

Utbildningsutskottets betänkande 2020/21:UbU21

Riksrevisionens rapport om styrning av ämneslärarutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse Riksrevisionens rapport om styrning av ämneslärarutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet till handlingarna och avslår följdmotionen.

I skrivelsen behandlar regeringen Riksrevisionens rapport Att styra utbildning till ämneslärare – en granskning av Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet (RiR 2020:15). Riksrevisionens slutsats är att styrningen fungerar olika väl på de tre lärosätena. Riksrevisionen riktar mot bakgrund av slutsatserna olika rekommendationer till respektive lärosäte. Rekommendationerna riktar sig enbart till lärosätena. Inga rekommendationer lämnas till regeringen. Regeringen framhåller i skrivelsen att granskningen välkomnas och att regeringen bedömer att den kan bidra till att utveckla lärosätenas styrning av ämneslärarutbildningen. Regeringen förutsätter att de berörda lärosätena tar del av Riksrevisionens rekommendationer och framhåller vidare att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med regeringens skrivelse.

I betänkandet finns en reservation (M).

Behandlade förslag

Skrivelse 2020/21:61 Riksrevisionens rapport om styrning av ämneslärarutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet.

Fyra yrkanden i en följdmotion (M).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Disposition	5
Skrivelsen Riksrevisionens rapport om styrningen av ämnesläroverutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet.....	5
Utskottets ställningstagande.....	10
Kompletterande pedagogisk utbildning	10
Utskottets ställningstagande.....	14
Reservationen	16
Kompletterande pedagogisk utbildning, punkt 2 (M).....	16
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	18
Skrivelsen.....	18
Följdmotionen	18

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Styrning av ämneslärarutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:61 till handlingarna.

2. Kompletterande pedagogisk utbildning

Riksdagen avslår motion

2020/21:3819 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 1–4

Reservation (M)

Stockholm den 10 juni 2021

På utbildningsutskottets vägnar

Gunilla Svantorp

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Gunilla Svantorp (S), Roger Haddad (L), Kristina Axén Olin (M), Pia Nilsson (S), Lars Püss (M), Patrick Reslow (SD), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Christensson (C), Marie-Louise Hänel Sandström (M), Robert Stenkvist (SD), Linus Sköld (S), Christian Carlsson (KD), Tomas Kronståhl (S), Annika Hirvonen (MP), Maria Nilsson (L), Jörgen Grubb (SD) och Ilona Szatmari Waldau (V).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat styrningen av ämneslärarprogram och kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet. Resultatet av granskningen redovisas i rapporten Att styra utbildning till ämneslärare – en granskning av Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet (RiR 2020:15).

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens rapport till regeringen den 26 augusti 2020. Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet har getts tillfälle att yttra sig med anledning av granskningsrapporten (U2020/04515).

Regeringen överlämnade skrivelse 2020/21:61 till riksdagen den 10 december 2020.

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen behandlar regeringen Riksrevisionens rapport Att styra utbildning till ämneslärare – en granskning av Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet (RiR 2020:15). Riksrevisionens slutsats är att styrningen fungerar olika väl på de tre lärosätena. För att bidra till en ökad kvalitet i ämneslärarprogrammen och KPU behöver lärosätena, enligt Riksrevisionen, i olika grad tydliggöra ansvarsfördelningen mellan aktörer som arbetar med utveckling, förbättra samordningen mellan olika aktörer i styrningen och i högre utsträckning ta till vara studenternas erfarenheter.

Riksrevisionens rekommendationer riktar sig enbart till lärosätena. Inga rekommendationer lämnas till regeringen.

Regeringen framhåller i skrivelsen att granskningen välkomnas och att regeringen bedömer att den kan bidra till att utveckla lärosätenas styrning av ämneslärarutbildningen. Regeringen förutsätter att de berörda lärosätena tar del av Riksrevisionens rekommendationer och framhåller vidare att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad i och med regeringens skrivelse.

Utskottets överväganden

Disposition

Betänkandet är disponerat så att utskottet inleder med att behandla skrivelsen. Därefter behandlas fyra motionsyrkanden med förslag om tillkännagivanden i frågor som anknyter till skrivelsen.

Skrivelsen Riksrevisionens rapport om styrningen av ämneslärarutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:61 Riksrevisionens rapport om styrningen av ämneslärarutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet till handlingarna.

