet behöriga lärare genom arbetsintegrerad lärarutbildning, men utformningen av utbildningarna måste ha stöd i den nationella lagstiftningen. Detta tillsynsärende visar på behovet av förändrad lagstiftning som lärosätena kan stödja sig på vid utformningen av arbetsintegrerade lärarutbildningar. UKÄ överlämnar därför en kopia av detta beslut till Utbildningsdepartementet. Det är ämbetets förhoppning att lagstiftningsarbetet kan prioriteras och vidtar för närvarande inga ytterligare åtgärder mot Högskolan Dalarna.

Anmälan

NN har i en anmälan till Universitetskanslersämbetet (UKÄ) uppgett i huvudsak följande. Den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) som lärarstudenter genomför i den så kallade Dalamodellen i uppgörelse mellan Högskolan Dalarna och kommuner uppfyller inte högskoleförordningens (1993:100) krav. VFU genomförs under anställning och på den egna arbetsplatsen. Detta får lärarhögskolorna inte godkänna. Dalamodellen är inte godkänd av regeringen eller departementet.

Hennes anmälan avser specifikt de lärarstudenter som är anställda i Falu kommun och särskilt på Kristinegymnasiet. Anmälan avser genomförande generellt av VFU i Dalamodellen för kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) enligt skollagen (2010:800) under Högskolan Dalarnas ansvar. Hon önskar även begära en granskning av tre utlysningar av så kallade lärarstudenttjänster i Mora kommun. Utlysningarna är även inom ramen för Dalamodellen. Mora kommun avser således likt Falun att anställa icke legitimerade och ämnesbehöriga personer på 12 månaders kontrakt i utbildningstjänster i strid med skollagen eftersom legitimerade lärare inte får möjlighet att söka dessa tjänster som utgör undervisning med lön till 50-60 procent utöver VFU på arbetsplatsen under anställningen enligt Högskolan Dalarnas studieordning.

Hennes anmälan berör alla som nu går VFU på Högskolan Dalarna enligt Dalamodellen och är anställda i kommun med lön. Detta särskilt eftersom tjänsterna inte utlysts till ordinarie legitimerade och ämnesbehöriga lärare för ordinarie anställning enligt skollagen. Dalamodellen är någon form av tolv månaders provanställning som icke legitimerad lärare där VFU görs hos arbetsgivaren under utbildningsexamination. Modellen torde därmed även strida mot skollagen och konkurrerar på icke legal grund ut exempelvis lärare med egen finansierad KPU eller ordinarie lärarexamen.

Dalamodellen är inte godkänd av utbildningsdepartementet. Den finns med för reglering i den så kallade januariöverenskommelsen mellan fyra partier. Dalamodellen är nog inte bara i strid med skollagen utan även djupt diskriminerande, kringgår formerna för erhållande av lärarlegitimation som grund för anställningsbarhet som lärare och genererar stor möjlighet till nepotism och icke legala grav på lämplighet som lärare. Det är mer än

olyckligt i ett legitimationsyrke att huvudmännen frångår likvärdiga och rättvisa anställningsformer bortom följande lagstiftning.

NN har tillsammans med sin anmälan bifogat tre annonser avseende läraranställningar vid Mora kommun.

Utredning

UKÄ har bett Högskolan Dalarna att yttra sig över anmälan.

Högskolan Dalarnas första yttrande

Högskolan har uppgett i huvudsak följande. Högskolan Dalarna bedriver sedan höstterminen 2017 två varianter av s.k. arbetsintegrerad lärarutbildning, en KPU inom ramen för det nationella programmet vidareutbildning av lärare utan examen (VAL), och en variant av grundlärarprogrammet, inriktning årskurs 4–6. Antagning och urval av studenter till dessa två utbildningar sker på två olika sätt och i enlighet med två olika förordningstexter, varför de i detta svar behandlas separat. Gemensamt för båda varianterna av arbetsintegrerad utbildning är dock att antagning till utbildningen sker separat (via VAL eller antagning.se) från studentens anställning (vilken ombesörjs av respektive skolhuvudman). Detta svar gäller således endast den verksamhet Högskolan Dalarna ansvarar för.

KPU/VAL

Högskolan Dalarna är ett av sju lärosäten som på regeringens uppdrag bedriver VAL i enlighet med förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen (VAL-förordningen). Utbildningen vid Högskolan Dalarna vänder sig till yrkesverksamma lärare i grund- och gymnasieskolan med tidigare högskoleutbildning som inom en ram av ytterligare 120 högskolepoäng (hp) kan uppnå högskoleförordningens krav för en ämneslärarexamen (inriktning 7–9 eller gymnasieskolan).

