

Datum 2017-08-29
Reg.nr 131-211-17

Avdelning
Utvärderingsavdelningen
Handläggare
Lee Gleichmann Linnarsson
08-563 085 31
lee.gleichmann.linnarsson@uka.se

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

Universitetskanslersämbetets yttrande över Samling för skolan - Nationell strategi för kunskap och likvärdighet (SOU 2017:35)

(Ert dnr U2017/01967/S)

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har anmodats att lämna synpunkter på slutbetänkandet av 2015 års skolkommision. UKÄ väljer att kommentera de delar av slutbetänkandet som är relevanta utifrån myndighetens uppdrag och sakkunskap.

Sammanfattande synpunkter

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) ställer sig bakom flertalet av Skolkommisionens förslag i de delar myndigheten yttrar sig över.

Myndigheten ser dock inte hur de många lovvärda förslag kommissionen lämnar för att öka antalet behöriga lärare, på ett avgörande sätt kan bidra till att lösa den aktuella och prognostiserade framtida lärarbristen och saknar genomgående en redovisning över de föreslagna åtgärdernas potentiella effekter.

Vidare saknar UKÄ en analys av och diskussion om vilka ämnen som de föreslagna insatserna för att öka behörigheten bör riktas mot.

UKÄ ställer sig positivt till att kommissionen diskuterar frågan om vilka behörighetsregler till lärarutbildningarna som är mest funktionella och är enig med Skolkommisionen om att frågan bör utredas i särskild ordning.

UKÄ ställer sig positivt till förslaget om inrättandet av en nationell funktion för lärares och skolledares kompetens och utveckling, men är tveksamt till om den mest lämpliga formen är en särskild myndighet för uppdraget. I den fortsatta utredningen anser UKÄ därför att det bör ingå att överväga om den aktuella funktionen i stället skulle kunna ingå i en större skolmyndighets uppdrag.

UKÄ saknar en diskussion om hur andra yrkeskategorier än lärare i skolan kan komma att bli en nödvändig delösning för att hantera lärarbristen.

Skolkommisionens uppdrag rör ett vidsträckt och ytterst komplext område, där lösningen på problemen bland annat förutsätter en bred utblick, långsiktighet samt en väl

förankrad och sammanhållen strategi. UKÄ välkomnar det helhetsgrepp Skolkommissionen har anlagt både i arbetet med att analysera några av de mest centrala problem som den svenska skolan i dagsläget har att hantera, och i de förslag kommissionen lämnar som syftar till att höja kunskapsresultaten, förbättra kvaliteten i undervisningen och öka likvärdigheten i skolan.

4 Stärkt huvudmannaskap genom statligt stöd och samverkan

4.1.4 Regional kompetensförsörjning till skolan

Inledningsvis vill UKÄ framhålla att myndigheten delar Skolkommissionens bedömning att alla skolhuvudmän måste ha tillräcklig kapacitet för att kunna fullgöra sina uppdrag och att det är viktigt att staten verkar för att skolhuvudmännen ges så goda förutsättningar som möjligt i detta avseende. UKÄ ställer sig därför positivt till Skolkommissionens förslag om en statlig skolmyndighet med regional närvaro i syfte att stärka och stödja skolhuvudmännen. Vidare delar UKÄ kommissionens bedömning att den nya skolmyndighetens insatser för att främja goda kunskapsresultat bör fokusera på såväl lärarnas kompetens och utvecklingen av densamma, som vilka förutsättningar skolhuvudmännen och rektorerna ger lärarna för att de på bästa sätt ska kunna utföra sina uppdrag. Enligt Skolkommissionen bör staten ta ansvar för att starka och uthålliga miljöer skapas på regional nivå för dels kompetensförsörjning, dels skolutveckling med fokus på undervisningskvalitet och likvärdighet. UKÄ ser det som angeläget att den nya skolmyndigheten får ett tydligt uppdrag att analysera och föreslå åtgärder för att mildra och hantera bristen på lärare regionalt, i nära samverkan med skolhuvudmän och lärosäten. Enligt UKÄ saknas för närvarande strategier för att hantera en framtid med en allt större brist på legitimerade lärare.