Skrivelsen

Riksrevisionens iakttagelser

Bakgrunden till Riksrevisionens granskning är den kritik som under längre tid riktats mot kvaliteten i ämneslärarprogrammen. Universitetskanslersämbetet granskade under 2019 och 2020 kvaliteten i ämneslärarprogrammen vid svenska lärosäten och konstaterade bl.a. att lärosätena hade svårigheter att skapa sammanhållna utbildningar och att de kännetecknades av bristande utbildningsvetenskaplig, didaktisk och ämnesdidaktisk kompetens.

Riksrevisionen hänvisar i rapporten till att regeringen framhållit att universitet och högskolor med en högre grad av självständighet än andra statliga myndigheter kan utforma verksamheten och styra ekonomiska resurser (kommittédirektiv 2017:46). Riksrevisionen framhåller vidare att det enligt regeringen är ett sätt att åstadkomma hög kvalitet i verksamheten (prop. 2009/10:149 s. 15). I samband med den s.k. autonomireformen 2011 avreglerades även den interna organisationen på universitet och högskolor. Riksrevisionen framhåller att regeringens utgångspunkt var att lärosätena bör organisera ansvaret för lärarutbildningen på det sätt som de finner lämpligast utifrån sina egna förutsättningar (prop. 2009/10:89 s. 48).

Enligt Riksrevisionen finns goda skäl att anta att en förklaring till den bristande kvaliteten i ämneslärarprogrammen ligger i utmaningar att styra utbildningarna på lärosätena. Riksrevisionen framför att sättet ett lärosäte styr på behöver anpassas efter utbildningens behov och respektive lärosätes

förutsättningar, men att en ändamålsenlig styrning oavsett detta bör uppfylla följande tre kriterier:

- Tydligt ansvar och mandat hos en eller flera funktioner att utveckla kvaliteten samt utbildningens innehåll och struktur.
- Styrningen möjliggör effektiv samordning av olika delar av utbildningen.
- I styrningen beaktas relevant kompetens.

Revisionsfrågan som besvaras i granskningen är om lärosätenas styrning av ämneslärarprogram och kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) ger förutsättningar för att utbildningarna ska hålla hög kvalitet och utvecklas.

Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer

Övergripande slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrningen fungerar olika bra på de granskade lärosätena. Sammantaget ser Riksrevisionen att lärosätena har olika utmaningar i sin styrning som delvis beror på att lärosätenas förutsättningar skiljer sig åt. Fler ämnen och fler aktörer framhålls innebära större komplexitet och därmed mer utmanande samordning. Högre krav ställs därför på Stockholms universitets och Linnéuniversitetets styrning jämfört med Högskolan i Gävle. Mindre högskolor kan dock ha andra utmaningar som större lärosäten inte har.

För att bidra till en ökad kvalitet i ämneslärarprogrammen och KPU behöver lärosätena enligt Riksrevisionen därför i olika grad tydliggöra ansvarsfördelningen, förbättra samordningen och i högre utsträckning ta till vara studenternas erfarenheter av utbildningarna i styrningen. Riksrevisionen framhåller att brister i styrningen kan vara en förklaring till delar av den kritik som under en längre tid riktats mot ämneslärarprogrammen. I granskningen finns exempel på att otydliga ansvarsförhållanden skapar långa ledtider och ineffektiv samordning. Riksrevisionen menar att dessa svagheter i styrningen tillsammans riskerar att leda till att olika utvecklingsinsatser tar lång tid att genomföra, eller inte kommer till stånd alls. Samtidigt påtalar Riksrevisionen att granskningen visar att utbildningen till ämneslärare är komplex och att förändringsprocesser därför kan antas ta längre tid än för många andra utbildningar.

Högskolan i Gävle

Slutsatser

Riksrevisionen anser att styrningen på Högskolan i Gävle ger ämneslärarprogrammen och KPU förutsättningar att utvecklas, men kan förbättras. Riksrevisionen framhåller att den s.k. utbildningsledaren är central för utvecklingen av ämneslärarprogrammen och KPU genom att effektivt samordna och lyfta frågor till relevanta chefer och organ inom högskolan. Riksrevisionen påtalar att högskolan delvis saknar strukturer för att tillvarata relevant kompetens i styrningen. Avsaknaden av sådana strukturer leder enligt

Riksrevisionen till att lärare med ansvar för olika delar i utbildningen inte samarbetar i tillräcklig utsträckning om utbildningarnas innehåll.

