

Att styra utbildning till ämneslärare

RIR 2020:15



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-565-7

RIR 2020:15

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Att styra utbildning till ämneslärare

– en granskning av Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet

Riksrevisionen har granskat lärosätenas styrning av ämneslärarprogram och kompletterande pedagogisk utbildning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Jens Pettersson har varit föredragande. Revisionsledare Elin Sundberg och revisionsdirektör Sofia Sandgren Massih har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Jens Pettersson

För kännedom:

Regeringskansliet; Utbildningsdepartementet
Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet, Stockholms universitet samt övriga universitet och högskolor som bedriver ämneslärarutbildning.

ATT STYRA UTBILDNING TILL ÄMNESLÄRARE

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	4
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	9
1.4 Metod och genomförande	12
2 Om utbildning till ämneslärare	14
2.1 Flera vägar till en ämneslärarexamen	14
2.2 Att styra lärarutbildning innebär flera utmaningar	16
2.3 Resurstilldelning till lärarutbildningarna	17
2.4 Kvalitet i lärarutbildningarna	18
3 Högskolan i Gävle	19
3.1 Utbildningsutbud och organisation	19
3.2 Övergripande resursfördelning	22
3.3 Bedömning av styrningen	22
4 Linnéuniversitetet	27
4.1 Utbildningsutbud och organisation	27
4.2 Övergripande resursfördelning	29
4.3 Bedömning av styrningen	29
5 Stockholms universitet	36
5.1 Utbildningsutbud och organisation	36
5.2 Övergripande resursfördelning	40
5.3 Bedömning av styrningen	40
6 Slutsatser och rekommendationer	48
6.1 De granskade lärosätena kan utveckla styrningen av ämneslärarprogrammet och KPU	48
6.2 Behov av tydligare ansvar och mandat och mer effektiv samordning	50
6.3 Universitets- och högskoleledningarna är olika aktiva i sin resursstyrning	51
6.4 Ämneslärarutbildning i förändring	51
6.5 Styrning av lärosätena i förhållande till styrning av utbildning till ämneslärare	53
6.6 Rekommendationer	53
Referenslista	55
Bilaga 1. Metod	61

Sammanfattning och rekommendationer

För elever i skolan är det viktigt att få undervisning av lärare som genomgått en utbildning av hög kvalitet. Under en längre tid har kritik riktats mot ämneslärarutbildningen från flera håll. Utmaningar i styrningen av utbildningen är en möjlig förklaring till att problemen framstår som svåra att åtgärda. Riksrevisionen har granskat om styrningen på Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet ger ämneslärarprogram och kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) goda förutsättningar att utvecklas.

Granskningen visar att styrningen fungerar olika bra på de tre lärosätena. För att bidra till en ökad kvalitet i ämneslärarprogrammen och KPU behöver de därför i olika grad tydliggöra ansvarsfördelningen, förbättra samordningen och i högre utsträckning ta tillvara studenternas erfarenheter i styrningen. Brister i styrningen kan vara en av flera förklaringar till den bestående kritiken som riktats mot utbildningen.

Granskningens resultat

Variation i brister i styrningen av ämneslärarutbildning

De tre lärosätena har olika förutsättningar att styra ämneslärarprogram och KPU, men samtliga har utrymme att utveckla styrningen av sina utbildningar.

- Högskolan i Gävle kan utveckla sin styrning av ämneslärarprogrammen och KPU. Lärosätets styrning och dess små och relativt sammanhållna utbildningar skapar dock i stort förutsättningar för att utbildningen ska kunna utvecklas.
- Linnéuniversitetet kan förbättra styrningen av utbildningarna, men har i huvudsak lyckats skapa goda strukturer för att utbildningarna ska kunna utvecklas, trots många studenter och ämnesinriktningar.
- Stockholms universitets storlek och utbildningens organisatoriska spridning innebär utmaningar för styrningen på lärosätet. Universitetet är det lärosäte där styrningen har störst utvecklingsmöjligheter.

Ansvarsfördelningen är ibland otydlig på lärosätena

På Högskolan i Gävle är ansvaret för utveckling av utbildningarna tydligt knutet till en utbildningsledare. Vid Linnéuniversitetet ger den tydliga ansvarsfördelningen förutsättningar för att kunna fatta viktiga beslut om utveckling av utbildningarna. Trots det kan de båda lärosätena arbeta för att förtydliga ansvaret. På Stockholms universitet är det oklart vilken funktion som bär ett samlat ansvar för ämneslärarprogrammen och KPU. Istället är ansvaret uppdelat på många aktörer, och delvis överlappande.

Samordningen behöver bli mer effektiv

Ämneslärarutbildningen är komplex och utmanande att styra, och ju mer omfattande utbildningen är, desto mer samordning krävs. Därför är uppfattningen att det tar tid att utveckla utbildning till ämneslärare mer utbredd på Stockholms universitet och Linnéuniversitetet, jämfört med Högskolan i Gävle. På Stockholms universitet gör dock otydligt och delvis överlappande ansvar, kombinerat med en omfattande beredningsorganisation, att samordningen blir tidskrävande och alltför sällan omsätts i åtgärder som utvecklar utbildningen.

Samordning handlar också om att tillvarata kompetens som är viktig för utbildningen. Högskolan i Gävle behöver utveckla samverkan mellan olika aktörer i styrningen av ämneslärarutbildningarna. Vinster av samordningen behöver då ställas mot kostnader för att utöka densamma.

Studenters syn på utbildningen kan bättre tas tillvara

Studenterna bör vara en central källa för kontinuerlig information om programmets kvalitet. De kan ge samlade omdömen om utbildningen, exempelvis om den hänger ihop och om relationen mellan olika ämnen. Studenternas medverkan i utvecklingsarbetet varierar dock. Linnéuniversitetet har gjort störst ansträngningar för att ta vara på studenternas perspektiv på utbildningen.

Rekommendationer

För att förbättra styrningen så att den bidrar mer effektivt till högre kvalitet i ämneslärarprogrammen och KPU lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer.

Rekommendationer till Högskolan i Gävle och Stockholms universitet

- Utveckla formerna för att beakta studenternas erfarenheter av utbildningen. Studenterna måste i högre grad involveras i utvecklingen av utbildningen, och lärosätena behöver därför utveckla fungerande former för studentinflytande.

Rekommendationer till Högskolan i Gävle

- Ta fram strukturer för att ytterligare involvera ansvariga för ämnen och utbildningsvetenskaplig kärna i styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU. Nyttan av utökat samarbete bör avvägas mot ökade kostnader. Samarbetet ska riktas mot konkret utvecklingsarbete av utbildningarnas kvalitet.
- Klargör akademirådets roll i styrningen av utbildning. I det ingår att tydliggöra akademirådets relation till övriga aktörer, särskilt utbildnings- och forskningsnämnden.

Rekommendationer till Linnéuniversitetet

- Säkerställ att det finns en tydlig ansvarsfördelning och tydliga beredningsvägar för utbildning till ämneslärare inom samtliga fakulteter och institutioner som bedriver utbildningen. Exempelvis behövs funktioner med ansvar för respektive ämne som kan delta i samordningen av ämneslärarprogrammen och KPU.
- Säkerställ effektiva kommunikationsvägar mellan nämnden för lärarutbildning, programrådet, kansliet för lärarutbildning, och samtliga fakulteter och institutioner som bedriver utbildning till ämneslärare.

Rekommendationer till Stockholms universitet

Stockholms universitet behöver klargöra ansvarsförhållanden för utbildningarna och öka effektiviteten i samordningen. Mer konkret innebär det följande:

- Klargör vilken funktion som ansvarar för att driva programövergripande utvecklingsarbete för ämneslärarprogrammen och KPU. Överväg att ge programråden en mer framträdande roll och effektivisera deras arbete genom att:
 - minska antalet programråd med ansvar för ämneslärarprogrammen och KPU
 - stärka programrådets relation till lärarutbildningsberedningarna
 - ge programråden ett större ansvar för att bereda utbildningsplaner.
- Tydliggör i övrigt relationer mellan programråden, programansvariga institutioner och lärarutbildningsberedningar.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Riksdagen har flera gånger uttryckt att lärares utbildning och kompetens är centrala faktorer för elevers skolresultat.¹ Staten har åtagit sig att utbilda lärare som kan undervisa i kommunala och fristående skolor. Ansvar för lärarutbildning vilar på de uppemot 30 universitet och högskolor runt om i landet som ger utbildningarna. Omkring 13 500 studenter påbörjar varje år någon av de olika lärarutbildningarna, vilket gör lärarutbildningarna till den största utbildningen i landet. Av dessa studerar drygt 4 000 individer på någon utbildning som leder till ämneslärarexamen.² Kostnaden för utbildning av ämneslärarstudenterna uppgår till uppemot 1,4 miljard kronor per år.³

Kvaliteten i ämneslärarprogrammen⁴ har under en längre period ifrågasatts från olika håll. Under 2019 och 2020 har Universitetskanslersämbetet (UKÄ) granskat kvaliteten i ämneslärarprogrammen vid svenska lärosäten. Nästan hälften av de granskade utbildningarna – 44 av 103 – fick omdömet ”ifrågasatt kvalitet”.⁵ Bland annat uppgav UKÄ att lärosäten hade svårigheter att skapa sammanhållna utbildningar och att de kännetecknades av bristande utbildningsvetenskaplig, didaktisk och ämnesdidaktisk kompetens. Liknande kritik har förekommit sedan 1990-talets början, vilket framgår av betänkandet *En hållbar lärarutbildning*.⁶ Kritik har även förmedlats av forskare, studenter och alumner. Ämneslärarprogram har bland annat uppfattats ha svårt att förmedla kunskaper kring yrkets praktik, och det har framhållits att de teoretiska och praktiska delarna inte är i balans eller sammanhängande.⁷ Inte heller denna kritik är ny, utan har förekommit under en längre tid.

¹ Se till exempel prop. 2010/11:20 s. 25, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171, prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

² Universitetskanslersämbetet, *Årsrapport 2019*, 2019.

³ Summan är en mycket grov uppskattning. Kostnaden beräknas på en genomsnittlig studieavgift för en ämneslärarstudent på några av landets lärosäten och landets totala antal helårsstudenter, läsåret 2018/19. Studieavgifterna skiljer sig åt mellan lärosäten och mellan olika typer av ämneslärarutbildningar.

⁴ I rapporten används ”ämneslärarprogram” om det traditionella långa ämneslärarprogrammet. ”Ämneslärarutbildning” inkluderar ämneslärarprogram och KPU.

⁵ Universitetskanslersämbetet, ”Första resultaten klara i omfattande kvalitetsgranskning av lärarutbildningarna”, hämtad 2019-04-16.

⁶ SOU 2008:109.

⁷ Bejerot m.fl., ”Förberedd för läraryrket? Lärare under 40 år av reformer”, 2018 och Lärarutbildningskonventet, *Tidigare lärarstudenters syn på lärarutbildningen – Analys av Lärarutbildningskonventets alumnenkäter 2017, 2015, 2013 och 2011*, 2018.

Inför granskningen gjorde Riksrevisionen flera intervjuer med lärarutbildare och forskare från såväl Sverige som andra nordiska länder. En uppfattning som förmedlades var att kvaliteten i utbildning till ämneslärare kan kopplas till hur utbildningarna styrs och organiseras internt på lärosätena.⁸ Sedan 1977 har lärarutbildningarna varit en del i universitetens och högskolornas verksamhet. Ett viktigt syfte med att organisera lärarutbildningarna på universitet och högskolor var att kunna nyttja lärosätenas hela vetenskapliga kompetens i utbildningarna. Lärarutbildningarna, och framför allt ämneslärarprogrammet, har både ett brett och djupt innehåll som sträcker sig över många vetenskapsområden, vilket innebär att utbildningarna kan få många inblandade aktörer, med hög arbetsdelning till följd. Av forskning framgår att det finns flera risker förenat med en hög arbetsdelning som kan påverka kvaliteten i en verksamhet.⁹ Ansvar och mandat kan bli otydliga och samordningen ineffektiv. Det kan leda till att det är svårt att fatta beslut, att verksamheten inte hänger samman och att samordningen blir tidsödande och kostsam.

Sammantaget finns goda skäl att anta att en förklaring till den bristande kvaliteten i ämneslärarprogrammen ligger i utmaningar att styra utbildningarna på lärosätena. Komplexiteten i ämneslärarprogrammet ställer högre krav på ett lärosätes förmåga att styra verksamheten än vad som är fallet med andra utbildningar. Det finns också särskilda risker förenade med styrningen av utbildningen. Kritiken mot ämneslärarprogrammet tyder vidare på att åtgärderna för att förbättra utbildningen inte har varit tillräckliga.

Riksrevisionen har därför valt att granska om styrningen på Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet ger ämneslärarprogram och kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) goda förutsättningar att utvecklas. Urvalet har gjorts i syfte att ge en spridning i olika typer av lärosäten, och en spridning i sätt att styra och att organisera utbildning till ämneslärare inom lärosätet. Då cirka en fjärdedel av de studenter som läser till ämneslärare gör det via en KPU, ingår även styrningen av KPU i granskningen.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

I granskningen besvaras följande övergripande revisionsfråga:

- Ger lärosätenas styrning av ämneslärarprogram och kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) förutsättningar för att utbildningarna ska hålla hög kvalitet och utvecklas?

⁸ Intervju med professor vid Uppsala universitet, 2019-04-29, professor vid Åbo akademi, 2019-04-24, seniorprofessor vid Linnéuniversitetet, 2019-05-26 och professor vid Helsingfors universitet, 2019-04-23.

⁹ Blomqvist, *Management – organisations- och ledarskapsanalys*, 2019.

Av bedömningsgrunderna nedan framgår vilka aspekter av styrning som särskilt bedöms i granskningen.

Riksrevisionens granskning har ett annat fokus än UKÄ:s utbildningsutvärdering av ämneslärarprogram. UKÄ granskar främst *utbildningens kvalitet* medan Riksrevisionen granskar *om styrningen ger förutsättningar för en hög kvalitet*.¹⁰

Riksrevisionen har gått igenom hur de tre lärosätena styr utbildningsanslaget till ämneslärarprogrammen och KPU på en övergripande nivå. Att göra en mer detaljerad genomgång av hur styrningen av utbildningsanslag ser ut har bedömts vara alltför komplext och inte möjligt att genomföra inom ramen för granskningen. Av denna anledning görs heller inte några bedömningar av det enskilda lärosätets resursfördelning. Av utrymmesskäl granskas inte styrningen av forskningsanslag. Detta är en viktig del av styrningen, inte minst med tanke på att UKÄ ifrågasatt den vetenskapliga kompetensen vid lärarutbildningarna.

Granskningen fokuserar främst på lärosätenas interna styrning. Samverkan med skolhuvudmän och skolor kring den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU) berörs inte. Även denna fråga är alltför omfattande för att rymmas inom granskningen.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunderna har tagits fram med utgångspunkt i teoribildning om organisation och styrning. De har därefter utvecklats under granskningens gång utifrån intervjuer med lärarutbildare och forskare, samt från en pilotstudie vid Linköpings universitet, se metodbilagan.