5 Kompetensförsörjning till skolväsendet

5.1 Fortsatta insatser för att öka antalet behöriga lärare och skolledare

Enligt Skolkommissionen är det nödvändigt med fortsatta insatser för att säkerställa tillgången till behöriga lärare och skolledare i den svenska skolan. Detta kräver enligt kommissionen en långsiktig systemförstärkning samtidigt som kvaliteten måste värnas och stärkas. Vidare konstaterar Skolkommissionen att den reguljära lärarutbildningen inte kommer att kunna examinera tillräckligt många nya lärare i förhållande till det prognostiserade behovet. Inte heller en utökning av antalet utbildningsplatser inom den reguljära lärarutbildningen kommer vara tillfyllest, varför Skolkommissionen anser att bättre tillgång till behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar bör övervägas. Det kommissionen närmast har i åtanke är en utökning av antalet utbildningsplatser inom ramen för Vidareutbildning av förskollärare och lärare utan examen (VAL) respektive Utländska lärares vidareutbildning (ULV) i kombination med viss breddning av målgrupper, förbättrade studievillkor och ökad flexibilitet vad gäller exempelvis studietakt samt möjlighet till distansstudier. Även satsningar på Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) och bättre tillgång till behörighetskompletterande utbildningar (Läraryftet II) för lärare är enligt Skolkommissionens bedömning viktiga.

UKÄ instämmer i kommissionens bedömning att fortsatta insatser krävs för att öka antalet behöriga förskollärare och lärare. De insatser Skolkommissionen nämner, det så kallade VAL-projektet respektive ULV-projektet och KPU har emellertid funnits under många år och är inkluderade i statistiken över nybörjare på, och examinerade från, lärarutbildningen. UKÄ har därför svårt att se hur dessa satsningar, på ett avgörande sätt, kan bidra till att lösa den aktuella och prognostiserade framtida lärarbristen. UKÄ konstaterade i januari 2016 (Fortsatt fler söker sig till lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet, UKÄ, 2016) att det årligen saknas 8 000 nybörjare på lärarutbildningarna för att utbildningen ska vara dimensionerad mot arbetsmarknadens behov. Det faktum att Skolkommissionen genomgående har avstått från att kvantifiera de föreslagna åtgärdernas potentiella effekter, gör att det enligt UKÄ är svårt att se i vilken utsträckning utökad tillgång till behörighetsgivande och behörighetskompletterande utbildningar, samt förbättrade villkor för deltagande enligt ovan, kan bidra till att öka tillgången på behöriga förskollärare och lärare. Vidare saknar UKÄ i detta sammanhang en analys av och diskussion om vilka ämnen som insatserna för att öka behörigheten bör riktas mot. Även om bristen på lärare är stor kan det enligt UKÄ anses vara klarlagt att bristen på lärare inte omfattar alla ämnen i grund- och gymnasieskolan. (Ämnen i lärarstudenternas examina, UKÄ, rapport 2015:17, Högskoleutbildningarna och arbetsmarknaden, UKÄ, rapport 2015:5, Skolverkets lärarprognos 2015). Enligt UKÄ är en bättre matchning mellan skolornas behov av ämnesbehöriga lärare och de ämnen studenterna väljer på lärarutbildningen, en förutsättning för en god framtida kompetensförsörjning. UKÄ ser därför gärna en diskussion framöver om ämnesvis dimensionering av lärarutbildning.

Skolkommissionen menar att insatser som kan bidra till att öka läraryrkets attraktionskraft är satsningar på karriärtjänster och lärarlönelyft. Enligt Skolkommissionen har de hittillsvarande satsningarna på karriärtjänster haft goda intentioner, men har samtidigt inte upplevts som tillräckligt transparenta av lärare. Kommissionen efterfrågar och föreslår därför en tydligare koppling mellan vidareutbildning, ansvar, karriärmöjligheter och löneutveckling. UKÄ ställer sig positivt till insatser för att öka läraryrkets attraktionskraft. UKÄ delar också kommissionens bedömning att tydliga karriärvägar kan bidra till en ökad tillströmning till yrket. Enligt UKÄ kan detta gälla för både befintliga lärare som av olika skäl har lämnat yrket och för potentiella lärarstudenter.