Vidare framhålls att akademirådet, som består av representanter för studenter, lärare och forskare och bl.a. ska främja utvecklingen av utbildnings- och forskningsverksamheten, i praktiken har en oklar roll i styrningen av utbildningarna.

Riksrevisionen lyfter också fram att det är en utmaning för högskolan att få studenterna att medverka i utvecklingen av utbildningarna.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att Högskolan i Gävle tar fram strukturer för att ytterligare involvera ansvariga för ämnen och utbildningsvetenskaplig kärna i styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU. Vidare framhålls att samarbetet ska riktas mot konkret utvecklingsarbete med utbildningarnas kvalitet. Riksrevisionen framhåller även att nyttan av utökat samarbete bör vägas mot ökade kostnader.

Riksrevisionen rekommenderar också att akademirådets roll klargörs i styrningen av utbildning, i vilket det ingår att tydliggöra rådets relation till övriga aktörer, särskilt utbildnings- och forskningsnämnden.

Riksrevisionen rekommenderar att Högskolan i Gävle utvecklar formerna för att beakta studenternas erfarenheter av utbildningen. Riksrevisionen framhåller att studenterna i högre grad måste involveras i utvecklingen av utbildningen och att lärosätena därför behöver utveckla fungerande former för studentinflytande. Samma rekommendation lämnas till Stockholms universitet.

Linnéuniversitetet

Slutsatser

På Linnéuniversitetet skapar styrningen, enligt Riksrevisionen, goda förutsättningar för hög kvalitet och utveckling, även om det finns utrymme för förbättring. Riksrevisionen konstaterar att Linnéuniversitetets ämneslärarprogram och KPU är omfattande sett till antalet studenter och antalet involverade fakulteter och institutioner. Riksrevisionen framhåller att ansvaret trots detta är tydligt fördelat och samordningen till stor del välfungerande, vilket skapar goda förutsättningar för att hålla hög kvalitet och utveckla utbildningarna.

På Linnéuniversitetet har nämnden för lärarutbildning ett tydligt övergripande ansvar för all lärarutbildning, och i nämnden jämkas olika mål och intressen i organisationen. Riksrevisionen påtalar dock att ansvarsfördelning och kommunikationsvägar mellan nämnden och fakulteterna till viss del är otydliga. Riksrevisionen menar att det finns en risk att detta bromsar upp arbetet med utvecklingsfrågor.

Riksrevisionen framhåller även att olika perspektiv på lärosätet från skolhuvudmän och studenter beaktas i lärosätets styrning.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att Linnéuniversitetet säkerställer att det finns en tydlig ansvarsfördelning och tydliga beredningsvägar för utbildning till ämneslärare inom samtliga fakulteter och institutioner som bedriver utbildningen. Riksrevisionen framhåller att det t.ex. behövs funktioner med ansvar för respektive ämne som kan delta i samordningen av ämneslärarprogrammen och KPU.

Riksrevisionen rekommenderar även att effektiva kommunikationsvägar säkerställs mellan nämnden för lärarutbildning, programrådet, kansliet för lärarutbildning och samtliga fakulteter och institutioner som bedriver utbildning till ämneslärare.

Stockholms universitet

Slutsatser

Riksrevisionen framhåller att det inte tydligt framgår vem som tar ett samlat ansvar för innehåll och kvalitet i ämneslärarprogrammen och KPU på Stockholms universitet. Ansvaret är uppdelat på flera aktörer med delvis otydliga och överlappande ansvar. Institutioner samverkar för att utveckla delar av utbildningarna, men mer övergripande frågor riskerar att inte samordnas i organisationen, enligt Riksrevisionen. Vidare påtalas att vissa organ, som programråd, har en oklar relation till organ på andra hierarkiska nivåer.

Riksrevisionen konstaterar att beredningsorganisationen för utbildning till ämneslärare vid Stockholms universitet är omfattande. Riksrevisionen menar att fördelen är att lärosätet samordnar mycket kompetens från många institutioner i utbildningen, medan nackdelen är att det krävs stora resurser för att driva frågor och komma överens. Svagheter i styrningen och den komplexa beredningsorganisationen riskerar enligt Riksrevisionen att leda till att aktiviteter som syftar till att utveckla utbildningarna fördröjs, eller inte genomförs alls.