Ansökan till utbildningen sker via VAL-projektets nationella webbsida där den sökande även specificerar vid vilket lärosäte studierna önskas bedrivas. Till Högskolan Dalarna inkomna ansökningar handläggs och beslutas sedan av verksamhetsledare för VAL i enlighet med de regler för behörighet och urval som anges i 9–12 §§ VAL-förordningen. Av bifogad utbildningsplan för VAL framgår att det är tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet som gäller som urvalsgrunder vid Högskolan Dalarna.

Grundlärarprogrammet inriktning årskurs 4–6

Ansökan till Högskolan Dalarnas arbetsintegrerade variant av grundlärarprogrammet inriktning årskurs 4–6 sker på samma sätt som övriga utbildningsprogram, dvs. via antagning.se. Behörighetsbedömningen sker således inte vid Högskolan Dalarna, utan genomförs automatiskt av Universitets- och högskolerådet (UHR) i enlighet med de

behörighetskrav som gäller enligt 7 kap. högskoleförordningen (1993:100) och UHR:s föreskrifter om områdesbehörigheter. Högskolan Dalarna har inte beslutat om några generella dispenser från den områdesbehörighet som gäller för grundlärarexamen inriktning 4–6, dvs. A6b. Urval sker med följande fördelning i de två urvalsgrupperna: gymnasiebetyg 63 procent och högskoleprov 37 procent.

Angående verksamhetsförlagd utbildning

Vad gäller VFU:n inom Högskolan Dalarnas arbetsintegrerade lärarutbildningar så sker även den i enlighet med högskoleförordningens bestämmelser. Inom VAL är en anställning hos huvudman inte något ”olagligt” utan snarare en förutsättning för att kunna bli antagen enligt VAL-förordningen. Vad gäller VFU:n inom 4–6-utbildningen ställer Högskolan Dalarna samma krav på omfattning (30 hp), handledning och måluppfyllelse som i den ordinarie utbildningen. Bedömning och examination utgår från samma lärandemål och bedömningskriterier, och högskolans lärare genomför samma typ av trepartssamtal och utvecklingssamtal med lärarstudent och VFU-handledare.

Högskolan Dalarna har bifogat *Utbildningsplan för Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen 90–330 högskolepoäng* och *Utbildningsplan för Grundlärarprogrammet grundskolans årskurs 4–6 arbetsintegrerad utbildning*.

Kompletterande remiss

Med anledning av Högskolan Dalarnas svar har UKÄ återremitterat ärendet till lärosätet för förnyat yttrande enligt följande.

1. I högskolans yttrande anger lärosätet att en av de två arbetsintegrerade lärarutbildningarna är en KPU inom ramen för VAL. Högskolan har redovisat att lärosätet tillämpar antagningsreglerna för VAL till utbildningen. Lärosätet har också bifogat en utbildningsplan för VAL.

Eftersom Högskolan Dalarna har angett att den aktuella utbildningen är en KPU inom VAL ombeds lärosätet att redogöra för i vilken utsträckning och på vilket sätt lärosätet på den aktuella utbildningen tillämpar bestämmelserna i förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen (KPU-förordningen).

2. Om Högskolan Dalarna inte tillämpar någon bestämmelse i KPU-förordningen, ombeds högskolan redogöra för anledningen till att lärosätet betraktar utbildningen som en KPU.
3. Enligt högskolans yttrande är den andra av de arbetsintegrerade lärarutbildningarna en variant av grundlärarprogrammet med inriktning mot årskurs 4-6. I utbildningsplanen till programmet som högskolan bifogat anges bland annat följande (s. 9).

”Den verksamhetsförlagda utbildningen är förlagd till det skolområde där den studerande har sin anställning och genomförs inom det verksamhetsområde som utbildningen avser.”

- a. Högskolan Dalarna ombeds att svara på om lärosätet har någon överenskommelse med kommunerna angående läraranställning i kommunernas skolor för studenterna på KPU/VAL- eller grundlärarutbildningen.
- b. Om svaret på fråga a är jakande ombeds högskolan att redogöra för det närmare innehållet i överenskommelsen.
- c. Högskolan Dalarna ombeds att svara på vad som händer med de studenter som inte får någon läraranställning.
- d. UKÄ ber Högskolan Dalarna att också svara på vad som händer om studentens läraranställning upphör under pågående utbildning.

Högskolan Dalarnas andra yttrande

Högskolan Dalarna har som svar på UKÄ:s kompletterande remiss uppgett i huvudsak följande.