5.2 Förstärkt lärarutbildning

Skolkommissionen menar, som tidigare har nämnts, att en långsiktig systemförstärkning behövs av lärarutbildningen både för att på sikt öka tillgången till behöriga lärare och för att stärka kvaliteten i utbildningen. Enligt kommissionen är en ekonomisk resursförstärkning till lärosätena per student en förutsättning för att lärosätena ska kunna erbjuda en lärarutbildning av god kvalitet, det vill säga en utbildning med tillräckliga inslag av bland annat lärarledd undervisning, metodiklektioner och olika typer av tillämpningsövningar. Andra insatser för att säkerställa en god kvalitet i lärarutbildningen kan enligt Skolkommissionen vara höjda krav för antagning till lärarutbildningarna; lämplighetsbedömning kan vara ett sätt, skärpta behörighetskrav ett annat sätt. Vidare diskuterar kommissionen stärkta inslag av verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Kommissionen anför att en infrastruktur inom skolområdet som liknar de förhållanden som det så kallade ALF-avtalet borgar för inom hälso- och sjukvårdsområdet, kan bidra

till kunskaps- och kvalitetsutveckling inom lärarutbildningarna exempelvis vad gäller den verksamhetsförlagda utbildningen. En sådan infrastruktur skulle också kunna bidra till stärkt samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän, vilket kommissionen ser som en förutsättning för att såväl de högskoleförlagda och verksamhetsförlagda delarna av lärarutbildningen, som forskning och skolans verksamhet ska kunna hålla hög kvalitet.

UKÄ instämmer i kommissionens bedömning att en ekonomisk resursförstärkning som kommer lärarutbildningen till gagn, är angeläget för att värna och stärka utbildningens kvalitet. UKÄ har i en analys (Lärostudenternas gymnasiebetyg, avhopp och studieprestation, 2017-01-23/1) observerat att mycket stora andelar av de studenter på lärarutbildningen som antas med låga gymnasiebetyg, hoppar av studierna i ett tidigt skede. Särskilt tydligt är detta på ämneslärarutbildningen. UKÄ ställer sig därför positivt till att kommissionen diskuterar frågan om vilka behörighetsregler till lärarutbildningarna som är mest funktionella och är enig med Skolkommissionen om att frågan bör utredas i särskild ordning. Vidare delar UKÄ kommissionens uppfattning att stärkt samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän är centralt för att kunna erbjuda studenter en ändamålsenlig lärarutbildning av god kvalitet. UKÄ delar även kommissionens bedömning att det är angeläget att stärka den vetenskapliga grunden i lärarutbildningen och andelen forskarutbildade lärare i utbildningen därför bör öka. Samtidigt välkomnar UKÄ diskussionen om så kallade kombinationsanställningar som kan stärka samverkan mellan skolverksamheterna och lärosätena genom att länka undervisning och forskning närmare till varandra.

I UKÄ:s senaste uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärarutbildningen (Uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärar- och förskollärarutbildningarna, UKÄ, rapport 2015:24) rekommenderade UKÄ regeringen att ersätta det nuvarande ersättningsystemet med ett system som liknar det som används inom vårdutbildningarna. UKÄ delar således skolkommissionens bedömning att en infrastruktur inom skolområdet liknande det så kallade ALF-avtalet inom hälso- och sjukvårdsområdet, kan vara möjlig lösning för att bland annat öka och utveckla samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän.