Riksrevisionen menar också att perspektiv från skolverksamhet och studenter kan tillvaratas bättre i utbildningen.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar att Stockholms universitet klagör ansvarsförhållandena för utbildningarna och ökar effektiviteten i samordningen. Mer konkret innebär det att klagöra vilken funktion som ansvarar för att driva programövergripande utvecklingsarbete för ämneslärarprogram och KPU och överväga att ge programråden en mer framträdande roll och effektivisera deras arbete genom att

- minska antalet programråd med ansvar för ämneslärarprogram och KPU
- stärka programrådets relation till lärarutbildningsberedningarna
- ge programråden ett större ansvar för att bereda utbildningsplaner.

Vidare framhålls att relationerna mellan programråden, programansvariga institutioner och lärarutbildningsberedningar bör tydliggöras.

Riksrevisionen rekommenderar att Stockholms universitet utvecklar formerna för att beakta studenternas erfarenheter av utbildningen. Riksrevisionen framhåller att studenterna i högre grad måste involveras i utvecklingen av utbildningen och att lärosätena därför behöver utveckla fungerande former för studentinflytande. Samma rekommendation lämnas även till Högskolan i Gävle.

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen framhåller i sin skrivelse att Riksrevisionens granskning av styrningen av ämneslärarutbildningen vid de tre lärosätena välkomnas och att rapporten kan bidra till att utveckla lärosätenas styrning av ämneslärarutbildningen. Vidare framhåller regeringen att man förutsätter att de granskade lärosätena tar del av rekommendationerna.

Regeringen påtalar också att det, såsom Riksrevisionen påpekar, är viktigt för kvaliteten på ämneslärarutbildningarna att utbildningarna styrs och organiseras på ett ändamålsenligt sätt internt på lärosätena. Hur lärosäten väljer att göra detta är dock en fråga för varje lärosäte och dess ledning, och varje lärosäte måste hitta den struktur och styrning som passar den egna verksamheten bäst.

Regeringen redogör i skrivelsen för de satsningar som har gjorts för att bygga ut lärarutbildningarna och KPU vid universitet och högskolor. Regeringen framhåller att satsningar har gjorts för att universitet och högskolor ska kunna erbjuda fler relevanta sommarkurser, med prioritet för kurser inom lärarutbildningen. Regeringen påtalar även att åtgärder har initierats för att fler högskoleutbildade ska kunna ställa om till ämneslärare, som att införa en särskild KPU för forskarutbildade och att studenter på KPU har fått rätt till den högre bidragsnivån inom studiemedlet. Vidare framhålls att regeringen har förstärkt den särskilda vidareutbildningen för lärare som gör det möjligt för obehöriga lärare och forskollärare som arbetar att läsa in en behörighetsgivande lärar- eller forskollärarutbildning.

Regeringen framhåller även insatser som genomförts för att stärka kvaliteten i lärarutbildningarna. Exempelvis har ersättningsbeloppen för bl.a. lärarutbildningar höjts för att möjliggöra fler lärarledda timmar. Även ersättningarna för verksamhetsförlagd utbildning inom lärarutbildningen har höjts. Verksamheten med särskilda övningsskolor och övningsförsikolor, som syftar till att öka kvaliteten i den verksamhetsförlagda utbildningen, har utökats och permanentats. Satsningar har också gjorts för att stärka forskningsanknytningen inom lärar- och forskollärarutbildningen, bl.a. genom en satsning på forskarskolor för lärarutbildare. Dessutom framhålls att regeringen arbetar vidare med ytterligare insatser för att stärka lärarutbildningen, såväl inom ramen för den sakpolitiska överenskommelsen

mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, som inom andra processer.