1. Högskolan tillämpar KPU-förordningen. Enligt högskolans bedömning är denna kompatibel med VAL-förordningen, så att båda kan tillämpas på samma utbildning. Särskilt gäller detta bestämmelserna om särskild behörighet, 5-7 §§ KPU-förordningen respektive 9 § 1 VAL-förordningen, vilka lärosätet bedömer som i praktiken likvärdiga. Vad urval beträffar får högskolan enligt 8 § KPU-förordningen meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder som ska användas. Därmed medger KPU-förordningen att högskolan meddelar föreskrifter kompatibla med VAL-förordningen, vilket, som meddelats i tidigare yttrande, också har gjorts.
3. a. Högskolan Dalarna har inte någon formell överenskommelse eller något avtal med berörda kommuner beträffande läraranställning i den arbetsintegrerade lärarutbildningen, utöver de allmänna VFU-avtalen. Högskolan antar studenter i vanlig ordning, med reguljärt urval. Lärosätet kommunicerar med berörda kommuner under processen, så att kommunen vet vilka studenter som antas till utbildningen, men högskolan är inte involverad i kommunens anställningsbeslut eller part i det avtal som skrivs mellan studenten och kommunen.

c. Det har inträffat i enstaka fall att antagna studenter inte har blivit anställda. Studenten rekommenderas då att ansöka om antagning till den reguljära 4-6-utbildningen med ordinarie studieform, utan arbetsintegrering, och uppmärksammas också på möjligheten att söka tjänst i en annan kommun, eller vid senare

tillfälle. Studenten har också möjlighet att fortsätta teoristudierna inom den arbetsintegrerade utbildningens ram, men får då göra reguljär VFU utan lön.

d. Det har inte inträffat att en student under studietiden förlorat sin anställning. Men i princip samma lösning som i 3c skulle tillämpas, att studenten erbjuds fullfölja 4-6-utbildningen i icke arbetsintegrerad form, genom att ansöka om antagning till senare del av programmet. Studenten kan också fortsätta den arbetsintegrerade studiegången men utan arbetsintegrering.

Ytterligare frågor till Högskolan Dalarna

UKÄ har därefter även bitt Högskolan Dalarna att besvara bland annat följande frågor angående utbildningen KPU inom VAL.

1. Högskolan Dalarna har i sitt första yttrande hänvisat till en utbildningsplan (Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen 90 – 330 högskolepoäng) och redogjort för att antagningen till utbildningen sker enligt reglerna i 9 – 12 §§ VAL-förordningen. Beskrivningen av utbildningen i yttrandet och utbildningsplanen tydde på att det helt rör sig om en utbildning enligt VAL-förordningen.

Men med anledning av att högskolan i det första yttrandet skrev att utbildningen var ”en kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) inom ramen för det nationella programmet Vidareutbildning av lärare utan examen (VAL)”, frågade UKÄ högskolan i vilken utsträckning och på vilket sätt högskolan på den aktuella utbildningen tillämpar KPU-förordningen.

Högskolan Dalarna svarade i sitt andra yttrande att högskolan tillämpar KPU-förordningen och att högskolan bedömer att både KPU-förordningen och VAL-förordningen kan tillämpas på samma utbildning. Högskolan nämnde särskilt reglerna om särskild behörighet och urval. Högskolan Dalarna ombeds att svara på hur högskolan reglerat utbildningen. Om utbildningsplan saknas för utbildningen bör högskolan redogöra för skälet till det.

2. Oavsett om högskolan beslutat egna regler eller inte önskar UKÄ svar på vilka regler i nationella förordningar som högskolan tillämpat på utbildningen vad gäller särskild behörighet och urval.
3. Vidare vill UKÄ att högskolan kommenterar information på högskolans webbplats som anger att ”[f]ör att kunna antas till denna utbildning inom ramen för VAL-projektet krävs dessutom att du erhållit anställning vid en grund- eller gymnasieskola.” På vilket sätt är en sådan anställning ett krav för att bli antagen till utbildningen? Hur har högskolan reglerat detta?

4. Vänligen redogör för hur antagningen av studenterna går till inklusive relationen till anställningen hos en skolhuvudman. Redogörelsen bör inkludera hänvisningar till de regler som högskolan tillämpar till stöd för varje del av antagningsprocessen.

Högskolan Dalarnas tredje yttrande

Högskolan Dalarna har uppgett bland annat följande som svar på UKÄ:s frågor. Att döma av de kompletterande frågorna har Högskolan inte varit tydlig i tidigare yttranden.

Högskolan beklagar otydligheten och försöker här klargöra det som varit otydligt. Även informationen på Högskolans webbplats har innehållit oklarheter. Högskolan håller på att uppdatera webbinformation i ljuset av UKÄ:s frågor.

1. Den utbildningsplan som gäller och som studenterna faktiskt antas under är den för VAL, dvs. *Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen 90–330 högskolepoäng*.
2. Författningsstödet för utbildningen är primärt VAL-förordningen, och bortom den naturligtvis tillämpliga delar av högskoleförordningen m.fl. mer generella författningar.