Skolkommissionen för också fram att det kan vara motiverat att överväga en breddning av försöksverksamheten med övningsskolor samt att det är viktigt att alla VFU-handledare genomgår relevant handledarutbildning. Eftersom försöksverksamheten med övningsskolor alltjämt pågår, anser UKÄ att det är för tidigt att ta ställning till frågan om en eventuell utvidgning av verksamheten. UKÄ menar att resultaten av försöksverksamheten med övningsskolor först bör presenteras innan några mått och steg tas i denna riktning. Däremot är UKÄ enig med kommissionen om vikten av att alla handledare i den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildning har en adekvat handledarutbildning, något UKÄ också har påpekat i ovan nämnda uppföljning av den verksamhetsförlagda utbildningen inom lärarutbildningen.

5.3 Stärkt forskningskapacitet för att möta skolans och lärarutbildningarnas behov

Skolkommissionen gör bedömningen att forskningsspridningen inom skolans område måste öka, så att de olika yrkesgrupper som är verksamma inom skolverksamheten får bättre tillgång till relevant forskning som exempelvis kan bidra till utveckling av

undervisningen. I detta sammanhang påpekar kommissionen att i det system som för närvarande råder inom biblioteksverksamheten i Sverige, upphör den fria tillgången till universitets- och högskolebibliotekens resurser för bland annat lärare, så snart de har avslutat sin lärarutbildning. Som ett led i arbetet med att stärka skolans vetenskapliga grund menar kommissionen därför att frågan om lärares och skolledares tillgång till universitets- och högskolebibliotekens resurser bör ses över.

UKÄ anser att ökad forskningsspridning inom skolan är av största vikt för en utbildning som ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet. UKÄ instämmer således i kommissionens bedömning att skolpersonalens tillgång till universitets- och högskolebibliotekens resurser bör utredas.

6 Lärares och skolledare professionella utveckling

6.1 Inrättande av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling

Enligt Skolkommissionen finns behov av att ta ett mer samlat grepp kring frågan om lärares och skolledares kompetens och utveckling. Skolkommissionen föreslår därför inrättandet av en nationell funktion för lärar- och skolledarutveckling. Tanken är att funktionen ska utgöra ett slags institutionellt nav för kompetensförsörjning inom skolområdet och ha beredande, beslutande samt utvärderande uppgifter. Själva organisationen och ledningen av funktionen bör enligt kommissionen utredas i samband med den myndighetsöversyn som kommissionen föreslår. En möjlig form för den föreslagna funktionen för lärar- och skolledarutveckling är enligt Skolkommissionen en nämnd som kopplas till lämplig skolmyndighet. Kommissionen refererar i detta sammanhang till Lärarnas ansvarsnämnd (LAN) som ligger som ett särskilt organ under Skolverket.

UKÄ ställer sig positivt till förslaget om inrättandet av en nationell funktion för lärares och skolledares kompetens och utveckling och menar att detta kan vara en väg för att få till stånd ett mer strategiskt arbete inom området. Vidare stödjer myndigheten förslaget att funktionens organisation och ledning bör utredas i samband med den föreslagna skolmyndighetsöversynen. Detta inte minst därför att UKÄ är tveksamt till om den mest lämpliga formen är en särskild myndighet för uppdraget. Kommissionens jämförelse med Lärarnas ansvarsnämnd är i sammanhanget mindre relevant, då ansvarsnämnden hanterar individärenden. I utredningen är det vidare oklart vilken ställning en sådan nationell funktion kan komma att få i relation till andra myndigheter inom skolområdet. I den fortsatta utredningen anser UKÄ därför att det bör ingå att överväga om den aktuella funktionen i stället skulle kunna ingå i en större skolmyndighets uppdrag.