Regeringen anför slutligen att Riksrevisionens rekommendationer riktar sig till lärosätena och att regeringen förutsätter att de berörda lärosätena tar del av rekommendationerna för att utveckla styrningen av ämneslärarutbildningen. Vidare framhålls att regeringen inte avser att vidta några åtgärder till följd av rapporten och att Riksrevisionens rapport anses slutbehandlad med regeringens skrivelse.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av lärosätenas styrning av ämneslärarprogrammen och KPU. Utskottet konstaterar att Riksrevisionen har lämnat ett antal rekommendationer till de granskade lärosätena och förutsätter, likt regeringen, att lärosätena tar del av rekommendationerna. Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelse 2020/21:61 Riksrevisionens rapport om styrningen av ämneslärarutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet till handlingarna.

Kompletterande pedagogisk utbildning

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår fyra motionsyrkanden om kompletterande pedagogisk utbildning (KPU).

Jämför reservationen (M).

Motionen

I kommittémotion 2020/21:3819 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkande 1 föreslås att lärosätena bör ges i uppdrag att, i samråd med Skolverket, ta fram en gemensam grund för vilka krav som ska gälla för respektive KPU-inriktning och hur behörigheten ska bedömas. Enligt motionärerna begränsar regelverken möjligheterna för ämnes- och yrkeskunniga att bli lärare, bl.a. genom att lärosätena ställer olika förkunskapskrav och gör olika bedömningar av behörigheter till KPU.

I yrkande 2 föreslår motionärerna att antagningen till KPU ska bli mer generös. Enligt motionärerna bör personer som är högt akademiskt meriterade och andra yrkesskickliga inte hindras från att påbörja en KPU enbart på grund av att de saknar ett par högskolepoäng.

Motionärerna anför i yrkande 3 att det bör permanentas och öppnas upp för fler lärosäten att erbjuda KPU med förhöjd studietakt så att akademiker och yrkesverksamma kan läsa in en lärarlegitimation på ett år, dvs. två terminer i stället för tre. Motionärerna menar att en sådan åtgärd skulle underlätta och förkorta vägen till läraryrket.

I yrkande 4 anföras att kraven är, och ska förbli, höga när det gäller tillstånd att driva lärarutbildning. Motionärerna framför att det i dag dock är onödigt svårt att få tillstånd att bedriva KPU om man inte samtidigt bedriver en lärarutbildning, vilket kraftigt hämmar möjligheten för fler aktörer att växa fram. Motionärerna anser därför att hinder för fristående KPU bör undanröjas.

Bakgrund och gällande rätt

Allmänt om kompletterande pedagogisk utbildning

KPU ger personer som redan har en högskoleutbildning med ämnesstudier i undervisningsämnen möjlighet att komplettera med studier inom den utbildningsvetenskapliga kärnan och verksamhetsförlagd utbildning för att kunna avlägga en ämneslärarexamen. Bestämmelser om utbildningen finns i förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen.

Det finns även möjlighet för personer som har en examen på forskarnivå att studera en kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen med högre studietakt. Bestämmelserna finns i förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Tillstånd att bedriva kompletterande pedagogisk utbildning

KPU kan anordnas av de lärosäten, såväl statliga som enskilda, som har tillstånd att utfärda ämneslärarexamen. I dag använder sig ett tjugotal lärosäten av möjligheten att anordna KPU (departementspromemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan, U2021/00301). Bestämmelser om tillstånd för en högskola att utfärda ämneslärarexamen efter att en student har genomgått KPU anges i 6 kap. 5 e och f § högskoleförordningen (1993:100).

Utöver de statliga universiteten och högskolorna finns i nuläget 17 enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd (UHR, studera.nu, hämtad 2021-04-29). Lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina ställer upp krav som en enskild utbildningsanordnare måste uppfylla för att få examenstillstånd.

Antagning till och behörighetskrav för kompletterande pedagogisk utbildning

Enligt 4 kap. 1 § högskolelagen ska högskolorna, så långt det kan ske med hänsyn till kvalitetskravet i 1 kap. 4 § första stycket, ta emot de sökande som uppfyller behörighetskraven för studierna som studenter. Vidare framgår att den högskola som anordnar en utbildning avgör vilka behörighetsvillkor som ska gälla för att bli antagen till utbildningen, om inte annat följer av föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (4 kap. 2 § högskolelagen).

Behörighetskraven för att delta i KPU med inriktning mot arbete i grundskolans årskurs 7–9 och gymnasieskolan framgår av 4–7 §§ förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen och 5–9 §§ förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå. Särskild behörighet till utbildningen har också den som genom svensk eller utländsk utbildning, praktisk erfarenhet eller på grund av någon annan omständighet har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (7 § förordningen [2011:686] och 9 § förordningen [2016:705]).