Styrningen av universitet och högskolor skiljer sig i vissa avseenden från styrning av andra statliga myndigheter. Lärosätena kan med en högre grad av självständighet utforma verksamheten och styra ekonomiska resurser.¹¹ Enligt regeringen är detta ett sätt att åstadkomma hög kvalitet i verksamheten.¹² I samband med den så kallade autonomireformen år 2011 avreglerades också den interna organisationen på universitet och högskolor. Bland annat avskaffades kravet på att de lärosäten som hade lärarutbildning skulle ha ett särskilt lärarutbildningsorgan. Bakgrunden var att den tidigare regleringen bedömdes vara alltför detaljerad och det särskilda organet ansågs ha en oklar ställning på lärosätena.¹³ Regeringens utgångspunkt var att lärosätena bör organisera ansvaret för lärarutbildning på det sätt som de finner lämpligast utifrån sina egna förutsättningar.¹⁴

¹⁰ I UKÄ, *Vägledning för utbildningsutvärdering på grundnivå och avancerad nivå*, 2018, framgår vad som granskas. UKÄ granskar personal och utbildningsmiljöer, som kan ses som förutsättningar för utbildningen. Dessa delar ingår inte i Riksrevisionens granskning.

¹¹ Regeringsbeslut, dir. 2017:46.

¹² Prop. 2009/10:149, s. 14.

¹³ Prop. 2009/10:49, prop. 2009/10:89, SOU 2015:92.

¹⁴ Prop. 2009/10:89, s. 48.

Lärosätena är samtidigt bundna av lag och förordning. Regeringen utser ett lärosätes styrelse och rektor. Styrelsen för ett universitet eller en högskola ansvarar för verksamheten och ska bland annat besluta i viktigare frågor om verksamhetens övergripande inriktning och lärosätets organisation. Styrelsen beslutar också i viktigare frågor om den interna resursfördelningen och hur resursfördelningen ska följas upp. I övriga uppgifter och frågor ska rektorn besluta, om inte något annat angetts av styrelsen, lag eller förordning.¹⁵ Respektive styrelse bestämmer därför hur lärosätet ska styras, vilken organisatorisk struktur som väljs, vilka organ och chefer som ska finnas och deras uppgiftsbeskrivningar.

Grundläggande för verksamheten är vidare att den ska avpassas så att en hög kvalitet nås i utbildningen. De tillgängliga resurserna ska utnyttjas effektivt för att hålla en hög kvalitet i verksamheten, enligt högskolelagen.¹⁶ Lärosätenas ledning ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och att verksamheten fortlöpande utvecklas, enligt myndighetsförordningen.¹⁷ Enligt Riksrevisionen är en ändamålsenlig styrning av ämneslärarytbildning central för en hög kvalitet i utbildningen. En god styrning är även grundläggande för ett effektivt resursutnyttjande.

1.3.1 Styrning som ger förutsättningar för kvalitet

De svenska lärosätena har en rad likheter. Ofta är de utpräglat decentraliserade verksamheter där professionella i stor utsträckning själva bestämmer hur de lägger upp och genomför sitt arbete.¹⁸ Det finns också skillnader mellan lärosäten, exempelvis lärosätets storlek och graden av specialisering inom olika institutioner. Även ämneslärarytprogram och KPU kan se olika ut, exempelvis vad gäller vilka ämnesinriktningar som erbjuds, undervisningsupplägg (exempelvis arbetsintegrerade program) och antalet studenter inom utbildningen. Lärosäten bedriver omfattande verksamhet där utbildning av ämneslärare endast är en del. *Hur* ett lärosäte bör styra för att utbildning till ämneslärare ska ges goda förutsättningar att hålla hög kvalitet behöver därför anpassas efter utbildningens behov och förutsättningarna på respektive lärosäte. Oavsett detta menar Riksrevisionen att en ändamålsenlig styrning ska uppfylla de tre kriterier som beskrivs nedan.

¹⁵ 2 kap. 2–5 §§ högskolelagen och 2 kap. 1–3 §§ högskoleförordningen.

¹⁶ 1 kap. 4 § högskolelagen (1992:1434).

¹⁷ 3 och 6 §§ myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁸ Alveson och Sveningsson, *Organisationer, ledning och processer*, 2019.

På lärosätet finns tydliga ansvar och mandat hos en eller flera funktioner att utveckla kvaliteten

Forskare och lärarutbildare som intervjuades inför granskningen uttryckte att det är viktigt att det finns en funktion för ämneslärarprogrammen och KPU med ansvar för utbildningarna.¹⁹ Tydlig ansvarsfördelning och tydliga mandat beskrivs ofta i organisationslitteratur vara centralt för organisationer med hög komplexitet.²⁰ Riksrevisionen utgår därför från att det behöver finnas funktioner på lärosätet med tydliga mandat och ansvar för att utveckla utbildningens innehåll och struktur. En sådan funktion kan vara en ledningsfunktion som en chef eller en nämnd. Andra sådana funktioner är exempelvis utbildningsledare eller programråd. Tydliga ansvar och mandat kännetecknas av:

- att formellt beslutat ansvar och mandat stämmer överens med funktionens roll i praktiken, och den föreställning som chefer och medarbetare har av funktionen
- att ansvar och mandat för olika funktioner hålls åtskilda, så att överlappande funktioner undviks.

Ansvar och mandat är också viktigt för hur väl samordningen fungerar i komplexa organisationer, se följande bedömningsgrund.

Styrningen möjliggör effektiv samordning

Utbildning till ämneslärare består av kurser som ges av ett flertal institutioner inom olika vetenskapsområden. Tillsammans ska de ge studenterna en sammanhållen utbildning med såväl ämnesmässiga som professionsrelevanta kunskaper. Därmed finns ett behov av samordning mellan olika delar av lärosätet, på olika organisatoriska nivåer och enheter, för att en samordnad utveckling ska ske. Samordningen behöver vara effektiv för att jämka organisationens olika mål och intressen. En effektiv samordning förutsätter att det finns²¹:

- samordning mellan funktioner på olika hierarkiska nivåer inom lärosätet, exempelvis mellan fakultets- och institutionsnivå
- samordning inom och mellan funktioner på samma organisatoriska nivå, exempelvis mellan flera olika programråd.

Samordningens omfattning behöver vägas mot nyttan den ger. En allt för omfattande samordning kan bli tidskrävande och därmed kostsam.

¹⁹ Intervju med professor vid Stockholms universitet, 2019-04-27, seniorprofessor vid Linnéuniversitetet, 2019-05-26, professor vid Göteborgs universitet, 2019-03-25, professor vid Helsingfors universitet, 2019-04-23 och regeringen särskilda utredare, 2019-05-15.

²⁰ Blomqvist, *Management – organisations- och ledarskapsanalys*, 2019.

²¹ Ibid.

I styrningen beaktas relevant kompetens

Riksrevisionen menar att det i en mångdisciplinär utbildning finns behov av att olika perspektiv tas tillvara i styrningen för att hög kvalitet ska kunna uppnås. Det innebär att de funktioner som har ansvar för och mandat att utveckla kvaliteten och samordna utbildningen, till delar behöver innefatta personer med kunskap inom ämne, ämnesdidaktik, utbildningsvetenskaplig kärna (UVK) och VFU.

Lärosätet ska också verka för att studenterna tar en aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen enligt högskolelagen.²² Studentperspektivet är särskilt viktigt med tanke på att studenterna har ett helhetsperspektiv genom att de tar del av utbildningens samtliga delar. Eftersom ämneslärarprogrammen och KPU är professionsutbildningar menar Riksrevisionen att perspektiv från skolhuvudmän också bör beaktas i styrningen.

1.4 Metod och genomförande

Riksrevisionen har granskat styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU vid Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet. Inför granskningen gjorde vi uppemot 20 intervjuer med sakkunniga och gick igenom litteratur på området där vi undersökte olika tänkbara faktorer som kan påverka kvaliteten i utbildningarna. Mot bakgrund av vad som framkom valde vi att koncentrera oss på styrning, som bedömdes vara en grundläggande faktor för att utbildning till ämneslärare ska kunna nå hög kvalitet. Mer utförlig information om olika vägval, genomförande och metod finns i metodbilagan.

Urvalet av de tre lärosätena har gjorts i syfte att ge en spridning i olika typer av lärosäten (universitet eller högskola, större eller mindre lärosäte), och en spridning i sätt styra och organisera utbildningarna. Lärosätena kan förenklat sägas antingen ha lärarutbildningen organiserad inom befintlig besluts- och organisationsstruktur på lärosätet, alternativt i en särskild besluts- och organisationsstruktur. I urvalet togs också hänsyn till antal ämneslärarstudenter och ämnesinriktningar. De valda lärosätena har därför olika förutsättningar och utgör enskilda exempel på styrning som granskas var för sig. Trots lärosätenas olikheter kan jämförelser bidra till en ökad förståelse för styrning av ämneslärarprogram och KPU generellt. Det hade varit önskvärt att granska fler lärosäten för att få ytterligare variation i typer av lärosäten, men det bedömdes inte möjligt inom ramen för granskningen. Urvalet har inte gjorts utifrån mått på kvalitet i lärosätenas utbildningar.

²² 1 kap. 4a § högskolelagen (1992:1434).

Riksrevisionen har granskat styrningen av utbildningarna genom både dokumentstudier och intervjuer. Bland annat har arbets- och delegationsordningar, beslut och mötesanteckningar för åren 2018 och 2019 undersökts. Intervjustudien gjordes vid besök på de tre lärosätena under november 2019. De flesta intervjuerna genomfördes med grupper av personer (2-5 personer). Totalt genomfördes 61 intervjuer:

- Högskolan i Gävle – 16 intervjuer med totalt 32 personer
- Linnéuniversitetet – 21 intervjuer med totalt 39 personer
- Stockholms universitet – 24 intervjuer med totalt 49 personer.

De intervjuade representerar olika organisatoriska nivåer inom lärosätet, exempelvis intervjuades rektor, dekaner och prefekter eller motsvarande, och enskilda lärare som undervisade inom olika delar i utbildningen. Representanter för olika beslutande och rådgivande organ intervjuades också. Även ett fåtal studenter intervjuades med syfte att få ett brukarperspektiv. Intervjuerna kompletterade dokumentstudien genom att fånga aspekter av styrningen som inte framkommer i formella dokument.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Jens Pettersson och projektmedarbetarna Elin Sundberg, Krister Sund och Tobias Hamfelt. Två referenspersoner har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten:

- Anders Ivarsson Westerberg, professor i offentlig förvaltning på Södertörns högskola
- Sven-Erik Hansén, professor i pedagogik på Åbo akademi.

Företrädare för Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet), Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Om utbildning till ämneslärare

Kapitlet beskriver inledningsvis olika typer av utbildningar och regleringen kring dessa. Därefter presenteras några av de styrningsmässiga utmaningarna kring ämneslärarutbildning och hur regeringens resursfördelning till utbildningarna går till.

2.1 Flera vägar till en ämneslärarexamen

Sedan 2011 ges följande lärarexamina: förskollärarexamen, grundlärarexamen, ämneslärarexamen och yrkeslärarexamen. Idag erbjuds flera sätt att nå en ämneslärarexamen; långt ämneslärarprogram, kompletterande pedagogisk utbildning (KPU), vidareutbildning av lärare som saknar lärarexamen (VAL) och utländska lärares vidareutbildning (ULV).²³

2.1.1 Ämneslärarprogram ges med två inriktningar

Drygt 4 000 studenter påbörjar varje år en utbildning som leder till en ämneslärarexamen. Omkring tre fjärdedelar studerar på ämneslärarprogrammen. Ämneslärarprogrammen ges med två inriktningar: examen för undervisning i grundskolans årskurser 7 till 9 och för undervisning i gymnasieskolan. De olika inriktningarna skiljer sig i ämnesdjup.²⁴

Examen mot grundskolans årskurser 7 till 9 avläggs på avancerad nivå och kräver 240 till 270 högskolepoäng (hp), beroende på antalet undervisningsämnen (två eller tre) som ingår i examen. Examen med inriktning mot gymnasieskolan kräver 300 till 330 hp, beroende på vilka två undervisningsämnen som ingår. Den totala utbildningslängden för ämneslärarprogrammen kan därför variera mellan 4 och 5,5 år. Gemensamt för båda inriktningarna är att de inbegriper en utbildningsvetenskaplig kärna (UVK) om 60 hp och verksamhetsförlagd utbildning (VFU) om 30 hp. I faktarutan beskrivs utbildningens olika delar mer utförligt.

²³ VAL och ULV ingår inte i granskningen.

²⁴ Examen för gymnasieskolan ger automatiskt behörighet för undervisning i årskurserna 7 till 9. Högskoleförordningen reglerar det antal högskolepoäng som krävs i studier i ämne och ämnesdidaktik för de olika inriktningarna och valda ämnen, samt vilka ämneskombinationer som kan ingå i en ämneslärarexamen.

Ämneslärarprogrammets delar*Utbildningsvetenskaplig kärna (UVK) 60 hp*

I detta ingår enligt högskoleförordningen

- skolväsendets historia, organisation och villkor, och skolans värdegrund
- läroplansteori och didaktik
- vetenskapsteori och forskningsmetodik
- utveckling, lärande och specialpedagogik
- sociala relationer, konflikthantering och ledarskap
- bedömning och betygssättning
- utvärdering och utvecklingsarbete.

Verksamhetsförlagd utbildning (VFU) 30 hp

VFU görs på relevant skola där studenten ska ges handledning av en utbildad lärare i verksamheten. Minst 15 hp av VFU:n ska vara relaterad till de ämnen studenten läser.

Ämne och ämnesdidaktik

Inriktning mot grundskolan årskurs 7–9:

- Studier i ämne och ämnesdidaktik ska utgöras av 165 hp vid två undervisningsämnen och 195 hp vid tre undervisningsämnen.
- Ett undervisningsämne eller ämnesområde ska omfatta minst 90 hp. Om tre undervisningsämnen ingår ska övriga två omfatta minst 45 hp, och om två ämnen ingår ska det andra ämnet omfatta minst 60 hp. När svenska, samhällskunskap eller musik ingår krävs alltid 90 hp i ämnet.

Inriktning mot gymnasieskolan:

- Studier i ämne och ämnesdidaktik ska utgöra 225 eller 255 hp i två undervisningsämnen, varav 15 hp ska utgöra ämnesrelaterad VFU.
- Utbildningen ska omfatta en fördjupning om 120 hp i relevant ämne eller ämnesområde och en fördjupning om 90 hp i ett annat ämne eller ämnesområde. När svenska, samhällskunskap eller musik ingår krävs alltid 120 hp i ämnet.

Det framgår inte av högskoleförordningen hur stor del av ämnet som ska utgöras av ämnesdidaktik. Kort uttryckt kan sägas att ämnesdidaktik är läran om hur undervisning i ett ämne kan bedrivas.²⁵

2.1.2 Kompletterande pedagogisk utbildning (KPU)

Omkring en fjärdedel av alla nybörjare som ska bli ämneslärare gör det inom ramen för en KPU om 90 hp. KPU ger personer som redan har en högskoleutbildning med ämnesstudier i undervisningsämnen möjlighet att komplettera med studier inom den utbildningsvetenskapliga kärnan och VFU för att få en ämneslärarexamen. Studenten kan genomgå en KPU efter studier om minst 90 hp i ett ämne. Då avlägger studenten en ämneslärarexamen för att undervisa i årskurserna 7 till 9 i ett ämne. Vanligast är dock att KPU-studenterna avlägger en examen mot gymnasieskolan i ett eller flera naturvetenskapliga ämnen.²⁶

²⁵ Se bland annat Linköpings universitet, "Ämnesdidaktik", hämtad 2020-05-04 och Göteborgs universitet, "Kurser vid Göteborgs universitet, ämnesdidaktik", hämtad 2020-05-04.