6.2 Professionsprogram för lärare och skolledare

I syfte att understödja såväl lärares och skolledares professionella utveckling som skolutveckling, föreslår Skolkommissionen att ett nationellt professionsprogram inrättas för lärare och skolledare. Med ett nationellt program av detta slag skapas enligt kommissionen en struktur för kapacitetsbyggande på system- och skolnivå, något som förväntas kunna främja bland annat elevers kunskapsutveckling och skolors resultat. Professionsprogrammet ska enligt förslaget regleras nationellt. Genom den nationella funktion för lärar- och skolledarutveckling som Skolkommissionen föreslår, ska lärare,

skolledare, skolhuvudmän och lärarutbildare involveras i både utvecklingen och förvaltningen av programmet. Innehåll och utformning på den lokala nivån blir avhängig de utvecklingsbehov som identifieras på denna nivå. Vidare ska det inom programmet finnas olika kvalifikationsnivåer och utvecklingsspår. Den progression som finns inom programmet ska vara klart definierad och tydligt länkad till kompetensutveckling. Införandet av ett nationellt professionsprogram förutsätter enligt kommissionen att skolhuvudmännen åläggs att säkerställa de tids- och lönemässiga villkoren för lärares och skolledares deltagande och att staten står som garant för den långsiktiga finansieringen av programmet samt förmår möta de utvecklingsbehov som identifieras på lokal nivå.

UKÄ välkomnar förslaget om ett nationellt reglerat professionsprogram för lärare och skolledare med olika kvalifikationsnivåer och utvecklingsspår. Skolkommissionens betoning på transparens och tydlighet vad gäller progressionen i programmet och kopplingen till kompetensutveckling, borgar enligt UKÄ för en stärkt profession och karriärutveckling. Med ett tydligt utpekat ansvar på såväl skolhuvudmannanivå som statlig nivå att säkerställa förutsättningarna för lärares och skolledares deltagande och programmets genomförande, kopplat till förbättrad löneutveckling för de lärare och skolledare som genomgår olika delar av professionsprogrammet, bör enligt UKÄ yrkets attraktionskraft kunna öka. Detta kan sannolikt både locka flera studerande till lärarutbildningen och få fler redan behöriga lärare att stanna längre i yrket respektive att återgå till yrket, vilket är ytterst angeläget med tanke på den rådande och prognostiserade lärarbristen.

7 Kärnuppgifterna för undervisning och skolledarskap

7.4 Åtgärder för att möjliggöra koncentration på kärnuppgifterna för lärare och skolledare

Skolkommissionen framhåller i betänkandet att det är viktigt att arbetet med att digitalisera bland annat nationella prov ges prioritet och att skolverksamheten organiseras på ett sådant sätt att skolledare och lärare kan fokusera på sina respektive kärnuppgifter; en ståndpunkt som UKÄ delar. Däremot för kommissionen inga diskussioner om hur skolorna bör organisera sig för att hantera den brist på behöriga lärare som redan idag är ett faktum i många skolor och som av allt att döma kommer att tillta framöver. Här saknas således både skarpa förslag som goda exempel på hur detta skulle kunna gå till.

UKÄ har tidigare resonerat kring hur andra yrkeskategorier än lärare i skolan kan komma att bli en nödvändig delösning för att hantera lärarbristen (Fortsatt fler söker sig till lärarutbildningen – men långt från det prognostiserade behovet, UKÄ, 2016). Myndigheten tycker att en sådan diskussion kunde ha varit värdefull i detta sammanhang, särskilt mot bakgrund av de resonemang som kommissionen trots allt för om lärares och skolledares kärnuppgifter.

14 Konsekvensanalys

14.8 Konsekvenser för lärosätena

UKÄ bedömer att många av de förslag som kommissionen presenterar kommer att få långtgående konsekvenser för lärosätena om de realiseras. Professionsprogram, excellenta centra, stärkt forskningskapacitet, utbyggnad av lärarutbildningarna är bara några exempel på förslag som i hög grad kommer att få återverkningar för lärosätena. Enligt UKÄ saknas en beskrivning och analys av dessa konsekvenser.

Beslut

Beslut om yttrandet har tagits av generaldirektören Anders Söderholm efter föredragning av utredaren Lee Gleichmann Linnarsson i närvaro av enhetschefen Lisa Jämstved Lundmark, avdelningschefen Karin Järplid Linde och strategi- och planeringsansvarige Per Westman. I ärendets beredning har även utredaren Fredrik Svensson och verksjuristen Marie Stern Wärn deltagit.

Anders Söderholm

Lee Gleichmann Linnarsson