Högskolan får, enligt 7 kap. 3 § högskoleförordningen (1993:100), besluta om undantag från något eller några behörighetsvillkor om det finns särskilda skäl. En högskola ska göra undantag från något eller några behörighetsvillkor om sökanden har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen utan att uppfylla behörighetsvillkoren.

Studietakt m.m.

KPU består av 90 högskolepoäng, vilket i regel motsvarar tre terminers heltidsstudier. Det finns även möjlighet att studera KPU på halvfart och med förhöjd studietakt. Flera lärosäten anordnar utbildningen så att den även ges under sommarterminen, vilket innebär att den totala studielängden kortas ned. Inom ramen för regeringens satsning på fler relevanta kurser har regeringen angett att lärosätena särskilt ska prioritera kurser inom KPU i syfte att förkorta studietiden (departementspromemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan, U2021/00301).

För studerande med en forskarexamen ska varje utbildning anordnas för studier på heltid under tolv månader i följd, enligt 13 § förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå.

Pågående arbete

Förlängning av pågående satsningar, m.m.

Regeringen redogör i skrivelsen för pågående insatser för att bygga ut och stärka kvaliteten i lärarutbildningarna (se ovan).

Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2021 att det måste bli enklare för högskoleutbildade att omskola sig och bli lärare. Regeringen anför bl.a. att kortare ämneskurser och påbyggbara kurser kan skapa effektiva och ändamålsenliga utbildningsvägar till lärar- och forskollärarexamen. I budgetpropositionen föreslogs bl.a. en ytterligare utökning av KPU under perioden 2021–2024 och att medel avsätts under perioden 2021–2026 för att möjliggöra att satsningen på särskild KPU för personer med examen på forskarnivå kan fortsätta.

Medel för validering inom kompletterande pedagogisk utbildning

I syfte att göra det möjligt för fler att bli behöriga att påbörja en KPU avsätts för 2021 medel för att täcka kostnader vid validering av sökandes reella kompetens för behörighet till utbildning som ges enligt förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen (regleringsbrevet för budgetåret 2021 avseende *anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*). I regleringsbrevet anges att många som söker KPU inte bedöms uppfylla kraven för särskild behörighet då de inte bedöms uppfylla kraven på tillräckliga ämneskunskaper. Vidare framhålls att det är angeläget att lärosäten som erbjuder KPU prövar om den sökande uppfyller kraven för särskild behörighet på andra grunder än genom ämneskurser med högskolepoäng.

Pågående försöksverksamhet

För att öka rekryteringen av ämneslärare, särskilt i matematik, naturorienterade ämnen och teknik, pågår också försöksverksamheter med särskild KPU som regeringen har tillfört särskilda medel (Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende *anslag 2:64 inom utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*). Här ingår projektet Brobyggaren vid Göteborgs universitet, Luleå tekniska universitets och Teach for Swedens utbildning där studenterna genomgår en KPU samtidigt som de arbetar i en skola med låg måluppfyllelse samt Högskolan i Halmstads projekt med en ämnesdidaktisk KPU.

Uppdrag om att skapa fler vägar in i lärar- och förskolläraryrkena

I augusti 2018 fick Umeå universitet, tillsammans med Göteborgs universitet, Stockholms universitet, Linköpings universitet, Karlstads universitet, Malmö universitet och Högskolan Dalarna, i uppdrag att skapa ändamålsenliga och effektiva utbildningsvägar till lärar- och förskolläraryrkena. Det består bl.a. i att utveckla och använda strukturerade metoder för bedömning och validering av reell kompetens för att främja tillträde till en lärar- eller förskolläraryrkeutbildning. I uppdraget ingår också att erbjuda kompletterande kurser, t.ex. ämneskurser, för att studenterna ska bli behöriga till en KPU. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 mars 2022.

Departementspromemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan

Punkt 56 i den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna anger att lärarutbildningen ska reformeras. Bland annat framgår att förutsättningarna för akademiker att välja läraryrket ska underlättas, att längden på KPU ska kortas ned och att studietakten ska höjas.