²⁶ Universitetskanslersämbetet, *Nybörjare och examinerade på lärarutbildning: Var fjärde nybörjare på ämneslärarutbildningen är en KPU-student*, 2018.

2.2 Att styra lärarutbildning innebär flera utmaningar

En högskoleutbildnings kvalitet påverkas av en rad faktorer. Styrningen utgör en viktig del. Även resurser som lärare, undervisningstid och lokaler är viktiga faktorer. Lärarutbildningarna har en rad egenskaper som ger goda skäl för antagandet att styrningen är mer betydelsefull för utbildningens kvalitet än när det gäller andra utbildningar.

Lärarutbildningarnas utformning är komplex. De är mångdisciplinära till sin natur i och med att kurser i utbildningsvetenskaplig kärna, VFU, ämne och ämnesdidaktik ingår i olika omfattning. Dessa olika delar behöver summera till ett sammanhållet program med tydlig kunskapsmässig progression och yrkesrelevans.²⁷ Programmets utveckling, exempelvis hur väl utbildningens innehåll svarar mot samtliga mål som ska uppfyllas eller relationen mellan ämne, ämnesdidaktik, VFU och utbildningsvetenskaplig kärna kräver samordning över flera fakultets- och institutionsgränser (eller motsvarande). Samordningen kan också handla om praktiskt-administrativa frågor som rör programmets dagliga drift. Detta kan jämföras med exempelvis sjuksköterskeutbildningen eller en mer generell examen, där ansvar och mandat för utbildningen i större utsträckning finns inom samma organisatoriska enhet. Inslaget av VFU kräver också samordning gentemot de avnämare som tar emot studenterna.

Exempel på samordningen av bedömning och betygsättning i utbildningen

Betygsättning och bedömning återkommer ett flertal gånger för en ämneslärarstudent under utbildningens gång. Bedömning och betygsättning ska enligt högskoleförordningen behandlas i den utbildningsvetenskapliga kärnan. Samtidigt är det också ofta en del av ämnesdidaktiken i studentens olika ämnesstudier där studenten behöver lära sig om bedömning i det specifika ämnet. Moment av betygsättning och bedömning ingår vidare i VFU:n som ofta är indelad i minst två kurser. Sammantaget kan alltså en rad olika kurser beröra samma examensmål. Utbildningen måste därför samordnas för att inte bli alltför överlappande och repetitiv för studenten. Progression förutsätter också att kunskaper och färdigheter förvärvade i en kurs bildar grunden för det innehåll som behandlas i nästa kurs.

En annan utmaning för lärarutbildningarna är att de kan finnas på lärosäten som är organiserade så att utbildning och forskning bedrivs inom stuprörslignande strukturer. Den grundläggande styrningen är alltså anpassad efter verksamheter som inte kräver samma samordning och styrning. Lärosäten kännetecknas ofta av en långt gången horisontell arbetsdelning där forskare och lärare är organiserade i olika ämnen. Arbetet på lärosäten är dessutom vanligtvis högspecialiserat, exempelvis kan en forskare arbeta med en specifik del av sitt ämne eller med en specifik metod. Vad som är en ändamålsenlig styrning för stora delar av ett lärosäte behöver därmed inte vara det för ämneslärarutbildningarna.

²⁷ Intervju med regeringens särskilda utredare, 2019-05-15.

2.3 Resurstilldelning till lärarutbildningarna

Varje lärosäte får ett anslag i form av ett så kallat takbelopp för att anordna utbildning på grundnivå och avancerad nivå. Takbeloppet är det högsta belopp ett lärosäte kan få under ett år. Lärosätet räknar av medel från takbeloppet mot helårsstudenter (student registrerad på kurs) och helårsprestationer (student godkänd på kurs). Ersättningen för helårsstudenter och helårsprestationer varierar mellan utbildningsområden. Lärosätena kan, med vissa undantag, själva avgöra hur många studenter som ska ges utbildning inom olika utbildningsområden. Ämneslärarutbildningar innehåller kurser som klassificeras inom flera olika utbildningsområden. Se tabell 1 för några exempel på hur ersättningen varierar beroende på utbildningsområde.

Tabell 1 Ersättning för ett urval av olika utbildningsområden år 2020.

Utbildningsområde	Helårsstudent (kr)	Helårsprestation (kr)
Humaniora, samhällsvetenskap, teologi och juridik (HSTJ)	32 891	21 433
Naturvetenskapligt, tekniskt, farmaceutiskt	56 084	47 296
Undervisning	40 005	41 909
Verksamhetsförlagd utbildning	56 695	55 006

Källa: Prop.2019/20:1

Kurser inom den utbildningsvetenskapliga kärnan får ersättning enligt utbildningsområdet undervisning. Kurser inom VFU ges ersättning enligt verksamhetsförlagd utbildning. Studier i ämne inom ämneslärarutbildning har inget angivet utbildningsområde utan klassificeras inom naturvetenskap om det exempelvis är en kurs i kemi eller fysik, och HSTJ om det exempelvis gäller kurser i historia eller statsvetenskap. När det gäller kurser i ämnesdidaktik, eller ämneskurser som innehåller ämnesdidaktiska inslag, är klassificeringen mera komplex. Här kan det variera mellan (och inom) lärosäten hur man gör. Ibland kan tilldelning ske helt enligt ämnesmässigt undervisningsområde, ibland kan delar av kursen tilldelas resurser enligt utbildningsområdet undervisning.

2.3.1 Resursfördelningen kan variera på lärosäten

Ersättningsbeloppen beslutas av regeringen. Det innebär dock inte att lärosätena i sin interna resursfördelning måste följa de så kallade prislapparna. Lärosätena kan exempelvis omfördela, dels mellan olika utbildningsområden, dels mellan helårsstudent och helårsprestation. Riksrevisionen har i tidigare granskningar konstaterat att regering och riksdag vid flertalet tillfällen understrukit styrelsens ansvar för att prioritera utbildningsresurser så att de fördelas och används för att säkerställa verksamhetens kvalitet.²⁸

²⁸ Riksrevisionen, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*, 2009.

Även om den grundläggande resursfördelningen sker på styrelsenivå görs resursfördelning även på varje underliggande nivå på lärosätet, det vill säga fakultet och institution eller motsvarande. Hur detta görs kan se olika ut beroende på lärosäte, men det kan också se olika ut inom samma lärosäte beroende på hur decentraliserad beslutsstrukturen är. Olika fakulteter inom samma lärosäte kan ha olika fördelningsprinciper, och detta gäller även institutionerna.

I kapitel 3 till 5 redovisas resursfördelningen på en övergripande nivå på respektive lärosäte. Det är inte helt enkelt att få en klar uppfattning om hur mycket av utbildningsanslaget som går till lärarutbildning. I den mån sådana uppgifter föreligger redovisas de. Det innebär att redovisningarna för de olika lärosätena skiljer sig något åt. Gemensamt för de tre granskade lärosätena är att man på ledningsnivå inte har en uppföljning av resursfördelningen av ämneslärarprogrammen och KPU. Det är därför svårt att kartlägga under vilka ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar programmen bedrivs.

2.4 Kvalitet i lärarutbildningarna

Lärarutbildningarnas kvalitet har ifrågasatts under en längre tid. Vad som är kvalitet i en utbildning är förstås inte helt enkelt att definiera och följaktligen inte heller att mäta. Vi har framför allt utgått från utvärderingar av utbildningen, alumnundersökningar och statistik om genomströmning när vi försöker fånga in kvalitet på ämneslärarprogrammen.

Universitetskanslersämbetet (UKÄ) har under 2019 och 2020 granskat kvaliteten i ämneslärarprogrammen. Nästan hälften av de granskade utbildningarna fick omdömet "ifrågasatt kvalitet". Liknande kritik har förekommit i motsvarande utvärderingar sedan 1990-talets början.²⁹

Lärarutbildningskonventets³⁰ alumnenkäter besvaras av alumner från samtliga lärosäten som bedriver lärarutbildningar. Kritiken från de tidigare studenterna handlar sammanfattningsvis ofta om att lärarutbildningarna inte lyckas förmedla kunskaper kring yrkets praktik, och att de teoretiska och praktiska delarna inte är i balans eller sammanhängande.

Jämfört med andra professionsutbildningar dras lärarutbildningarna med betydligt fler avhopp och därmed en låg genomströmning. Mindre än hälften av studenterna som påbörjat en lärarutbildning är kvar efter termin sex. Flest avhopp är det på ämneslärarprogrammen.³¹

²⁹ SOU 2008:109 och Universitetskanslersämbetet, "Utvärderingen av ämneslärarutbildningen är klar", hämtad 2020-02-19.

³⁰ Lärarutbildningskonventet samlar företrädare för landets lärarutbildningar i syfte att tillvarata de gemensamma intressen som finns mellan olika lärarutbildningar.

³¹ Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan. Analyser av genomströmning på de tio största yrkesexamensprogrammen*, 2017.

3 Högskolan i Gävle

Styrningen på Högskolan i Gävle ger ämneslärarprogrammen och KPU förutsättningar att utvecklas, men kan förbättras. Utbildningsledaren har ett tydligt ansvar för att utveckla utbildningen på uppdrag av akademichef. Ansvaret för att styra utbildningarna till ämneslärare är uppdelat mellan linjeorganisationen av chefer och beslutande och rådgivande organ. Akademirådets roll är generellt sett oklar på högskolan, vilket även återspeglas i styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU.

Utbildningsledaren har en samordnande funktion på högskolan. Det samarbete som sker är uppskattat internt, men är något begränsat. I styrningen tillvaratas därför inte i tillräcklig utsträckning kompetens hos lärare med olika ansvar i utbildningarna. Det är också en utmaning för högskolan att få studenterna att medverka i utvecklingen av utbildningarna. Externa perspektiv i styrningen får högskolan genom utbildningsrådet för utbildning till ämneslärare.

3.1 Utbildningsutbud och organisation

På Högskolan i Gävle bedrivs ämneslärarprogram med inriktning mot gymnasieskolan och årskurs 7–9, och KPU, se faktarutan. Högskolan har jämförelsevis små utbildningar till ämneslärare sett till antalet studenter och ämnen som erbjuds. Antalet helårsstudenter var 254 under 2019: 200 inom ämneslärarprogrammen och 54 inom KPU.³²

Ämnen och studenter inom ämneslärarprogram och KPU³³

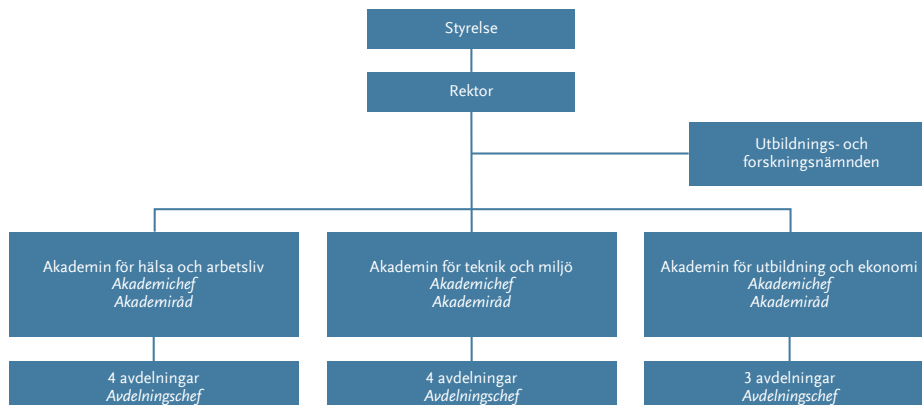
- Ämneslärarprogram med inriktning mot årskurs 7–9 eller gymnasieskolan ges med fyra möjliga ingångsämnen: engelska, matematik, religionsvetenskap och svenska. Utbildningen ges både på campus och som distansutbildning.
- Ett ämneslärarprogram med inriktning mot årskurs 7–9 erbjuds i ämnena matematik och teknik. Utbildningen är arbetsintegrerad, vilket innebär att studenterna studerar på 75 procent och arbetar 50 procent i en kommunal skola under studietiden.
- KPU ges på distans, med examen mot årskurs 7–9 och gymnasieskolan, i 13 ämnen.

Högskolan i Gävle är organiserad i tre akademier och elva avdelningar, där utbildning och forskning bedrivs, se figur 1.

³² Högskolan i Gävle, *Årsredovisning för Högskolan i Gävle 2019*, 2019.

³³ Högskolan i Gävle, "Lärarytelse, arbeta med barn och ungdomars utveckling", hämtad 2020-05-18.

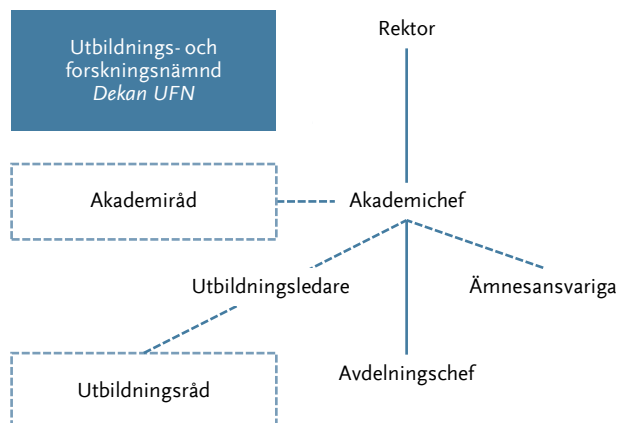
Figur 1 Organisationsstruktur på Högskolan i Gävle.



Riksrevisionens bearbetning av lärosätets organisationskiss.

Ämneslärarprogrammen och KPU:n har sin hemvist på Akademien för utbildning och ekonomi, där huvuddelen av undervisningen också bedrivs. Utbildningen genomförs på avdelningen för utbildningsvetenskap och avdelningen för humaniora. Delar av utbildningen (kurser i matematik, teknik och en kurs i biologi inom ramen för den utbildningsvetenskapliga kärnan) bedrivs på Akademien för teknik och miljö. Utbildningen ges sammantaget på färre organisatoriska enheter än på Stockholms universitet och Linnéuniversitetet, och många andra lärosäten i landet. Figur 2 nedan visar de olika aktörer som medverkar i styrningen och samordningen av ämneslärarprogrammen och KPU.

Figur 2 Aktörer med ansvar för ämneslärarprogrammen och KPU på Högskolan i Gävle.



Beslutsstrukturen för lärarutbildningarna är samma som för övriga utbildningar. Varje akademi leds av en *akademichef* som svarar för den operativa och strategiska ledningen av akademien, och för drift och utveckling av utbildnings- och forskningsverksamheten.³⁴ Det innebär att akademichefen har ansvaret för ämneslärarprogrammen och KPU. Akademichefen är ordförande för ett *akademiråd* som består av representanter för studenter och de lärare och forskare som akademichefen utser. Akademirådet ska ge akademichefen stöd i vissa frågor och främja utvecklingen av utbildnings- och forskningsverksamheten, enligt delegationsordningen. Frågor som ska behandlas i akademirådet är bland annat verksamhetsplan, budget, kursplaner och kvalitetsarbete.³⁵

Varje avdelning leds av en *avdelningschef* som ansvarar inför akademichefen. På avdelningarna finns en eller flera *ämnesansvariga* som ansvarar för utvecklingen av ett ämne, och för forskningsförankringen i program och kurser inom ämnet. Ämnesansvariga är tillsatta för de fyra ämnen som utgör ingångsämnen i ämneslärarprogrammet med inriktning mot gymnasieskolan.