Utbildningen är utformad så att den, inom ramen för vad VAL-förordningen tillåter, innehållsmässigt är väsentligen identisk med utbildningar som bedrivs med stöd av KPU-förordningen, och beaktar därvid bland annat 1-2 och 10-14 §§ i KPU-förordningen utan att vara formellt stödd på denna. Det är också därför som utbildningen har presenterats som en KPU-utbildning på högskolans webbplats. Detta uttrycktes på ett missvisande sätt i högskolans förra yttrande. Högskolan beklagar den oklarhet som detta kan ha skapat.

Vad särskild behörighet beträffar gäller i första hand 9 § VAL-förordningen. Högskolan tolkar därvid 9 § 1 i ljuset av att utbildningen är KPU-liknande, vilket gör att så pass mycket ämnesstudier krävs i minst ett ämne att studenten ska ha "förutsättningar att uppnå en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare" (årskurs 7-9: 90 hp; Gymnasiet: 120 hp, ur 9 § 1 VAL-förordningen) inom VAL-ramen även när 90 hp av denna upptas av utbildningsvetenskaplig kärna. Detta blir i praktiken snarlikt 5-6 §§ KPU-förordningen, men stöder sig alltså inte formellt på denna.

Urval har hittills inte varit aktuellt, eftersom alla behöriga sökande har kunnat antas. Skulle det bli aktuellt görs det i enlighet med 12 § VAL-förordningen. I utbildningsplanen står:

"Urval

I enlighet med VAL-förordningen SFS 2011:689 tillämpas någon/några av följande

urvalsgrunder:

- tidigare utbildning
- arbetslivserfarenhet.”

3. Anställning som behörighetskrav bygger på 9 § 2 i VAL-förordningen. Notera att eftersom utbildningen innehåller 90 hp utbildningsvetenskaplig kärna behöver det strängare anställningskravet i 17-18 §§ inte tillämpas; det räcker att studenten är anställd när utbildningen påbörjas.

Detta står också i utbildningsplanen:

”Behörighet till utbildningen har den som - saknar lärarexamen (saknar behörighet för anställning utan tidsbegränsning enligt Skollagen) - har tidigare högskoleutbildningen i den utsträckning som behövs för att uppnå examen enligt de poängvillkor VAL-förordningen föreskriver. - Är verksam som lärare hos skolhuvudman enligt VAL-förordningen § 9.”

Om studenten ännu inte är anställd när ansökan prövas görs en villkorad antagning. Bevis på anställning måste i så fall uppvisas senast när utbildningen påbörjas.

Det är lämpligt att anställningen har sådan form att den passar ihop med den arbetsintegrerade utbildningen, men detta är inte ett formellt krav och prövas inte. Flertalet skolhuvudmän i regionen erbjuder särskilt anpassade ”läraraspirant-tjänster” som sökande till utbildningen kan söka, men högskolan har ingen roll i den processen annat än att bistå båda parter med information.

4. Den arbetsintegrerade ”KPU-utbildningen” är alltså en VAL-utbildning och söks på samma sätt som andra VAL-utbildningar via den nationella VAL-portalen.

Studenter som vill läsa arbetsintegrerat uppmanas märka sin ansökan med ”arbetsintegrerad”. Alla VAL-studenter behörighetsprövas och antas i samma process, men villkoret att ha ”förutsättningar att uppnå en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare” tolkas snävare för arbetsintegrerade sökande än för ”vanliga” VAL-sökande.

Nationella regler av betydelse för ärendet

Av 1 § förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen (KPU-förordningen) framgår att utbildningen syftar till att komplettera tidigare tillägnade ämneskunskaper i andra undervisningsämnen än yrkesämnen för att studenten ska kunna avlägga ämneslärarexamen enligt bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100).

I 2 § KPU-förordningen anges att utbildningen ska avse utbildningsvetenskaplig kärna och verksamhetsförlagd utbildning, förlagd inom relevant verksamhet och ämne.

Av bilaga 2 till högskoleförordningen framgår att för ämneslärarexamen krävs att utbildningen förutom ämnes- och ämnesdidaktiska studier omfattar utbildningsvetenskaplig kärna om 60 högskolepoäng och verksamhetsförlagd utbildning om 30 högskolepoäng, förlagd inom relevant verksamhet och ämne.

Av 5 § KPU-förordningen framgår följande. Särskild behörighet till kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7-9 har den som har ämneskunskaper i ett undervisningsämne i grundskolans årskurs 7-9 som motsvarar ämnesstudier om minst 90 högskolepoäng.

Högskolan får bestämma vilket undervisningsämne kravet i första stycket ska avse.

I 6 § KPU-förordningen anges följande. Särskild behörighet till kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen med inriktning mot arbete i gymnasieskolan har den som har ämneskunskaper i ett undervisningsämne i gymnasieskolan som motsvarar ämnesstudier om minst 120 högskolepoäng.