Den 15 januari 2021 remitterades promemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan (U2021/00301), som bl.a. innehåller ett förslag om en femårig försöksverksamhet med kortare KPU för personer med

en tidigare examen. Utbildningen föreslås även kunna kombineras med anställning som lärare på deltid och då kunna anordnas under längre tid än ett kalenderår eller ett normalstudieår och i annan studietakt. Utbildningen ska enligt förslaget anordnas vid de universitet eller högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) eller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och som regeringen beslutar.

I promemorian framhålls även att det krävs att det blir tydligt att lärosätena ska göra en mer flexibel bedömning där den sökandes samlade ämneskunskaper i större utsträckning tas till vara, för att fler sökande ska beredas plats på utbildningarna. Därför föreslås ändringar i kravet för behörighet till de nuvarande utbildningarna. En ny bestämmelse ska enligt förslaget införas i de två befintliga förordningar som styr KPU, dvs. förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen och förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå. Den föreslagna bestämmelsen innebär att även personer som har ämneskunskaper i ett undervisningsämne som har sådan relevans för undervisningsämnet att det kan anses motsvara poängkraven för särskild behörighet ska kunna antas till utbildningen. Det föreslås också att det ska förtydligas att det ska vara möjligt att anordna kompletterande utbildning så att studenten kan skriva ett självständigt arbete om 15 högskolepoäng och därmed uppnå kraven för examen.

Sista dagen för att svara på remissen var den 15 april 2021. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vill inledningsvis understryka allvaret med den rådande lärarbristen. Det behövs alternativa vägar till läraryrket för att hantera bristen på lärare, och utskottet är därför positivt till de satsningar på kompletterande pedagogisk utbildning som regeringen har gjort. Liksom utskottet tidigare har framfört är det positivt att regeringen på olika sätt arbetar för att öka intresset för läraryrket, att underlätta för obehöriga lärare att nå behörighet och att andra yrkesgrupper kan övergå till undervisning (bet. 2020/21:UbU1). Utskottet menar samtidigt att fortsatta ansträngningar kommer att krävas för att hantera lärarbristen.

När det gäller yrkandena om att ta fram en gemensam grund för vilka krav som ska gälla för respektive KPU-inriktning och hur behörigheten ska bedömas samt att antagningen till KPU bör vara mer generös vill utskottet anföra följande.

Behörighetskraven för att delta i KPU framgår av förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen och förordningen (2016:705) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen för personer som har en examen på forskarnivå. Av respektive förordning framgår även att den som har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen har särskild behörighet till utbildningen.

Utskottet vill även hänvisa till att varje lärosäte ska göra en individuell bedömning av sökandes reella kunskaper och att sådana bedömningar inte ska göras schablonmässigt, utan en individuell värdering av de åberopade meriterna måste göras (prop. 2001/02:15 s. 54).

Utskottet vill också hänvisa till regeringens pågående arbete för att skapa fler vägar till läraryrket, t.ex. de avsatta medlen för att täcka kostnader vid validering av sökandes reella kompetens för behörighet till KPU. Vidare noterar utskottet förslagen som lämnats i promemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan (U2021/00301), vilka syftar till att fler sökande ska beredas plats på KPU. Utskottet vill avvakta beredningen av förslagen i promemorian, t.ex. ändringarna i kravet för behörighet till de nuvarande utbildningarna som syftar till att tydliggöra att lärosätena ska göra en mer flexibel bedömning där den sökandes samlade ämneskunskaper i större utsträckning tas till vara.

Mot bakgrund av det anförda avstyrker utskottet motion 2020/21:3819 yrkandena 1 och 2.

Även när det gäller yrkandet om att förkorta KPU till ett år vill utskottet hänvisa till remisspromemorian Ökad kvalitet i lärarutbildningen och fler lärare i skolan (U2021/00301). I promemorian föreslås bl.a. en försöksverksamhet med kortare KPU för personer med en tidigare examen. Utskottet anser att beredningen av förslaget bör avvaktas och avstyrker mot den bakgrunden motion 2020/21:3819 yrkande 3.