Utbildnings- och forskningsnämnden ansvarar för att följa upp och säkra kvaliteten i högskolans utbildningar, i samråd med akademierna. Bland annat bereder nämnden förslag till högskolans kvalitetsmål och kvalitetskriterier för utbildningar på alla nivåer. Utbildnings- och forskningsnämnden beslutar också om utbildningsplaner och kursplaner.³⁶ Nämnden består av valda lärar- och studentrepresentanter.³⁷ Ordförande och vice ordförande utses av rektor på förslag av de röstberättigade lärarna.

Varje utbildningsprogram på högskolan har en *utbildningsledare* som utses av och rapporterar till akademichefen. Dessa är lärare som leder arbetet med ett eller flera utbildningsprogram som en del i sin tjänst. En utbildningsledare ansvarar för ämneslärarprogrammen och KPU. Utbildningsledaren ska arbeta med både operativa och strategiska frågor som rör utbildningarna. I arbetsuppgifterna ingår bland annat att granska kursplaner, initiera utveckling av nya kurser, följa upp och utvärdera program och kurser samt utarbeta förslag till utbildningsplaner.³⁸

Ämneslärarprogrammen och KPU har även ett *utbildningsråd*. Där ska företrädare för lärare, studenter och yrkesliv/samhälle ingå. Företrädare för yrkesliv och samhälle ska vara i majoritet i utbildningsråden vid Akademin för utbildning och ekonomi. Programmens utbildningsledare är ordförande i utbildningsrådet.³⁹

³⁴ Högskolan i Gävle, *Högskolan i Gävle – organisation, ansvarsfördelning och beslutsordning*, 2017.

³⁵ Ibid.

³⁶ Beslut om kursplaner kan delegeras till akademichef.

³⁷ Högskolan i Gävle, *Rutin för lokalt valförfarande vid Högskolan i Gävle*, 2016.

³⁸ Högskolan i Gävle, *Högskolan i Gävle – organisation, ansvarsfördelning och beslutsordning*, 2017.

³⁹ Ibid samt Högskolan i Gävle, *Instruktion för utbildningsråd vid AUE*, 2019.

3.2 Övergripande resursfördelning⁴⁰

Styrelsen beslutar varje år om programutbud och anslagsfördelning till akademierna. År 2018 fördelades drygt en halv miljard i utbildningsanslag på lärosätet. Utgångspunkten är de nationella prislapparna, ingen omfördelning mellan olika utbildningsområden görs på styrelsenivå. Däremot görs mindre avdrag för strategiska satsningar på olika nivåer på lärosätet. På akademnivå fördelar respektive akademichef, också enligt de nationella prislapparna, resurser till de olika avdelningarna. I realiteten sker dock en omfördelning för att balansera kostnader, dels mellan avdelningar, dels mellan olika kurser och ämnen inom avdelningarna. När det gäller de tre avdelningarna på Akademin för utbildning och ekonomi så beskrivs att en avdelning gör minusresultat, en gör plusresultat, och en gör ett nollresultat.

3.3 Bedömning av styrningen

3.3.1 Utbildningsledare har tydligt ansvar för att samordna och utveckla utbildningen på uppdrag av akademichef

Utbildningsledaren för ämneslärarprogrammen och KPU har ett tydligt ansvar att arbeta med utveckling av utbildningarna. Det framgår av både formella beslut och intervjuer. Vid intervjuerna beskrivs utbildningsledaren på olika sätt ha en central roll. Utbildningsledaren uppges vara den som kan programmets struktur, den som chefer, lärare och studenter kontaktar med frågor om utbildningarna, och den som ansvarar för att driva utveckling. Utbildningsledaren arbetar på så sätt både operativt och strategiskt med kvalitetsutveckling.⁴¹

Utbildningsledaren har inget eget beslutsmandat, men har både en formell, och i praktiken en tydlig, koppling till akademichef, vilket framgår av intervjuer med akademichef och utbildningsledare. Akademichefen är den som har det yttersta ansvaret på akademien för ämneslärarprogrammen och KPU, och som utbildningsledaren rapporterar till. Akademichefen kan driva frågor uppåt i organisationen till ledningsgrupp och rektor, samt även neråt till avdelningar och avdelningschefer.

Ansvaret för att styra utbildningarna till ämneslärare är uppdelat mellan linjeorganisationen av chefer och beslutande och rådgivande organ, främst Utbildnings- och forskningsnämnden. Av såväl intervjuer som arbetsordning framgår att chefer i linjen är ansvariga för resursfördelning, utbildningsutbud

⁴⁰ Avsnittet bygger på intervjuer med akademichef, avdelningschef, controller och utbildningsledare. Samtliga intervjuer vid Högskolan i Gävle genomfördes mellan den 26 och 28 november 2019. Av utrymmesskäl anges inte datum för respektive intervju i fotnoterna.

⁴¹ Intervjuer med akademichef, avdelningschef, utbildningsledare och lärare.

samt personal och tjänstetillsättning.⁴² Utbildnings- och forskningsnämnden beslutar om utbildningsplan, och ska följa och säkra kvaliteten i utbildningarna. Linjeorganisationen ansvarar därmed för vilka program som ges vid högskolan, medan Utbildnings- och forskningsnämnden fastställer och säkrar innehållet i programmen. Inga överlappande ansvar för ämneslärarprogrammen och KPU mellan exempelvis chefer och olika organ har framkommit i intervjuerna.

Utbildningsledaren har en samordnande funktion för ämneslärarprogrammen och KPU, vilket tydligt framgår av intervjuerna. Utbildningsledaren bär frågor som rör utbildningen i organisationen och kontakter relevanta aktörer som akademichef, avdelningschefer, Utbildnings- och forskningsnämnden, ämnesansvariga och enskilda lärare.⁴³ Utbildningsledaren arbetar därmed effektivt med aktuella frågor om utbildningarna. Med effektivt menas att utbildningsledaren har mandat att samordna frågor direkt med olika funktioner inom lärosätet. Utbildningsledaren är också den som i praktiken ser till att frågor om utbildningsprogrammen lyfts på olika nivåer och till relevanta aktörer inom lärosätet. Ett exempel på det ges i faktarutan, när ett nytt arbetsintegrerat ämneslärarprogram för årskurs 7–9 i matematik och fysik infördes. Ärendegången för det nya programmet visar hur ansvars- och arbetsfördelningen ser ut på högskolan, och utbildningsledarens centrala roll för utvecklingen av programmet.

Nytt arbetsintegrerat ämneslärarprogram för årskurs 7–9 i matematik och fysik

Högskolan startade under 2019 ett nytt arbetsintegrerat ämneslärarprogram för grundskolans årskurs 7–9. Idén uppstod vid samverkan mellan högskolan och kommunala skolhuvudmän i Gävleborgs län. Utbildningsledaren drev då idén genom att motivera behovet av en arbetsintegrerad utbildning gentemot avdelningschefer och akademichef. Akademichefen lyfte sedan idén till rektors beredningsgrupp och högskolans styrelse som beslutade om att programmet skulle inrättas.

Utbildningsledaren tog fram förslag till ny utbildningsplan och behövde då samordna det nya programmet med befintliga program, och med ämnesansvariga för de ingående ämnen. Arbetet involverade även Utbildnings- och forskningsnämnden som granskade och beslutade om utbildningsplanen för programmet. Akademichefen deltog även i samordning med kommunala arbetsgivare, och hade avstämningar med avdelningschefer och forskningsledare på högskolan om programmet.

3.3.2 Akadimirådet har en oklar roll

Akadimirådet har en delvis oklar roll på högskolan, och därmed även i styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU. Högskolan arbetar med att tydliggöra akadimirådets roll. I framtiden kan därför ämneslärarprogrammen och KPU till större del beröras av akadimirådets arbete.

⁴² Se bland annat intervjuer med akademichef och avdelningschefer.

⁴³ Intervjuer med akademichef, avdelningschefer, utbildningsledare och lärare.

Akademiråden har främst fungerat som ett forum för akademichefen att diskutera och förankra olika frågor, snarare än som ett beredande organ. Det visar en utredning av högskolans råds- och nämndstruktur från 2018.⁴⁴ I början av 2019 beslutade rektor om ett förnyat uppdrag för akademiråden med ökat fokus på kvalitetssäkring och att driva projekt av strategisk relevans för kvaliteten i forskning och utbildning. Rektor beskriver i intervju att akademiråden ska gå från att vara en referensgrupp, till att bli ett kollegialt organ som arbetar med kvalitet.⁴⁵

Intervjuerna i november 2019 visar att den nya formellt beslutade rollen för akademirådet på Akademin för utbildning och ekonomi ännu inte är etablerad i praktiken. Akademirådets otydlighet beskrivs av både dem som deltar i akademirådet och av andra medarbetare och chefer på högskolan.⁴⁶ Av protokollen från akademirådet framgår också att rådets roll och ansvar diskuteras kontinuerligt. Exempelvis efterfrågar akademirådet ett förtydligande från rektor av det nya uppdraget 2019 när det gäller ansvarsfördelning, befogenheter och resurser.⁴⁷

Akademirådets relation till övriga funktioner och organ är inte heller tydlig, vilket också togs upp i utredningen av råds- och nämndsstrukturen 2018.⁴⁸ Dessa oklarheter framkommer också i denna granskning. I akademirådet på Akademin för utbildning och ekonomi diskuteras relevanta frågor, enligt en intervju, men det är otydligt hur frågorna tas vidare i organisationen för att omsättas i åtgärder. Akademirådet har också lyft en förfrågan i slutet av 2019 till Utbildnings- och forskningsnämnden om hur återkoppling i akademirådets frågor sker från nämnden.⁴⁹ Utbildnings- och forskningsnämnden har delegerat vissa uppgifter till högskolans tre akademiråd, men det finns ingen samlad delegationsordning till råden. Delegations- och beredningsvägarna mellan exempelvis akademiråden och Utbildnings- och forskningsnämnden är därför ett fortsatt utvecklingsområde.⁵⁰

⁴⁴ Högskolan i Gävle, *Översyn av Högskolan i Gävles råds- och nämndstruktur*, 2018.

⁴⁵ Högskolan i Gävle, *Rektorsbeslut 2018*, och intervju med rektor.

⁴⁶ Intervjuer med rektor, utbildningsledare och representanter i akademiråd.

⁴⁷ Protokoll akademirådsmöte AUE 2018-03-29, 2019-02-07, 2019-10-15 och 2019-11-28. Riksrevisionen har tagit del av mötesanteckningar från samtliga akademirådsmöten på AUE och agendor för utbildningsrådet mellan 2018 och 2019.

⁴⁸ Högskolan i Gävle, *Översyn av Högskolan i Gävles råds- och nämndstruktur*, 2018.

⁴⁹ Protokoll akademirådsmöte AUE 2019-11-28.

⁵⁰ Framkommer även i e-post från förvaltningschef, 2020-04-24.

3.3.3 Samarbetet är något begränsat och tillvaratar därför inte all relevant kompetens

Det samarbete som sker om utbildning som leder till ämneslärarexamen på högskolan är uppskattat. Det rör särskilt samarbetet mellan utbildningsledare och ämnesansvariga, och samverkan i utbildningsrådet. Samarbetet är dock begränsat och högskolan tillvaratar därför inte i tillräcklig utsträckning kompetens hos lärare med ansvar för olika delar i utbildningarna i styrningen.

I de intervjuer vi genomfört framstår samarbetet mellan ämnesansvariga och utbildningsledaren som centralt för att utbildningen som helhet ska hålla ihop.⁵¹ Mycket av det konkreta utvecklingsarbetet sker inom de olika ämnena som ingår i ämneslärarutbildningarna enligt de intervjuade. Den ämnesansvariga i varje ämne leder diskussionerna om ämnet i sin ämnesgrupp och har kontinuerlig kontakt med utbildningsledaren.⁵² Under 2018 genomfördes ett uppskattat utvecklingsarbete om undervisningsformer som involverade alla ämnesansvariga för ämnena i ämneslärarprogrammen och utbildningsledare, se faktarutan.⁵³ De ämnesansvariga önskar mer kontinuerligt samarbete av denna typ.

Utökad samarbete om undervisningsformer under 2018⁵⁴

Under 2018 diskuterade ämnesansvariga och utbildningsledare om ämneslärarprogrammet fortsatt skulle ges både på campus och via distansundervisning. Utvecklingsarbetet genomfördes med medel från akademichef. Slutsatsen blev att det uppfattades ligga ett stort värde för de ingående ämnena i att kunna erbjuda studenterna undervisning både på campus och via distansundervisning. De ämnesansvariga menade att diskussionerna gav en värdefull inblick i programmets alla delar och hur andra ämnesinriktningar lägger upp undervisningen.

I flera intervjuer beskrivs även att kommunikationen och samarbetet exempelvis mellan den utbildningsvetenskapliga kärnan och mellan de olika ämnena, inte är tillräckligt.⁵⁵ De intervjuade önskar därför gemensamma diskussioner på mer övergripande nivå om exempelvis progressionen inom didaktiken, examinationsformer och koppling mellan kurser.

Utbildningsrådet för ämneslärarexamen har ett externt fokus, som är uppskattat av utbildningsledaren som leder mötena och av lärarrepresentanter och externa representanter i rådet. Deltagarna beskriver att mötena fyller en viktig funktion i en professionsutbildning. Exempelvis ger det externa representanter och högskolans lärare en möjlighet att diskutera aktuella skolfrågor och stämna av tankar och idéer

⁵¹ Intervju med utbildningsledare, ämnesansvariga, avdelningschefer och akademichef.

⁵² Intervju med utbildningsledare, ämnesansvariga, kursansvariga UVK, lärare och avdelningschefer.

⁵³ Intervju med ämnesansvariga, utbildningsledare, avdelningschefer och akademichef.

⁵⁴ Intervju med utbildningsledare, ämnesansvariga, kursansvariga, lärare och avdelningschefer.

⁵⁵ Intervju med lärare och ämnesansvariga.

om utbildningen.⁵⁶ Utbildningsrådet är därmed en mötespunkt mellan högskola och skolverksamhet.

Däremot har inte utbildningsrådet funktionen att samordna relevant kompetens från utbildningens olika delar för att internt utveckla utbildningen. I intervjuerna framkommer att rådet endast involverar ett fåtal lärarrepresentanter från några delar i utbildningen. Möten hålls också endast en gång per termin, vilket kan tänkas vara för sällan för att ta sig an större utvecklingsfrågor.

Samarbetet om ämneslärarprogrammen och KPU mellan lärare med ansvar för olika delar i utbildningarna är sammantaget något begränsat i styrningen. Flera intervjuade beskriver att högskolan är ett litet lärosäte, vilket de menar ger goda förutsättningar för samarbete. Man vet vem som gör vad och det uppfattas relativt lätt att ta kontakt. För att få till stånd samarbete som leder till konkret utvecklingsarbete verkar det dock enligt intervjuerna vara betydelsefullt med formella sammanhang där de som deltar har tid avsatt för arbetet.⁵⁷

3.3.4 Studenternas perspektiv kan tillvaratas ytterligare

På Högskolan i Gävle kan förutsättningarna att tillvarata studenternas perspektiv på utbildningen förbättras. Däremot beaktas avnämarperspektivet i utbildningsrådet.