Högskolan får bestämma vilket undervisningsämne kravet i första stycket ska avse. Ämnet får dock inte vara ett yrkesämne.

Av 8 § KPU-förordningen framgår följande. Vid urval ska hänsyn tas till den sökandes meriter och förmåga att tillgodogöra sig utbildningen. I stället för bestämmelserna om urval i 7 kap. 12 § andra och tredje styckena, 13-19, 23, 26 och 27 §§ högskoleförordningen (1993:100) får högskolan meddela föreskrifter om vilka urvalsgrunder som ska användas.

Av 9 § förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen (VAL-förordningen) framgår följande. Behörighet för utbildning enligt denna förordning som ska leda till en examen som kan vara behörighetsgivande för legitimation som lärare eller förskollärare enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800) har den som saknar en sådan examen, om han eller hon

1. på grund av tidigare högskoleutbildning, tidigare motsvarande utbildning eller arbetslivserfarenhet som lärare eller i undervisningen i förskolan eller förskoleklassen har förutsättningar att uppnå en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare eller förskollärare inom ramen för en utbildning enligt denna förordning, och

2. är verksam som lärare i skolväsendet eller medverkar i undervisningen i förskolan eller förskoleklassen.

Om det behövs för att kunna bedöma om de förutsättningar som anges i första stycket 1 är uppfyllda får högskolan i ett enskilt fall besluta att sökanden ska utföra kompletterande prov eller andra uppgifter.

I 14 § första stycket VAL-förordningen anges följande. Utbildning enligt denna förordning som ska leda till en examen som kan vara behörighetsgivande för legitimation som lärare eller förskollärare enligt 2 kap. 16 § skollagen (2010:800) får för en student sammanlagt omfatta högst 120 högskolepoäng.

Av 15 § första stycket VAL-förordningen framgår att VAL-utbildningarna ska planeras med hänsyn till varje students tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

Universitetskanslersämbetets bedömning

Omfattningen av Universitetskanslersämbetets prövning

UKÄ har tillsyn över universitet och högskolor. Det innebär att ämbetet granskar hur lärosätena tillämpar de regler som gäller för deras verksamhet. Det finns dock frågor som UKÄ inte uttalar sig om. Det gäller till exempel frågor hos en annan myndighet som ämbetet inte har tillsyn över. UKÄ kan inte heller överpröva eller ändra lärosätenas beslut och uttalar sig inte heller i frågor som kan prövas av en annan myndighet eller av domstol.

NN har uppgett att Högskolan Dalarnas arbetsintegrerade lärarutbildning bryter mot skollagen (2010:800) och är diskriminerande. Hon har även anmält hanteringen av de utlysningar av anställningar som genomförts av Mora kommun. UKÄ konstaterar att det är Skolinspektionen som har tillsyn över att skolväsendet uppfyller kraven i skollagen och att det är diskrimineringsombudsmannen som utövar tillsyn över att diskrimineringslagen (2008:567) följs, jfr 4 kap. 1 § sistnämnda lag. Vad NN framfört i dessa delar leder därför inte till några uttalanden eller åtgärder av UKÄ.

När det gäller hanteringen av de aktuella läraranställningarna hos Mora kommun konstaterar UKÄ att det är Statens skolinspektion som har tillsyn över huvudmännen inom skolväsendet. I det följande uttalar sig UKÄ därför inte om regeltillämpningen hos de kommuner som Högskolan Dalarna samarbetar med angående de arbetsintegrerade lärarutbildningarna.

”Arbetsintegrerad lärarutbildning”

Att Sverige står inför en framtida lärarbrist har påpekats i många sammanhang, se t.ex. UKÄ:s rapport *Framtidens behov av högskoleutbildade* (2019:23). Olika åtgärder vidtas för att öka antalet behöriga lärare. I punkt 56 av januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna 2019, anges t.ex. att ”möjligheterna att jobba på en skola och studera till lärare parallellt förbättras”. Regeringen har i budgetpropositionen för 2020 beräknat att 30 miljoner kronor ska avsättas årligen för arbetsintegrerad lärarutbildning 2020–2026 (Prop. 2019/20:1 utgiftsområde 16, s. 230).

Men andra åtgärder för att möjliggöra arbetsintegrerad lärarutbildning har genomförts tidigare.

Förutsättningarna för att arbeta som lärare i skolväsendet regleras bland annat i skollagen (2010:800). I lagens 2 kap. 13 § första stycket anges att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen. Av lagens 2 kap. 18 § framgår att om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven enligt 13 § får en annan lärare bedriva undervisningen. Men en sådan lärare får bara bedriva undervisning under ett år i taget.