När det gäller yrkandet om att undanröja hinder för fristående kompletterande pedagogisk utbildning kan utskottet konstatera att de krav som en enskild utbildningsanordnare måste uppfylla för att få examenstillstånd ställs upp i lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Frågan om möjligheten för enskilda huvudmän att anordna högskoleutbildning har behandlats av utskottet vid ett antal tidigare tillfällen. Utskottet har bl.a. avstyrkt förslag om en annan ordning för fristående aktörer som vill bedriva lärarutbildning eller kompletterande pedagogisk utbildning med hänvisning till att det är viktigt att säkerställa utbildningens kvalitet genom att det ställs krav som utbildningsanordnare måste uppfylla för att få bedriva högskoleutbildning (bet. 2015/16:UbU15 och 2018/19:UbU13). Utskottet har ingen annan uppfattning i frågan nu och avstyrker därför motion 2020/21:3819 yrkande 4.

Reservationen

Kompletterande pedagogisk utbildning, punkt 2 (M)

av Kristina Axén Olin (M), Lars Püss (M) och Marie-Louise Hänel Sandström (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3819 av Kristina Axén Olin m.fl. (M) yrkandena 1–4.

Ställningstagande

Regeringen påpekar i skrivelsen att den under de senaste åren gjort stora satsningar på att bygga ut lärarutbildningarna och KPU, och att en rad ytterligare insatser för att stärka lärarutbildningen arbetas fram inom ramen för den sakpolitiska överenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Riksrevisionen lämnar inga rekommendationer till regeringen, utan endast till de berörda lärosätena, och regeringen avser inte att vidta några åtgärder till följd av rapporten. Vi anser dock mot bakgrund av ärendets vikt och de problem som Riksrevisionen uppmärksammar att regeringen bör vidta ett antal åtgärder för att omedelbart höja kvaliteten och attraktiviteten på samtliga av landets ämneslärarprogram och KPU.

Vi instämmer i regeringens syn att varje lärosäte själv bäst säkerställer att utbildningarna styrs och organiseras på ett ändamålsenligt sätt. De övriga åtgärder som regeringen radar upp för att locka fler till läraryrket, genom exempelvis KPU, är dock inte tillräckliga.

Många av de sökande till KPU saknar ofta bara några enstaka högskolepoäng. Orsaken till detta är stelbenta regelverk som begränsar möjligheterna för ämnes- och yrkeskunniga att bli lärare. Bland annat ställer lärosätena olika förkunskapskrav och gör olika bedömningar av behörigheter. Det är regler som måste förändras utan att kvaliteten försämras. Vi föreslår därför att regeringen ger lärosätena i uppdrag att, i samråd med Skolverket, ta fram en gemensam grund för vilka krav som ska gälla för respektive KPU-riktning och hur behörigheten ska bedömas.

Personer som i dag är högt akademiskt meriterade och andra yrkesskickliga ska inte hindras att påbörja en KPU enbart på grund av att de saknar ett par högskolepoäng. Vi vill därför se en generösare antagning till KPU.

KPU genomförs i dag på ett och ett halvt år. Samtidigt finns alternativa lösningar som underlättar interaktionen mellan teori och klassrumspraktik och som gör att lärarstudenterna blir klara redan på ett år. Vi vill permanenta och öppna upp för fler lärosäten att erbjuda en KPU med förhöjd studietakt så att akademiker och yrkesverksamma kan läsa in en lärarlegitimation på ett år, dvs. två terminer i stället för tre. Detta förslag underlättar och förkortar vägen till läraryrket.

Kraven är, och ska förbli, höga när det gäller tillstånden att driva lärarutbildning. I dag är det dock onödigt svårt att få tillstånd att driva KPU om man inte samtidigt har en lärarutbildning, något som kraftigt hämmar möjligheten för fler aktörer att växa fram. Vi har tidigare uppmanat regeringen att skyndsamt kartlägga de hinder som begränsar fristående aktörer från att starta och bedriva KPU. Det behovet kvarstår. Vi anser att hinder för fristående KPU bör undanröjas.

Regeringen bör vidta åtgärder enligt vad som anförts ovan.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2020/21:61 Riksrevisionens rapport om styrning av ämnesläroterutbildningen vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet.

Följdmotionen

2020/21:3819 av Kristina Axén Olin m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en gemensam grund för vilka krav som ska gälla för respektive inriktning inom kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om generösare antagning till kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att förkorta kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) till ett år och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att undanröja hinder för fristående kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) och tillkännager detta för regeringen.