Högskolan har vissa svårigheter med att få studenterna att ta aktiv del i arbetet med att vidareutveckla utbildningen. De kursvärderingar som studenterna ska fylla i efter avslutad kurs har i många fall låg svarsfrekvens vilket framkommer i intervjuer och i högskolans självvärdering som gjordes i samband med Universitetskanslersämbetets utbildningsutvärdering. Högskolan har bland annat därför arbetat för att utveckla kursvärderingarna. Frågeformulären har reviderats och processen för att ta hand om resultatet av kursvärderingarna och genomföra eventuella åtgärder håller på att systematiseras.⁵⁸

Högskolan har svårt att besätta platserna för studentrepresentanter i utbildningsråden för lärarutbildningarna. Det framkommer i både intervjuer med lärarrepresentanter i utbildningsrådet för ämneslärarexamen, och intervju med en representant från studentkåren. I akademirådet på Akademin för utbildning och ekonomi ingår studentrepresentation vid vissa möten. På ett möte lyfter en studentrepresentant att det generellt är svårt att hitta studenter som vill arbeta med studentrepresentation.⁵⁹ Av intervjuerna framgår dock att de informella vägarna mellan studenter och de ansvariga för utbildningen är korta. Utbildningsledaren träffar exempelvis alla studenter vid utbildningens start och senare som kursansvarig lärare.

⁵⁶ Intervju med representanter i utbildningsrådet och utbildningsledare.

⁵⁷ Intervju med representanter i akademiråd, ämnesansvariga och avdelningschefer.

⁵⁸ Högskolan i Gävle, *Självvärdering till UKÄ*, 2019 och intervjuer med kursansvariga för utbildningsvetenskaplig kärna, avdelningschef, och studentrepresentant.

⁵⁹ Protokoll akademirådsmöte AUE, 2018-02-08.

4 Linnéuniversitetet

På Linnéuniversitetet skapar styrningen goda förutsättningar för hög kvalitet och utveckling, även om det finns utrymme för förbättring. Nämnden för lärarutbildning (NLU) har ett tydligt samlat ansvar för all lärarutbildning. Nämnden beställer utbildningsuppdrag från fakulteterna som bedriver utbildningen. Programrådet för ämneslärarexamen är centralt för att samordna och driva utvecklingsfrågor för utbildningarna.

Relationen mellan programrådet och NLU är tydlig. Däremot finns otidigheter i ansvarsfördelningen och kommunikationsvägarna mellan NLU och fakulteterna, vilket innebär en risk för att utvecklingsfrågor inte samordnas tillräckligt effektivt. Styrningen tillvaratar kompetenser från utbildningarnas olika delar, från skolhuvudmän och studenter.

4.1 Utbildningsutbud och organisation

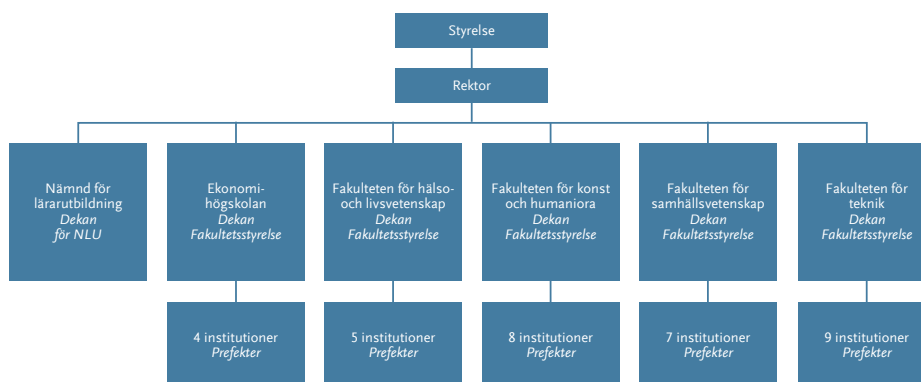
På Linnéuniversitetet bedrivs ämneslärarprogram med inriktning mot gymnasieskolan och KPU. Antalet helårsstudenter var 578 under 2019, varav 520 inom ämneslärarprogram och 58 inom KPU.⁶⁰

Ämnen och studenter inom ämneslärarprogram och KPU

- Ämneslärarprogram med inriktning mot gymnasieskolan gavs 2018 i 17 ämnen.⁶¹ Linnéuniversitetet har verksamhet på två orter: Växjö och Kalmar. Flera av inriktningarna ges på båda orterna.
- KPU bedrivs på distans med inriktning mot gymnasieskolan och grundskolans årskurser 7–9 i omkring 16 ämnen (intag kan se olika ut beroende på termin).

Linnéuniversitetet är organiserat i fem fakulteter och 33 institutioner där undervisning och forskning bedrivs, se figur 3.

Figur 3 Organisationsstruktur på Linnéuniversitetet.



Riksrevisionens bearbetning av lärosätets organisationskiss.

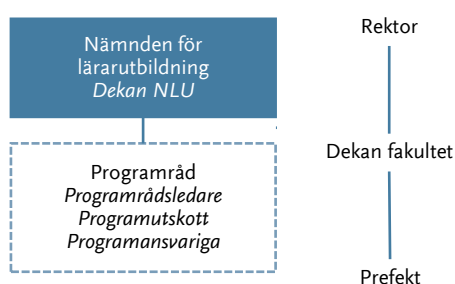
⁶⁰ Linnéuniversitetet, *Årsredovisning för Linnéuniversitetet 2019*, 2019.

⁶¹ E-post från företrädare för Linnéuniversitetet, 2020-04-22.

Fyra fakulteter ger utbildning till ämneslärare. Dessa är fakulteten för konst och humaniora, fakulteten för samhällsvetenskap, fakulteten för teknik och fakulteten för hälso- och livsvetenskap (ordnade efter storlek på utbildningsuppdraget). Ämneslärarprogrammen och KPU bedrivs alltså på stora delar av lärosätet.

Respektive fakultet leds av en dekan och består av en fakultetsstyrelse och ingående institutioner. Vid sidan av fakulteternas organisation finns *nämnden för lärarutbildning* (NLU). Linnéuniversitetet har därmed en särskild beslutsorganisation för lärarutbildningar. Figur 4 visar aktörerna som medverkar i styrningen och samordningen av ämneslärarprogrammen och KPU.

Figur 4 Aktörer med ansvar för ämneslärarprogrammen och KPU på Linnéuniversitetet.



NLU har det övergripande ansvaret för innehåll och kvalitet i lärarutbildningarna. Nämndens ordförande och vice ordförande utses av rektor och benämns dekan och prodekan. Övriga ledamöter är dekan eller prodekan från de fakulteter som bedriver lärarutbildning, studentrepresentanter och externa representanter.⁶²

NLU kan beskrivas som en beställarnämnd. Nämnden beslutar om utbildningsplaner för lärarutbildning på grundnivå och avancerad nivå och formulerar uppdrag till fakulteterna om att utveckla och genomföra kurser. Fakulteterna beslutar om vilken institution som ska få genomföra kursen. Därutöver ska NLU samordna, utveckla och kvalitetssäkra universitetets lärarutbildningar och utbildningarnas forskningsbas. NLU beslutar i övergripande styrfrågor såsom strategier och mål för verksamheten, verksamhetsplan, budget och övergripande fördelning av anslagsmedel till utbildning och forskning. Som stöd till NLU finns *kansliet för lärarutbildning* som bland annat bereder frågor till nämnden, stöttar programråden och organiserar den verksamhetsförlagda utbildningen (VFU).

NLU har inrättat totalt fem fakultetsövergripande *programråd* för de olika lärarexamina, varav ett för ämneslärarexamen. I programrådet ingår programrådsledare, programansvariga, lärarrepresentanter från medverkande fakulteter, studenter och en eller flera externa representanter från

⁶² Linnéuniversitetet, *Arbetsordning vid Linnéuniversitetet*, 2018.

skolverksamhet.⁶³ Sedan 2020 finns ett programutskott som ska utgöra rådets operativa enhet.⁶⁴ Programrådet har huvudsakligt ansvar för att utveckla kvaliteten i ämneslärarprogrammen och i KPU. Det innebär bland annat att programrådet aktivt ska medverka när kursplaner utvecklas eller revideras. Programrådet ansvarar också för beredningen av utbildningsplaner.

4.2 Övergripande resursfördelning⁶⁵

År 2020 fördelade universitetsstyrelsen cirka 1 miljard kronor i utbildningsanslag till fakulteterna och NLU. Av detta uppgick NLU:s del till cirka 190 miljoner.⁶⁶ NLU fördelar sedan till fakulteterna utifrån underlag som visar tilldelning på kursnivå men fakulteterna och institutionerna är fria att fördela resurserna på de sätt som de anser vara mest ändamålsenliga.

Utgångspunkten är att de nationella prislapparna ska gälla som fördelningsprincip, men procentuella avdrag för olika strategiska satsningar görs på olika nivåer inom lärosätet. Rektor har beslutat att ämneskurser inom lärarutbildningarna ska klassificeras med prislappen undervisning till 20 procent.⁶⁷ Det innebär att kurser som klassas som samhällsvetenskap eller humaniora får en högre tilldelning, och att kurser inom naturvetenskap får en lägre tilldelning.

4.3 Bedömning av styrningen

4.3.1 NLU har ett tydligt ansvar för att samordna och utveckla utbildningen

NLU har ett tydligt samlat ansvar för ämneslärarprogrammen och KPU, både formellt och i praktiken. Genom att besluta om utbildningsplan och kurser som sedan beställs av fakulteterna har NLU ansvar för att säkerställa progressionen i utbildningarna och att examensmålen uppfylls. NLU har också ansvar för den strategiska utvecklingen av utbildning som leder till ämneslärarexamen, vilket framgår av beslutsordning, NLU:s verksamhetsplan, mötesprotokoll från NLU och programrådet för ämneslärarexamen, samt från intervjuer.⁶⁸ Ett exempel på hur NLU arbetar strategiskt är utvecklingsarbetet med nya mer flexibla programformer för att bli ämneslärare, se faktarutan.

⁶³ Linnéuniversitetet, *Uppdragsbeskrivning för programrådsorganisationen 2020*, 2020.

⁶⁴ Intervju med dekan NLU. Samtliga intervjuer vid Linnéuniversitetet genomfördes mellan den 12 och 14 november 2019. Av utrymmesskäl anges inte datum för respektive intervju i fotnoterna.

⁶⁵ Intervjuer med controller och vicerektor.

⁶⁶ Linnéuniversitetet, *Verksamhetsplan och budget, 2020–2022*, 2019.

⁶⁷ Linnéuniversitetet, *Rektorsbeslut dnr 2011/248*, 2011.

⁶⁸ Intervjuer med dekaner/representanter NLU, rektor, lärarrepresentanter i programrådet för ämneslärarexamen och programrådsledare.

Utskott och arbetsgrupp för strategiska frågor om programform⁶⁹

NLU utreder möjligheten till en mer flexibel verksamhetsnära utbildning med alternativa examina gällande ämnen och inriktning. Bakgrunden är lågt söktryck och låg genomströmning i ämneslärarprogrammen. Ett ökande antal studenter hoppar också av de långa programmen och påbörjar en KPU för att snabbare bli lärare.

Utredningen startade efter en strategidag som NLU hade om ämneslärarprogrammet 2019. Dessförinnan hade programrådet fört diskussioner som underlag till strategidagen där programrådsledare deltog på plats. Utredningen utförs av en arbetsgrupp som leds av ett utskott som NLU har tillsatt. Utskottet består av representanter från fakulteterna och har en beredande funktion avseende förankring av slutgiltiga beslut i nämnden.

4.3.2 Programrådet samordnar i syfte att utveckla utbildningen

Programrådet för ämneslärarexamen både samordnar och driver utvecklingsfrågor för ämneslärarprogrammen och KPU. Detta framgår av intervjuer med chefer och medarbetare, samt av programrådets mötesanteckningar.⁷⁰ Programrådet saknar formell beslutsmyndighet, men bereder underlag till NLU, exempelvis förslag till utbildningsplan. Programrådet lyfter generella utvecklingsbehov inom utbildningarna till nämnden, både kontinuerligt och i en årsberättelse.

NLU avsätter ibland medel för olika projekt och arbetsgrupper för att bedriva utvecklingsarbete. Förslagen kan komma från programrådet, exempelvis gjordes det för en utredning om ny struktur för den utbildningsvetenskapliga kärnan. NLU har också avsatt medel för en försöksverksamhet med verksamhetsintegration (VI) inom ämnesstudierna på campus Kalmar. Det initierades av en fakultet.

I praktiken agerar programrådet som en styrgrupp för de arbetsgrupper som tillsätts för att bedriva utvecklingsarbete. Av mötesanteckningar från 2018 och 2019 framgår att arbetsgruppernas arbete följs upp på programrådsmötena genom att de ansvariga rapporterar muntligt eller skriftligt. I utredningen av den nya strukturen för den utbildningsvetenskapliga kärnan är ett medskick från programrådet att arbetsgruppen ska synliggöra kopplingen till andra delar i utbildningen som ämne, ämnesdidaktik och VFU. En annan synpunkt från programrådet är att en referensgrupp av lärare från fältet ska användas i utredningen för att säkra professionsrelevansen.⁷¹ Programrådet lämnar även synpunkter till arbetsgrupper som arbetar med övergripande frågor för flera lärarutbildningar, exempelvis en arbetsgrupp för VFU-frågor som tagit fram riktlinjer och en VFU-guide.⁷²

⁶⁹ Protokoll NLU 2019-01-28, 2019-03-20 och 2019-05-09. Mötesanteckningar programrådet för ämneslärarexamen 2019-02-12 och 2019-03-26. Riksrevisionen har tagit del av mötesanteckningar från samtliga programrådsmöten och NLU-möten mellan 2018 och 2019.

⁷⁰ Intervjuer med programrådsledare, dekan NLU, kanslichef och lärare, samt mötesanteckningar från programrådet för ämneslärarexamen mellan 2018 och 2019.

⁷¹ Mötesanteckningar programrådet för ämneslärarexamen, 2018-02-08.

⁷² Mötesanteckningar programrådet för ämneslärarexamen 2018-02-08, 2018-04-18, 2018-06-18, 2018-09-18, 2018-11-12 och 2019-11-28.

4.3.4 NLU samordnas fakulteternas intressen med lärarutbildningarnas behov

NLU är ett organ där fakulteternas intressen och lärarutbildningarnas behov diskuteras och jämkas. Både intervjuer och mötesanteckningar visar att det ibland finns delvis motstridiga intressen att ta hänsyn till i nämndarbetet, men att samordning ändå sker.