Eftersom lärarutbildningar normalt pågår under längre tid än ett år tillfördes skollagen den 1 juli 2016 en bestämmelse om försöksverksamhet i 2 kap. 22 b §. Bestämmelsen innebär ett undantag från lagens 13 § beträffande personer som ska bedriva undervisning i ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare och som genomför en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen i dessa ämnen. I förordningen (2016:350) om försöksverksamhet med anställning under viss kompletterande utbildning, har lagstiftaren reglerat att undantaget innebär en möjlighet att anställa en person för en period av högst två år.

UKÄ konstaterar att det är lagstiftarens avsikt att personer som har sådana ämneskunskaper i vissa ämnen att endast kompletterande pedagogisk utbildning behövs för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen ska kunna anställas och arbeta som lärare under hela utbildningstiden. De regeländringar som redogjorts för har möjliggjort detta för huvudmännen inom skolväsendet (samtidigt som möjligheten att anställa för ett år i taget kvarstår). Några regeländringar på högskoleområdet kopplat till detta har dock inte genomförts. Det är därmed en fråga för lärosätena att utifrån gällande lagstiftning hitta lösningar för hur utbildningarna kan utformas och hur studenterna kan antas.

Högskolan Dalarnas arbetsintegrerade lärarutbildningar

På Högskolan Dalarnas webbplats lämnas följande information: ”Dalamodellen är den arbetsplatsintegrerade lärarutbildning som lanserades av Högskolan Dalarna 2017. Modellen går ut på att lösa lärarbristen genom att lärarstudenter studerar och jobbar samtidigt med lön. En modell som sedan spritt sig i landet.” Regeringen har i samband med beslutet att avsätta särskilda medel för arbetsintegrerad lärarutbildning till ett antal lärosäten angett att av de medel som tilldelas Högskolan Dalarna avser 2 000 000 kronor medel för att skapa ett nätverk för erfarenhetsutbyte kring arbetsintegrerad lärarutbildning (se regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning). Motsvarande belopp har tilldelats även för 2021.

Högskolan Dalarna har därmed en särskild roll vad gäller arbetsintegrerad lärarutbildning. Vid tidpunkten för NNs anmälan erbjöd högskolan två olika utbildningar. I högskolans första yttrande till UKÄ förklarade högskolan att man erbjöd ”en KPU inom ramen för det nationella programmet vidareutbildning av lärare utan examen (VAL), och en variant av grundlärarprogrammet, inriktning årskurs 4–6.” Enligt aktuell information

på högskolans webbplats har en utbildning tillkommit sedan dess, grundlärarprogrammet inriktning förskoleklass och årskurs 1-3 (240 hp). UKÄ granskar inte denna utbildning i detta ärende.

Den kompletterande pedagogiska utbildningen

I sitt första yttrande till UKÄ uppgav Högskolan Dalarna att en av de arbetsintegrerade lärarutbildningarna är en kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) ”inom ramen för det nationella programmet vidareutbildning av lärare utan examen (VAL)”.

”VAL” syftar på förordningen (2011:689) om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskollärarexamen (VAL-förordningen). Högskolan Dalarna uppgav att den tillämpade behörighets- och urvalsregler i VAL-förordningen och en av högskolan beslutad utbildningsplan för VAL. UKÄ bad därför i en ny remiss högskolan att redogöra för sin tillämpning av KPU-förordningens bestämmelser på utbildningen och, om den inte tillämpar någon bestämmelse i den förordningen, förklara varför lärosätet betraktar utbildningen som en kompletterande pedagogisk utbildning.

Högskolan Dalarna svarade att den tillämpar KPU-förordningen och att den är ”kompatibel” med VAL-förordningen, så att båda förordningarna kan tillämpas på samma utbildning.

Högskolans svar föranledde UKÄ att skicka en tredje remiss till högskolan och be om en redogörelse för hur högskolan reglerat utbildningen. Oavsett om högskolan beslutat egna regler eller inte önskade UKÄ svar på vilka regler i nationella förordningar som högskolan tillämpat på utbildningen vad gäller särskild behörighet och urval. Med hänvisning till information på högskolans webbplats ville UKÄ även ha svar på vilket sätt anställning vid en grund- eller gymnasieskola är ett krav för att bli antagen till utbildningen och hur högskolan har reglerat detta.

Högskolan Dalarna uppgav som svar på UKÄ:s frågor att den utbildningsplan som gäller för utbildningen är Vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen 90–330 högskolepoäng. Författningsstödet är enligt högskolan ”primärt VAL-förordningen”, men utbildningen ”är utformad så att den, inom ramen för vad VAL-förordningen tillåter, innehållsmässigt väsentligen är identisk med utbildningar som bedrivs med stöd av KPU-förordningen, och beaktar därvid bland annat 1-2 och 10-14 §§ i KPU-förordningen utan att vara formellt stödd på denna. Det är också därför som utbildningen har presenterats som en KPU-utbildning på högskolans webbplats.”