Införandet av ny programrådsorganisation är ett exempel på hur olika intressen kan sammanvägas.⁷⁶ Programrådsledamöterna, ledningen för NLU och kansliet för lärarutbildningen såg ett behov av utökad tid för programrådets utvecklingsuppdrag. Några fakulteter uppfattade att förslaget var alltför omfattande i tid för fakulteternas lärare som bemannar programråden. Detta utmynnade i en minskning av den avsatta tiden vid NLU:s beslut jämfört med det ursprungliga förslaget.⁷⁷

I den förändrade uppdragsbeskrivningen till programråden lades även vissa aspekter till som handlar om att se till fakulteternas intressen. Exempelvis anges att fakulteternas konsekvensanalyser vid förändringar i programmens struktur ska beaktas. NLU beslutade även att utreda möjligheten att fördela utbildningsuppdragen till fakulteten för samhällsvetenskap (Institutionen för idrottsvetenskap) över hela året.⁷⁸ Fakulteten har upplevt svårigheter med att många kurser enligt nuvarande utbildningsplaner ges på våren. Detta visar på att NLU är ett organ där samordning av olika intressen låter sig göras.

Rektorn menar att det finns en inbyggd och för det mesta väl fungerande spänning i NLU. Förutom att vara representanter i NLU är dekanerna också chefer på sina respektive fakulteter och ordförande i fakultetsstyrelsen. De har, som någon intervjuad uttrycker det, "olika hattar" i dessa roller. Utgångspunkten anses enligt de intervjuade vara att man representerar både sin fakultet generellt i NLU och fakultetens intressen i lärarutbildningarna, samtidigt som man som representant ska ha lärarutbildningarnas bästa för ögonen.⁷⁹ Vissa typer av beslut kan vara kontroversiella. Det rör exempelvis anslagsfördelning till grundutbildning, men särskilt till forskning.⁸⁰ Medelsfördelning är självfallet viktigt för varje fakultets ekonomi, vilket gör det till en fråga där fakulteterna bevakar sina egna intressen i större omfattning.

⁷⁶ Linnéuniversitetet, *NLU:s beställarorganisation: Revidering av programrådsorganisation 2020*, 2019.

⁷⁷ Linnéuniversitetet, *NLU:s beställarorganisation: Revidering av programrådsorganisationen 2020, ärende 68 och ärende 84*, 2019.

⁷⁸ Intervju med dekan NLU.

⁷⁹ Intervjuer med rektor, kanslichef och representanter/dekaner i NLU.

⁸⁰ Intervjuer med dekaner/representanter i NLU och vicerektor.

Både intervjuer och mötesanteckningar visar sammanfattningsvis på delvis motstridiga intressen inom universitetet, vilket inte är konstigt i sig. Linnéuniversitetet är ett relativt stort lärosäte med olika uppgifter och där ämneslärarutbildningarna ges på flera fakulteter. I NLU sker en samordning av dessa intressen i syfte att utveckla utbildningarna.

4.3.5 Arbete pågår för att komma till rätta med brister i ansvarsfördelning och kommunikationsvägar

Det finns vissa otydligheter i ansvarsfördelning och kommunikationsvägar mellan NLU och fakulteterna. Otydligheterna riskerar att leda till att frågor om kvaliteten i ämneslärarprogrammen och KPU inte samordnas tillräckligt effektivt. Problemen är kända på universitetet och arbete för att komma tillrätta med bristerna pågår både på kansliet för lärarutbildning och inom fakulteterna, enligt både dokumentation och intervjuer. Granskningen visar dock att arbetet inte är klart.

Utmaningarna är flera. Av intervjuerna framgår att det råder olika uppfattningar om hur frågor om lärarutbildning ska kommuniceras inom universitetet.⁸¹ Av den anledningen pågår ett arbete på kansliet för lärarutbildning för att tydliggöra kommunikationsvägarna mellan NLU och fakulteterna i olika frågor. Samtidigt saknar fakulteterna delvis strukturer internt för att samordna frågor som kommer från NLU.⁸² Fakulteterna som bedriver ämneslärarutbildning har idag delvis olika traditioner, strukturer och funktioner, vilket bland annat framgår av intervjuer.⁸³ Idag finns enligt intervjuerna en viss risk att frågor fastnar på vägen.⁸⁴

Även kommunikationen mellan programråd och olika funktioner inom delar av fakulteterna behöver förbättras. Enligt intervjuerna och uppdragsbeskrivningen har programråden ansvar för programmets helhet och progression, medan fakulteter och institutioner ansvarar för enskilda kurser.⁸⁵ För att utbildningarna ska kunna utvecklas behöver dessa ansvar samordnas till en helhet, vilket kan vara en utmaning.⁸⁶ Ett par av dekanerna menar att frågor från programrådet för ämneslärarexamen behöver förankras tydligare i deras fakulteter.⁸⁷

Ärenden som tas upp i programrådet kan också behöva nå ut på de institutioner som bedriver ämneslärarutbildning, och vice versa. Av intervjuerna framgår att

⁸¹ Intervjuer med dekan NLU, dekaner/representanter i NLU, kanslichef, programrådsledare och prefekter.

⁸² Intervju med dekaner/representanter i NLU.

⁸³ Intervjuer med controller, dekan NLU och utbildningsledare.

⁸⁴ Intervju med dekan NLU och prefekter.

⁸⁵ Intervjuer med dekan NLU, dekaner/representanter i NLU och programrådsledare. Linnéuniversitetet, *Uppdragsbeskrivning för programrådsorganisationen 2020*, 2020.

⁸⁶ Linnéuniversitetet, *NLUs beställarorganisation: Programrådsorganisationen 2020*, 2019.

⁸⁷ Intervju med dekaner/representanter i NLU.

kommunikationen mellan programråd och institutioner kan förbättras.⁸⁸ NLU har, bland annat mot bakgrund av detta, beslutat om att förtydliga programrådsorganisationen från och med 2020, se faktarutan.

Reviderad programrådsorganisation från 2020⁸⁹

Bakgrunden till revideringen är bland annat att programråden har önskat bättre förutsättningar att arbeta konkret med frågor kring programmet. Det nya programutskottet är exempelvis tänkt att möjliggöra att programrådet snabbare kan hantera frågor utan att äska medel från NLU för att tillsätta arbetsgrupper.

Flera på universitetet har även sett behov av en funktion som kan ta emot och samordna frågor till och från fakulteterna om varje lärarprogram. Den nya rollen programansvarig förväntas kunna hantera vissa frågor direkt, utan att det lyfts till programrådet, och kan på så sätt vara en tydlig kommunikationsväg för exempelvis prefekter och kursansvariga på fakulteterna. Prefekter och programansvariga kan bland annat diskutera vilka kvalitetsfrågor som ligger på institutionerna och vilka som tas upp till programråd.

Även på institutionerna pågår arbete för att säkerställa tydliga ansvar för kommunikation och samordning om ämneslärarprogrammen och KPU. Alla institutioner har inte representanter i programrådet för ämneslärarexamen. För att information ska flöda från och till programråden genom representanterna från varje fakultet i programrådet finns det därmed behov av funktioner, och någon form av struktur, på varje fakultet. Några institutioner har nyligen skapat funktioner som ska ha ett övergripande ansvar för lärarutbildning, enligt några intervjuer. På matematiska institutionen har en samordnare fått ansvar för att hålla ihop frågor om lärarutbildning och på institutionen för didaktik och lärares praktik har en studierektor fått ett liknande ansvar. Inom vissa ämnen har lärarutbildningsansvariga funnits sedan länge, exempelvis inom idrott och hälsa.⁹⁰

4.3.6 Möjlighet till en mer effektiv samordning

NLU:s och programrådsorganisationens arbete resulterar i konkret utveckling, men både protokoll och intervjuer visar att det tar tid. Genom tydligare ansvarsfördelning inom varje fakultet, och i programråden, finns möjligheter att effektivisera samordningen av utbildningarna.

Flera intervjuade beskriver att förändringar som rör ämneslärarprogrammen och KPU tar tid, och ibland är krångliga att genomföra.⁹¹ Det krävs exempelvis extra beredningstid för att revidera kursplaner för lärarutbildning, i och med att de ska gå via programrådet. Programrådet har behövt vända sig till NLU för att få medel

⁸⁸ Intervjuer med dekan NLU, programrådsledare och prefekter.

⁸⁹ Linneuniversitet, *Programrådets auktoritet, ärende 96 och ärende 114*, 2018, *NLUs beställarorganisation: Programrådsorganisationen 2020, ärende 56*, 2019, *NLUs beställarorganisation: Revidering av programrådsorganisationen 2020, ärende 68 och ärende 84*, 2019.

⁹⁰ Intervjuer med prefekter och lärare.

⁹¹ Intervjuer med programrådsledare, lärare, prefekter, samt projektledare verksamhetsintegrering och samordnare VFU.

för att genomföra projekt. Vid dessa olika moment samordnas utbildningen, men det tar tid, särskilt jämfört med andra utbildningar på universitetet.

Utbildning till ämneslärare är komplex, menar några intervjuade. En förändring kan sällan göras utan att det, enligt programrådsledare, kanslichef och dekan för NLU, berör flera kurser eller lärarutbildningar. Därför är det enligt dem viktigt att utreda och noga överväga förändringar. Riksrevisionen konstaterar att ämneslärarutbildning kräver noggrann utredning och samordning. Tydligare beredningsvägar och kommunikationsvägar kan därför underlätta för Linnéuniversitetet att hantera komplexa frågor mer effektivt.

4.3.7 Olika perspektiv beaktas i styrningen

I styrningen av utbildning till ämneslärare på Linnéuniversitetet tas olika kompetenser tillvara från lärosätet, skolhuvudmän och studenter.

Programrådsorganisationen besätts av lärare som är aktiva inom utbildningarna vid olika fakulteter. Programrådet har också möjlighet att via NLU tillsätta arbetsgrupper med ytterligare kompetens för att utreda och driva specifika frågor, vilket görs kontinuerligt.

I NLU och i programrådet för ämneslärarexamen ingår externa representanter som har ett skolperspektiv, enligt protokoll från 2018 till 2019. En av de externa platserna i NLU innehas av en representant för Lärarnas riksförbund medan den externa ledamoten i programrådet för närvarande är en gymnasielärare.

Linnéuniversitetet tar tillvara studenters erfarenheter i styrningen på olika sätt. Studenter är representerade i NLU och i programrådet för ämneslärarexamen, med vissa avbrott när det gäller programrådet, enligt mötesanteckningar från 2018 och 2019. Studenterna uttrycker i intervjuer att de uppfattar att studentperspektivet generellt efterfrågas av universitetet och i nämnden.⁹² I några intervjuer uppges att svarsfrekvensen på kursvärderingar kan vara låg, men utvecklingsarbete uppges pågå.⁹³ I programråden diskuteras årligen Linnébarometern och programvärderingar.⁹⁴ Programrådet för ämneslärarexamen har även gett i uppdrag att genomföra fokussamtal där samtliga studenter tillfrågats om att delta.⁹⁵

⁹² Intervju med studentrepresentanter NLU.

⁹³ Intervjuer med lärare samt programkoordinator och utbildningssamordnare samt Linnéuniversitetet, *Självvärdering till UKÄ*, 2019.

⁹⁴ Linnébarometern är universitetets egen enkätundersökning som riktas till alla programstudenter i slutet av deras utbildningar. Programvärderingar görs på uppdrag av NLU och riktar sig till lärarstudenter i slutet av utbildningen. Mötesanteckningar programrådet för ämneslärarexamen, 2019-06-17 och 2019-09-19.

⁹⁵ Linnéuniversitetet, *Självvärdering till UKÄ*, 2019 och intervjuer med studenter och studentrepresentanter NLU.

5 Stockholms universitet

Stockholms universitet har brister i styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU vad gäller ansvar och samordning. Det är svårt att få en klar uppfattning om vilken funktion som tar ett tydligt samlat ansvar för utbildningarna. Olika organ har delvis överlappande ansvar och oklar rollfördelning sinsemellan. I kombination med en omfattande beredningsorganisation riskerar oklarheter i ansvarsfördelningen att leda till att aktiviteter som syftar till att utveckla utbildningarna fördröjs, eller inte genomförs alls.

Medverkande från flera delar av universitet tillförsäkrar utbildningen hög kompetens, men perspektiv från skolverksamhet och studenter kan tillvaratas bättre i utbildningen.

5.1 Utbildningsutbud och organisation

Stockholms universitet anordnar ämneslärarprogram med inriktning mot gymnasieskolan och grundskolans årskurs 7–9, samt KPU. Utbildningarna ges i olika former inom humaniora och samhälle, språk samt naturvetenskap. Utbildningarna till ämneslärare på Stockholms universitet är Sveriges största sett till antal studenter. År 2019 var antalet helårsstudenter inom ämneslärarprogrammen 1 065 och inom KPU 122, det vill säga totalt 1 287 helårsstudenter.⁹⁶

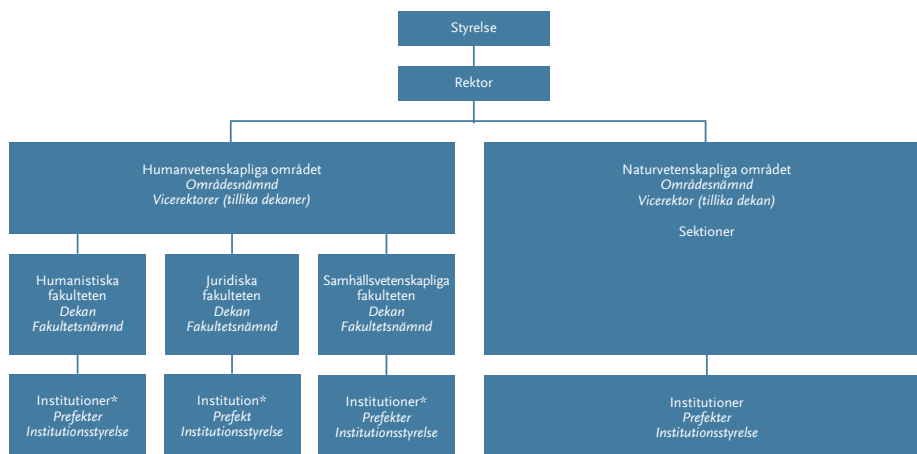
Ämnen och studenter inom ämneslärarprogram och KPU⁹⁷

- Ämneslärarprogram inom humaniora och samhälle ges inom åtta ämnen (inklusive matematik) mot gymnasieskolan, respektive i sex ämnen med inriktning mot grundskolans årskurser 7–9.
- Ämneslärarprogram med språkinriktning erbjuds i tio ämnen med inriktning mot gymnasieskolan, respektive i tre ämnen för årskurserna 7–9.
- KPU mot årskurserna 7–9 eller gymnasieskolan ges i sju ämnen inom humaniora och samhällsvetenskap, för studenter med tidigare ämnesstudier.
- Från höstterminen 2020 sker ingen antagning till ämneslärarprogrammet inom det naturvetenskapliga området. För ämneslärarexamen ges endast KPU för dem som har motsvarande en kandidatexamen i ett naturvetenskapligt skolämne.

Utbildning och forskning på Stockholms universitet bedrivs på det humanvetenskapliga respektive naturvetenskapliga området, se figur 5. Det humanvetenskapliga området består av tre fakulteter medan det naturvetenskapliga området också är en fakultet.

⁹⁶ Stockholms universitet, *Årsredovisning 2019*, 2019.

⁹⁷ Stockholms universitet, "Lärarytbildningar", hämtad 2020-05-18.

Figur 5 Organisationsstruktur på Stockholms universitet.

*Institution eller motsvarande centrum eller institut (totalt 53).

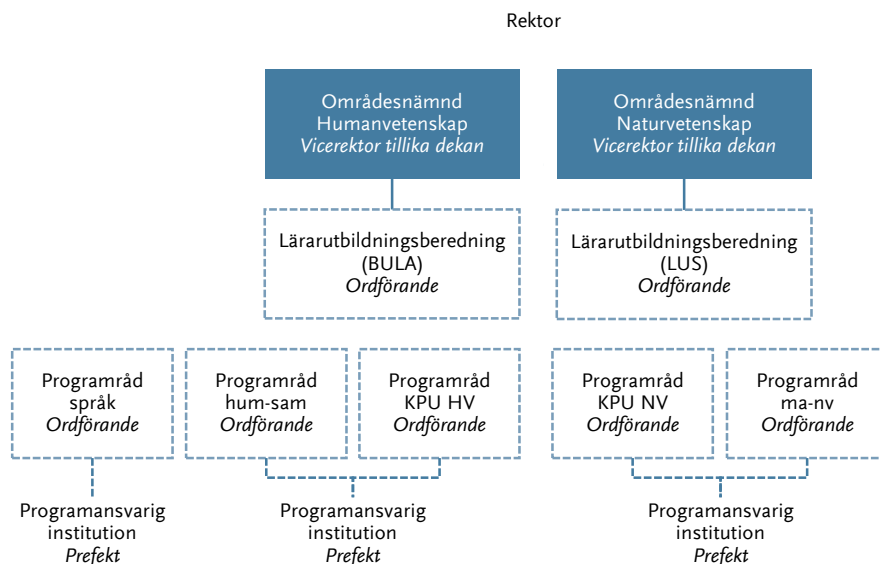
Riksrevisionens bearbetning av lärosätets organisationsskiss.

Utbildning till ämneslärare sker vid 31 av lärosätets 53 institutioner, centrum och institut.⁹⁸ Det gör utbildningen till den mest organisatoriskt spridda utbildningen bland de granskade lärosätena.

Områdesnämnderna har det övergripande ansvaret för utbildning inom sitt vetenskapsområde och beslutar om fördelning av resurser till fakulteterna, om organisation och om kvalitetsarbete. Områdesnämnderna ansvarar också för strategisk planering av utbildning och forskning, och samordning av fakultetsövergripande utbildning såsom utbildning till ämneslärare. Fakultetsnämndernas och institutionsstyrelsernas uppgifter och beslutsbefogenheter beror på respektive områdesnämnds och fakultetsnämnds besluts- och delegationsordning.⁹⁹ Beslutsorganisationen för utbildning till ämneslärare på Stockholms universitet är densamma som för övriga utbildningar på lärosätet. Däremot finns en omfattande beredningsorganisation, se figur 6.

⁹⁸ E-post från företrädare för Stockholms universitet, 2020-04-03.

⁹⁹ Stockholms universitet, *Arbetsordning vid Stockholms universitet*, 2019.

Figur 6 Beredningsorganisation för ämneslärutbildning, Stockholms universitet.

Områdesnämnderna fattar beslut om att inrätta och avveckla utbildningsprogram för ämneslärarexamen och beslutar också om utbildningsplaner. På det humanvetenskapliga området är motsvarande beslutsbefogenheter för andra utbildningar delegerade till fakultetsnämnderna. När det gäller olika beslut om kursplaner inom den utbildningsvetenskapliga kärnan och verksamhetsförlagd utbildning (VFU) fattas även dessa av områdesnämnden på det humanvetenskapliga området. För annan utbildning är motsvarande beslut delegerat till institutionsstyrelserna.¹⁰⁰ Områdesnämnden för det humanvetenskapliga området har alltså valt att behålla ett mer samlat ansvar för utbildningar till ämneslärare, jämfört med andra utbildningar.

På humanvetenskapligt område finns beredningen för lärarutbildning (BULA) och på naturvetenskapligt område finns lärarutbildningsberedningen (LUS) som bereder frågor till områdesnämnderna. De två *lärarutbildningsberedningarna* har återkommande gemensamma möten.

Områdesnämnderna har inrättat totalt tio *programråd* för olika lärarutbildningar. Fem programråd ansvarar för utbildning till ämneslärare med olika inriktning:

- ämneslärarprogram med inriktning språk
- ämneslärarprogram med inriktning humaniora och samhällsvetenskap
- ämneslärarprogram med inriktning matematik, naturvetenskap och teknik
- KPU med inriktning språk, humaniora eller samhällsvetenskap
- KPU med inriktning matematik, naturvetenskap och teknik.

¹⁰⁰ Stockholms universitet, *Besluts- och delegationsordning för Humanistiska fakultetsnämndens verksamhetsområde*, 2018 och *Delegationsordning för naturvetenskapliga området*, 2018.

Enligt sin uppdragsbeskrivning ska programråden stimulera till kvalitetsutveckling av programmen och främja att studenter når examensmålen. Programråden ska identifiera utvecklingsbehov och initiera utvecklingsprocesser i samråd med kursansvariga institutioner och andra relevanta aktörer. Andra uppgifter för programråden är bland annat att granska och utveckla utbildningsplaner, att diskutera utkast till kursplaner och att samordna de ingående kurserna för att säkerställa progression i utbildningen. Programråden saknar eget beslutsmandat, och rapporterar till lärarutbildningsberedningarna.¹⁰¹ Programråden ska förankra kurs- och utbildningsplaner i berörda institutionsstyrelser.

I programråden ingår representanter från institutioner med ansvar för kurser i utbildningen (utifrån examenstillstånd). Studentrepresentanter erbjuds delta, och råden kan även innehålla externa representanter för skolverksamhet, andra lärosäten eller branschorganisationer.

Varje lärarutbildning hör till en programansvarig institution som ska leda arbetet i programråden och ansvara för att arbete med programutveckling sker i programråden. Programansvarig institution ansvarar också för studentadministrativa frågor. Programansvaret är fördelat enligt följande:

- Institutionen för de humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnenas didaktik
 - ämneslärarprogrammet inom humaniora och samhällsvetenskap
 - KPU inom humaniora, samhällsvetenskap och språk
- Institutionen för språkdiraktik
 - ämneslärarprogrammet i språk
- Institutionen för matematikämnet och naturvetenskapsämnenas didaktik
 - ämneslärarprogram i matematik, naturvetenskap och teknik (dessa program erbjuds inte längre)
 - KPU i matematik, naturvetenskap och teknik
 - KPU för forskarutbildade.

¹⁰¹ Stockholms universitet, *Arbetsordning för programråd inom lärarutbildning vid Stockholms universitet*, 2020.

5.2 Övergripande resursfördelning¹⁰²

År 2020 uppgick universitetets anslag för utbildning till cirka 1,8 miljarder kronor.¹⁰³ Universitetsstyrelsen beslutar om ett takbelopp till respektive områdesnämnd som fördelas baserat på tidigare års fördelning. Utgångspunkten är att fördelningen ska göras utifrån de nationella prislapparna. Därefter fördelar områdesnämnderna anslag till fakulteterna som fördelar till institutionerna. Fördelningsprinciper vid fakulteterna och institutionerna kan variera. Exempelvis fördelar samhällsvetenskapliga fakulteten enligt de nationella prislapparna, medan humanistiska fakulteten har en omfördelningsmodell där vissa kurser får ett högre belopp, vilket bland annat rör små ämnen som enligt uppgift inte bär sig utan omfördelning. Universitetets ekonomiska fördelningsmodell innebär att varje nivå har möjlighet att avsätta medel för så kallade strategiska satsningar. Speciellt för lärarutbildningarna är att de programansvariga institutionerna får extra medel för studentadministrativa kostnader såsom studievägledning. Detta motiveras med att de programansvariga institutionerna endast får intäkter för en mindre del av studenternas utbildning eftersom lärarstudenterna genomför större delen av utbildningen på andra institutioner.

5.3 Bedömning av styrningen

5.3.1 Programråden har en oklar roll i styrningen

Områdesnämnderna inrättade programråden 2016 som en del i en rad förändringar i samtliga lärarutbildningar.¹⁰⁴ Av uppdragsbeskrivningen framgår att programråden ska ha en central roll i kvalitets- och utvecklingsfrågor för utbildningarna. Programråden för ämneslärarprogrammen och KPU har dock inte en tydlig roll i organisationen, och saknar därmed förutsättningar att effektivt samordna utbildningarna.¹⁰⁵

Några intervjuade programrådsledare och lärarrepresentanter menar att programråden har bidragit till att tydliggöra beredningsorganisationens struktur och därför skapat mer systematik i arbetet kring ämneslärarprogrammen och KPU.¹⁰⁶ Trots det framgår det av mötesanteckningar att programråden återkommande

¹⁰² Avsnittet bygger på intervju med controller och planeringschef. Samtliga intervjuer vid Stockholms universitet genomfördes den 6, 7, 20, 21 och 25 november 2019. Av utrymmesskäl anges inte datum för respektive intervju i fotnoterna.

¹⁰³ Stockholms universitet, *Årsredovisning 2019*, 2019.

¹⁰⁴ Se bland annat Stockholms universitet, *Beslut att införa programråd för Humanvetenskapliga områdets lärarutbildningar och skapa större sammanhängande kurser inom den utbildningsvetenskapliga kärnan*, 2016.

¹⁰⁵ Riksrevisionen har tagit del av mötesanteckningar från samtliga programrådsmöten och lärarutbildningsberedningsmöten mellan 2018 och 2019.

¹⁰⁶ Intervjuer med programrådsledare och lärarrepresentanter i programråd.

diskuterar vad deras ansvar i förhållande till ämneslärarprogrammen och KPU egentligen är.¹⁰⁷ Oklarheten syns också i variationen i vilka frågor som behandlas på de olika programrådets möten. Något programråd har mer karaktären av ett informationsmöte, och lyfter endast undantagsvis (utöver granskning av kursplaner) frågor om innehållsmässig utveckling.¹⁰⁸ Andra programråd har större inslag av diskussion kring kvalitet, exempelvis genom att kursvärderingar tas upp i rådet.¹⁰⁹ Ett programråd menar att man jobbar alltför lite med utvecklingsfrågor och istället främst administrerar programmet. Programrådet uppger sig dessutom ha svårt att överblicka hela utbildningen.¹¹⁰ Några lärarrepresentanter menar att programråden har för mycket karaktären av informationsmöte och att man borde ägna sig mer åt utvecklingsarbete.¹¹¹ Ett programråd uppger att man inte har några specifika uppdrag eller inflytande över organisationen som programråd.¹¹²

När övergripande frågor om kvalitet tas upp är det inte alltid tydligt om eller hur diskussionerna i olika frågor omsätts i åtgärder. Ibland är det utifrån mötesanteckningarna tydligt att en fråga tas omhand och återkommer på efterföljande möten. Mer typiskt är att programråden redogör för olika utvecklingsområden eller utmaningar, men vad som behöver göras för att åtgärda ett problem eller vart en fråga tar vägen är oklart.¹¹³ Exempelvis uppger ett programråd att de i samband med UKÄ:s granskning funnit vissa brister i utbildningen. Mötesanteckningen avslutas med "Vad gör vi med de problem vi hittat?".¹¹⁴

Även om det råder viss variation mellan programråden, är den sammanvägda bedömningen att de inte svarar mot vad som faktiskt är deras grundläggande uppdrag: att identifiera utvecklingsbehov och initiera utvecklingsprocesser (se vidare 5.3.2 och 5.3.3). Mötena uppges däremot ha andra positiva sidor som ett formellt sammanhang där olika delar av utbildningen möts och vissa praktiska frågor kan lösas på ett effektivt sätt.¹¹⁵

¹⁰⁷ Mötesanteckningar programrådet för KPU språk, humaniora eller samhällsvetenskap, 2018-12-07, programrådet för humaniora och samhällsvetenskap, 2018-11-29 samt programrådet för språk, 2019-04-11.

¹⁰⁸ Mötesanteckningar programrådet för ämneslärarprogrammet språk, 2018–2019.

¹⁰⁹ Se exempelvis programrådet för hum-sam, 2019-12-05 och programrådet för matematik, naturvetenskap och teknik, 2020-02-11.

¹¹⁰ Mötesanteckningar programrådet för KPU språk, humaniora eller samhällsvetenskap, 2018-12-07 och 2019-05-23.

¹¹¹ Intervjuer med lärarrepresentanter i programråd.

¹¹² Mötesanteckningar programråd för humaniora och samhällsvetenskap, 2019-04-25.

¹¹³ Se bland annat mötesanteckningar programrådet för humaniora och samhällsvetenskap och programrådet för språk.

¹¹⁴ Mötesanteckningar programrådet för humaniora och samhällsvetenskap 2018-11-29.

¹¹⁵ Intervju med lärarrepresentanter i programråd.

5.3.2 Otydligt och överlappande ansvar riskerar att vara en hämsko på utveckling

Mandat och ansvar för kvalitet och utveckling är fördelat på olika funktioner i organisationen, men ibland är rollerna oklara och ansvaret överlappande.

Hur programråd och programansvarig institution ska förhålla sig till lärarutbildningsberedningarna är inte tillräckligt tydligt. Programrådets roll är att bevaka progression och innehåll i utbildningen och föreslå förändringar till lärarutbildningsberedningarna. Förslagen ska förankras i berörda institutionsstyrelser enligt arbetsordningen. Är programrådet inte överens med institutionsstyrelsen, kan programrådet ändå skicka förslaget till berörd lärarutbildningsberedning. Programrådet förväntas dessutom att göra det.¹¹⁶ Samtidigt uttrycker arbetsordningen att programansvarig institution ska ansvara för att programutveckling sker i programråden. Ansvarig institution äger också utbildningsplanen – som programrådet enligt uppdragsbeskrivningen ska granska och utveckla. Detta gör rollen formellt sett delvis otydlig – är programråden ett verktyg för programansvarig institution eller ett självständigt organ som driver frågor om utbildningens ”bästa” och rapporterar till lärarutbildningsberedningarna?

I likhet med programråden visar granskningen att de programansvariga institutionerna inte tar något samlat ansvar för ämneslärarprogrammen eller KPU. Det finns exempel på hur programansvariga institutioner anhåller om att göra förändringar i utbildningsplanen hos de olika lärarutbildningsberedningarna. På det naturvetenskapliga området är det relativt vanligt att programansvarig institution lyfter frågor i lärarutbildningsberedningen.¹¹⁷ Sammantaget verkar dock programansvariga institutioner framför allt ha ett administrativt ansvar för utbildningarna. När prefekterna för de ämnesdidaktiska institutionerna beskriver vad det innebär att vara programansvarig institution lyfter de framför allt ansvar för studieadministration och studievägledning, samt institutionernas höga kostnader för detta. Däremot uttrycker ingen tydligt att institutionen har ett övergripande ansvar för kvaliteten i utbildningarna.

Ansvarsfördelningen mellan programråd och mellan programansvariga institutioner är också delvis överlappande. De olika programmets studenter läser på flertalet gemensamma kurser, exempelvis inom den utbildningsvetenskapliga kärnan. Det innebär att en och samma kurs ibland kan knytas till tre programansvariga institutioner och fem programråd. Om ett programråd eller en programansvarig institution skulle ha synpunkter på en kurs inom ”sitt” program, behöver man därmed samarbeta med de andra programråden och de programansvariga institutionerna för att få till stånd förändring. Dessutom har en fjärde institution, institutionen för pedagogik och didaktik, formellt ansvar för den största delen av kurserna inom den utbildningsvetenskapliga kärnan.