Vad gäller urval har högskolan påpekat att den, i enlighet med reglerna i 12 § VAL-förordningen och vid behov, tillämpar reglerna i utbildningsplanen där tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet anges som urvalsgrunder.

När det gäller särskild behörighet har högskolan förklarat att 9 § VAL-förordningen gäller ”i första hand”. ”Högskolan tolkar därvid 9 § 1 i ljuset av att utbildningen är KPU-liknande, vilket gör att så pass mycket ämnesstudier krävs i minst ett ämne att studenten ska ha ’förutsättningar att uppnå en behörighetsgivande examen för legitimation som lärare’ (årskurs 7-9: 90 hp; Gymnasiet: 120 hp, ur 9 § 1 VAL-förordningen) inom VAL-ramen även när 90 hp av denna upptas av utbildningsvetenskaplig kärna. Detta blir i praktiken snarlikt 5-6 §§ KPU-förordningen, men stöder sig alltså inte formellt på denna.”

Beträffande anställning som behörighetskrav har högskolan uppgett att det ”bygger på 9 § 2 i VAL-förordningen”, vilket också framgår av utbildningsplanen. Högskolan har påpekat att om studenten ännu inte är anställd när ansökan prövas görs en villkorad antagning. Bevis på anställning måste i så fall uppvisas senast när utbildningen påbörjas. Högskolan har vidare framhållit att ”det är lämpligt att anställningen har sådan form att den passar ihop med den arbetsintegrerade utbildningen, men detta är inte ett formellt krav och prövas inte.”

Det är inte lätt att förstå hur Högskolan Dalarna resonerar när det gäller vilka nationella regler högskolan stödjer sig på för den aktuella utbildningen. UKÄ vill till en början påpeka att det inte är möjligt att tillämpa bestämmelser i två olika förordningar om det inte finns hänvisningar mellan dessa förordningar. Exempelvis finns hänvisningar till regler i högskoleförordningen både i KPU-förordningen och i VAL-förordningen. Men eftersom det inte finns hänvisningar mellan KPU-förordningen och VAL-förordningen kan ett lärosäte inte kombinera regler i de båda förordningarna för en utbildning.

Med beaktande av att Högskolan Dalarna har uppgett att utbildningen innehållsmässigt är utformad så att den ”väsentligen är identisk med utbildningar som bedrivs med stöd av KPU-förordningen”, utgår UKÄ från att den omfattar 90 högskolepoäng och avser utbildningsvetenskaplig kärna och verksamhetsförlagd utbildning. UKÄ konstaterar samtidigt att detta inte framgår av högskolans egen reglering, vilket i sig är en brist.

Detta väcker frågan varför Högskolan Dalarna inte tillämpar KPU-förordningen på utbildningen. UKÄ antar att svaret på den frågan står att finna i behovet av att som behörighetskrav ställa att de sökande är verksamma som lärare. Det behörighetskravet gäller enligt 9 § 2 VAL-förordningen men KPU-förordningen medger endast att särskilda behörighetskrav ställs på ämneskunskaper.

Högskolan Dalarna anser, som UKÄ uppfattar det, att det, inom ramen för VAL-förordningen, går att bestämma att de sökande ska läsa 90 högskolepoäng utbildningsvetenskaplig kärna och verksamhetsförlagd utbildning. UKÄ konstaterar emellertid att all VAL-utbildning ska vara individanpassad genom att högskolan vid planeringen av utbildningarna ska ta hänsyn till varje students tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet, se 15 § första stycket VAL-förordningen. En utbildning som

omfångsmässigt motsvarar en KPU kan visserligen rymmas inom VAL om detta är en följd av hur utbildningen individanpassats för den enskilde studenten enligt VAL-förordningen. Men VAL-förordningens reglering medger inte att platser på utbildningen regelmässigt reserveras och erbjuds med ett visst förhandsbestämt innehåll och på förhand bestämt antal högskolepoäng, eftersom avsikten med VAL är att den ska anpassas utifrån varje students tidigare utbildning och arbetslivserfarenhet.

UKÄ bedömer sammanfattningsvis att Högskolan Dalarnas arbetsintegrerade KPU inte kan anses utgöra en utbildning enligt VAL-förordningen och att högskolan därmed inte kan tillämpa behörighetskravet att de sökande ska vara verksamma som lärare. UKÄ är kritiskt till högskolans rättstillämpning.

Grundlärarprogrammet inriktning årskurs 4–6

UKÄ konstaterar att det av utbildningsplanen för *Grundlärarprogrammet grundskolans årskurs 4–6 arbetsintegrerad utbildning 240 högskolepoäng* framgår att det särskilda behörighetskravet är ”områdesbehörighet 6b/A6b eller motsvarande kunskaper”. Något krav på att vara verksam som lärare ställs alltså inte.

Trots det anges följande i utbildningsplanens avsnitt 2.2 *Utbildningens struktur* (s. 6):

”Utbildningen inleds med en kurs inom den utbildningsvetenskapliga kärnan, 15 högskolepoäng. Därefter varvas ämnesstudier, utbildningsvetenskaplig kärna och verksamhetsförlagd utbildning (VFU) med tydlig fokus på ett arbetsintegrerat innehåll och upplägg.”

Vidare anges under avsnitt 2.3 *Partnersamverkan* (s. 7), bland annat att ”[d]en studerande tjänstgör på en skola under hela studietiden. [...] Skolan/partnerområdet eller kommunen har ett samarbetsavtal med högskolan.” Under avsnitt 3.1.1 *Utbildningsvetenskaplig kärna och verksamhetsförlagd utbildning* (s. 9) anges även att ”[d]en verksamhetsförlagda utbildningen är förlagd till det skolområde där den studerande har sin anställning och genomförs inom det verksamhetsområde som utbildningen avser.”

Utbildningsplanen utgår alltså från att studenterna är anställda vid skolor under hela studietiden. Högskolan Dalarna har uppgett att högskolan inte har någon formell överenskommelse med berörda kommuner beträffande läraranställning i den arbetsintegrerade lärarutbildningen. Högskolan har samtidigt uppgett att den ”kommunicerar med berörda kommuner under processen, så att kommunen vet vilka studenter som antas till utbildningen, men högskolan är inte involverad i kommunens anställningsbeslut eller part i det avtal som skrivs mellan studenten och kommunen.”

Högskolan Dalarna bygger därmed tillämpningen av utbildningsplanen på att de antagna studenterna anställs av kommunerna utan att högskolan har några garantier för det. Enligt UKÄ:s mening är det inte ett lämpligt agerande av en statlig högskola, inte minst på

grund av de rättssäkerhetsproblem som kan uppstå om en student inte anställs eller förlorar sin anställning.

Verksamhetsförlagd utbildning på egen arbetsplats

NN har ifrågasatt att studenter som antas till arbetsintegrerad lärarutbildning genomför VFU på den egna arbetsplatsen. Av avsnittet ”Arbetsintegrerad lärarutbildning” framgår att regering och riksdag beslutat om åtgärder för att möjliggöra sådan utbildning. UKÄ bedömer därför att lagstiftaren godkänt att studenter genomför VFU på den skola där de har sin anställning.

UKÄ:s avslutande synpunkter

Högskolan Dalarna har haft svårigheter att i detta ärende förklara vilka nationella regler man stött sig på vad gäller den utbildning som benämns arbetsintegrerad KPU. UKÄ har kommit fram till att den inte kan anses utgöra en utbildning enligt VAL-förordningen och att högskolan därmed inte kan tillämpa behörighetskravet att de sökande ska vara verksamma som lärare. Beträffande den andra arbetsintegrerade lärarutbildningen, grundlärarprogrammet grundskolans årskurs 4–6, har högskolan inte ställt upp ett krav på de sökande ska vara verksamma som lärare. Det är inte heller tillfredsställande med tanke på utbildningsplanens utformning. Möjligheterna för Högskolan Dalarna att ställa upp ett sådant behörighetskrav är i nuläget oklart. Tillämpliga regler finns i 7 kap. 11 § högskoleförordningen (med övergångsbestämmelser), men en sökande skulle kunna få behörighetskravet överprövat av Överklagandenämnden för högskolan.

UKÄ är positivt till ambitionerna att öka antalet behöriga lärare genom arbetsintegrerad lärarutbildning, men utformningen av utbildningarna måste ha stöd i den nationella lagstiftningen. Detta tillsynsärende visar på behovet av förändrad lagstiftning som lärosätena kan stödja sig på vid utformningen av arbetsintegrerade lärarutbildningar. UKÄ överlämnar därför en kopia av detta beslut till Utbildningsdepartementet. Det är ämbetets förhoppning att lagstiftningsarbetet kan prioriteras och vidtar för närvarande inga ytterligare åtgärder mot Högskolan Dalarna.

Ärendet avslutas med den kritik mot Högskolan Dalarna som UKÄ:s uttalanden i ärendet innebär.

Beslut i ärendet har fattats av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av seniora verksjuristen Carl Braunerhielm i närvaro av chefsjuristen Christian Sjöstrand, verksamhetsstrategen Per Westman och kommunikationen Maria Svensk.

Anders Söderholm

Kopia till:

NN

Regeringskansliet, Utbildningsdepartementet