¹¹⁶ Intervju ordföranden i lärarutbildningsberedningarna BULA och LUS.

¹¹⁷ Mötesanteckningar lärarutbildningsberedningen, LUS.

Den största risken med de otydliga och överlappande ansvaren är att ingen tar ett samlat ansvar för utbildningarna. Det kan innebära att utveckling fördröjs eller inte alls blir av, vilket nedanstående exempel belyser.

Vilken funktion ska driva innehållsmässiga kvalitetsfrågor?

I en intern översyn av den utbildningsvetenskapliga kärnan från 2015 framgick att det fanns kritik mot en befintlig kurs som genomfördes på flera lärarutbildningar.¹¹⁸ Vissa inom utbildningen uppfattade att kursens innehåll inte var helt relevant för lärarstudenter, medan den kursgivande institutionen hade en annan syn. I översynen framkom också en uppfattning om att innehåll som behandlade ledarskap var alltför begränsat inom den utbildningsvetenskapliga kärnan. Det framgick att man inom utbildningen inte var överens om vad för slags ledarskap det handlade om, och att man därmed inte heller kunde veta vilken institution som bäst var lämpad att anordna den typen av kurs.

Av Riksrevisionens genomgång av mötesanteckningar från programråd och lärarutbildningsberedningar framkommer att ovanstående kritik inte har behandlats i något av organen under 2018 eller 2019. Frågorna verkar inte heller ha åtgärdats tidigare, då de aktualiseras i och med UKÅ:s utbildningsutvärdering av ämnes- och grundlärarutbildningarna 2018–2019.¹¹⁹ Dels var UKÅ:s kritik kopplad till den kurs som kritiserats internt 2015, dels menade myndigheten att inslag av ledarskap var ett utvecklingsområde i utbildningen.

Risken är alltså att utvecklingsfrågor inte drivs inom utbildningen, och därmed inte samordnas på rätt nivå. Riksrevisionen menar att det särskilt gäller när samsyn saknas i innehållsfrågor som kräver större förändringar i kursplaner eller utbildningsplan. Granskningen visar att förändringar av utbildningsuppdrag inom den utbildningsvetenskapliga kärnan inte är okontroversiella. Den generella bild som förmedlas i intervjuerna med representanter för olika organ och med lärare är att utbildningsuppdragen nästan kan ses som givna och att uppdelningen mellan institutioner är ”bergfast”, som någon intervjuad uttrycker det.¹²⁰ Anslag till ämneslärarutbildning kan utgöra en viktig del av en institutions ekonomi. Det kan innebära att en institution bevakar sitt eget intresse mer än i andra frågor. Det är i sig inte konstigt, men understryker vikten av en tydlig ansvarsfördelning och fungerande samordning där olika intressen kan jämkas.

5.3.3 Åtgärder har vidtagits för att förtydliga ansvar och roller

Programrådets uppdrag har under slutet av 2019 varit i fokus hos lärarutbildningsberedningarna, och i början av 2020 beslutade områdesnämnderna om en revidering av rådets uppdrag.¹²¹

¹¹⁸ Stockholms universitet, *Utredning av den utbildningsvetenskapliga kärnan inom lärarutbildningarna vid Stockholms universitet*, 2015.

¹¹⁹ Universitetskanslersämbetet, *Bedömargruppens yttrande, Stockholms universitet, ämneslärarexamen mot arbete i gymnasieskolan i undervisningsämne samhällskunskap*, 2020.

¹²⁰ Intervjuer med prefekter och lärarrepresentanter i programråd.

¹²¹ Protokoll nr 1, 2020-02-05, Områdesnämnden för humanvetenskap.

Ett tecken på att programråden inte har fungerat som avsett är att det sällan förekommer att lärarutbildningsberedningarna hanterar frågor om utveckling från programråden.¹²² En ordförande för en lärarutbildningsberedning anser att det är överraskande att så få frågor kommer till beredningarna, inte minst eftersom det enligt hen finns många potentiella friktionsytor inom lärarutbildningarna. Informationsöverföring mellan lärarutbildningsberedningarna och programråden framstår enligt mötesanteckningarna och någon intervju som mer kontinuerlig och återkommande på det naturvetenskapliga området.¹²³ Exempelvis är information från programråden ett stående inslag på lärarutbildningsberedningsmötena på naturvetenskapligt område, men inte på humanvetenskapligt område.

Under hösten 2019 genomfördes ett arbete där företrädesvis programrådets och lärarutbildningsberedningarnas ordförande diskuterade programrådets roller, av vad som framgår av mötesanteckningarna från programråden och lärarutbildningsberedningarnas möten.¹²⁴ Arbetet mynnade ut i en revidering av programrådets uppdragsbeskrivning. Riksrevisionens genomgång av den reviderade uppdragsbeskrivningen ger vid handen att förändringarna innebär förtydliganden av olika roller, men inte innehåller några förändringar av ansvar eller mandat med avseende på utbildningen. En skillnad är också att programråden ska genomföra en årlig programuppföljning som ska redovisas till respektive lärarutbildningsberedning. Den reviderade uppdragsbeskrivningen kan förbättra kommunikationen mellan programråden och lärarutbildningsberedningarna, men enligt Riksrevisionen kvarstår de mer strukturella utmaningarna som redogjorts för ovan.

5.3.4 Samordning mellan många aktörer kan skapa långa förändringsprocesser

Beredningsorganisationen för lärarutbildningarna på Stockholms universitet är komplex. Tillsammans med oklarheter i ansvar kan det innebära att vägarna för att förändra ämneslärarprogrammen och KPU blir långa.

Två områdesnämnder, två lärarutbildningsberedningar, tre programansvariga institutioner och fem programråd innebär omfattande berednings- och beslutsprocesser. Därutöver behöver samverka ibland även inbegripa VFU-kollegiet och RUVA (utbildningsrådet för ULV och VAL).

Exempelvis skulle en förändring i den utbildningsvetenskapliga kärnan potentiellt behöva samordnas dels inom samtliga programråd och institutionsstyrelser, dels

¹²² Intervju ordföranden i lärarutbildningsberedningarna, BULA och LUS och mötesanteckningar från båda lärarutbildningsberedningarna.

¹²³ Mötesanteckningar lärarutbildningsberedningen, LUS och intervju programrådsledare.

¹²⁴ Mötesanteckningar beredningen för lärarutbildning, BULA, 2019-11-13 och lärarutbildningsberedningen, LUS, 2019-11-31.

mellan dem. Även kursansvarig och delkursansvariga institutioner kan behöva involveras. Krävs en ändring i kursplan eller utbildningsplan, så behöver ärendet följa gängse beslut- och beredningsvägar i övrigt, vilken kan omfatta både humanvetenskapligt och naturvetenskapligt område. En sådan typ av ärendegång är lång och kräver en omfattande arbetsmässig insats av en eller flera funktioner. Risken med organisationens höga komplexitet är att den leder till frustration bland de aktörer som ska orientera sig i den, vilket indikeras av såväl mötesanteckningar som i några intervjuer.¹²⁵

Granskningen har funnit flera exempel på att vägen är lång från att identifiera ett problem till att utreda och åtgärda det. Tillgodoräkning, anordnande av handledarkurser för VFU-handledare och studentinflytande är utmaningar som återkommer regelbundet i programrådets och lärarutbildningsberedningarnas mötesanteckningar, till synes utan att dessa löses. En annan central fråga är arbetet med att analysera och förbättra genomströmningen för lärarutbildningarna. Arbetet påbörjades redan 2017, men har ännu inte utretts färdigt. Målet är att utredningen ska vara klar hösten 2020. Från programrådets mötesanteckningar är det också tydligt att uppmärksammade problem kopplade till kvaliteten i utbildningarna ibland bordläggs och skjuts på framtiden.¹²⁶

Det finns dock exempel på när vägen är kortare, se exemplet nedan.

Förändring av ämneslärarutbildning

I januari 2019 bildade lärarutbildningsberedningen på naturvetenskapligt område en arbetsgrupp med uppgift att utreda "ämneslärarutbildningens framtid".¹²⁷ I december samma år beslutade områdesnämnden för naturvetenskap att från och med hösten 2020 inte erbjuda det långa ämneslärarprogrammet, utan enbart ge KPU inom matematik, naturvetenskap och teknik.¹²⁸ Enligt arbetsgruppens rapport har det mellan 2011 och juli 2019 endast examinerats 19 studenter på ämneslärarprogrammet på det naturvetenskapliga området. För att öka genomströmningen beskrivs att ämneslärarprogrammet behöver bli mer integrerat (i meningen att ämnesstudier och utbildningsvetenskapliga studier läses varierat under utbildningens gång) för att skapa en tydligare professionsanknytning och läraridentitet. Att ge och upprätthålla kvalitet i en sådan utbildning bedömdes dock inte vara ekonomiskt möjligt, bland annat på grund av alltför små studentgrupper. Arbetsgruppen såg därför såväl kvalitetsmässiga som resursmässiga fördelar med en KPU framför ämneslärarprogrammet.¹²⁹

¹²⁵ Intervjuer med lärarrepresentanter i programråd, prefekt, lärare och mötesanteckningar programråd för humaniora och samhällsvetenskap, 2019-04-25.

¹²⁶ Se bland annat mötesanteckningar från programrådet för humaniora och samhällsvetenskap och programrådet för språk.

¹²⁷ Mötesanteckningar LUS, 2019-01-10.

¹²⁸ Protokoll 6, 2019-12-04, Områdesnämnden för naturvetenskap.

¹²⁹ Rapport från arbetsgruppen för utveckling av ämneslärarutbildning på NV-området, 2019-10-11.

Riksrevisionen gör bedömningen att förändringen av programutbudet kunde göras relativt snabbt på grund av att man inom området var överens om att något behövde förändras, framför allt mot bakgrund av de ekonomiska aspekterna av frågan. Exempelvis uppger prefekten för den programansvariga institutionen i intervju att den ekonomiska situationen var ohållbar för institutionen. Däremot menar flera intervjuade att den programansvariga institutionen inte förordade en lösning med enbart KPU.¹³⁰ I intervjuer framkommer uppfattningen att programråden introducerades sent i processen.¹³¹ Mötesanteckningarna visar dock att programrådsordförandena under hela eller delar av processen deltog i arbetsgruppens arbete. Tillvägagångssättet kan därmed sägas vara ett exempel på att frågor kan samordnas snabbt, men också på programråden inte fungerar på det sätt som avsetts.

5.3.5 Olika perspektiv beaktas i varierad utsträckning

Stockholms universitet samordnar omfattande kompetens i styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU, men lyckas i mindre utsträckning beakta perspektiv från studenter och skolhuvudmän.

Programråden och lärarutbildningsberedningarna samlar personer från många olika institutioner med ansvar för ämne, ämnesdidaktik och utbildningsvetenskaplig kärna. Det innebär att beredningsorganisationen besitter såväl bred som djup kompetens inom ämneslärarutbildningarnas många delar. I flera intervjuer framförs att kunskapen om exempelvis lärarprofessionen, didaktik och utbildningsvetenskap borde vara större i högre beslutande och beredande organ inom det naturvetenskapliga området.¹³² Riksrevisionen bedömer inte om det är en god avvägning i organen av representanter från utbildningens olika delar, men noterar att sammansättningen av kompetens diskuteras.

Det är låg svarsfrekvens bland studenter i kursvärderingar, vilket framgår av intervjuer och i mötesanteckningar från programråden.¹³³ På någon institution har det pågått arbete för att förbättra svarsfrekvensen, vilket uppges ha gett resultat i form av större andel svarande studenter. Studentrepresentation i olika organ är varierande. I något programråd har man inte haft en student på något möte under två år, medan ett annat programråd har högre medverkan.

¹³⁰ Intervjuer med lärare, programrådsledare, lärarrepresentanter i programråd, prefekt och lärarrepresentanter i lärarutbildningsberedning.

¹³¹ Intervjuer med lärare, programrådsledare, lärarrepresentanter i programråd, och lärarrepresentanter i lärarutbildningsberedning.

¹³² Intervju med prefekter, representanter i programråd, representanter i lärarutbildningsberedning och student.

¹³³ Intervjuer med lärare inom skolämnen och utbildningsvetenskaplig kärna på humanvetenskaplig sida, prefekt för institutionen för pedagogik och didaktik och mötesanteckningar från samtliga programråd.

Studentrepresentationen i områdesnämndernas lärarutbildningsberedningar är däremot hög.

Vissa programråd och en av lärarutbildningsberedningarna har, av vad som framgår av mötesanteckningarna, inte haft någon representant från skolhuvudmän eller skolor vid något möte de senaste två åren. Däremot har andra programråd och en av lärarutbildningsberedningarna haft externa representanter som i viss utsträckning deltagit i organens möten.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att styrningen fungerar olika bra på de granskade lärosätena. För att bidra till en ökad kvalitet i ämneslärarprogrammen och KPU behöver lärosätena därför i olika grad tydliggöra ansvarsfördelningen, förbättra samordningen och i högre utsträckning ta tillvara studenternas erfarenheter av utbildningarna i styrningen.

Sammantaget ser Riksrevisionen att lärosäten har olika utmaningar i sin styrning. Det beror delvis på att lärosätenas förutsättningar skiljer sig åt. Fler ämnen och fler aktörer innebär större komplexitet och därmed mer utmanande samordning. Högre krav ställs därför på Stockholms universitets och Linnéuniversitetets styrning jämfört med Högskolan i Gävles. Mindre högskolor kan dock ha andra utmaningar som större lärosäten inte har. Oavsett vilka förhållanden som råder så behöver lärosätena se till att styrningen skapar förutsättningar för hög kvalitet och utveckling.

Riksrevisionens granskning visar också att brister i styrningen kan vara en av flera förklaringar till delar av kritiken som under en längre tid riktats mot ämneslärarprogrammen. I granskningen har vi sett exempel på att otydliga ansvarsförhållanden skapar långa ledtider och ineffektiv samordning. Tillsammans riskerar dessa svagheter i styrningen leda till att olika utvecklingsinsatser tar lång tid att genomföra, eller i värsta fall inte kommer till stånd alls. Samtidigt visar granskningen att utbildning till ämneslärare är komplex och att förändringsprocesser därför kan antas ta längre tid, jämfört med många andra utbildningar.

De slutsatser och resonemang som presenteras i detta kapitel gäller de granskade lärosätena och kan därmed inte generaliseras. Vi menar ändå att det finns lärdomar att dra för andra lärosäten som bedriver ämneslärarutbildning. Resonemangen kan även vara applicerbara för styrningen av andra lärarutbildningar, särskilt grundlärarutbildningarna som också innefattar flera olika ämnen.

6.1 De granskade lärosätena kan utveckla styrningen av ämneslärarprogrammet och KPU

6.1.1 Högskolan i Gävles styrning är till stora delar effektiv, men fler kompetenser kan behöva involveras

Utbildningsledaren är central för utvecklingen av ämneslärarprogrammen och KPU genom att effektivt samordna och lyfta frågor till relevanta chefer och organ inom högskolan. Högskolan i Gävles utbildningar till ämneslärare är de minst

omfattande i granskningen sett till antal studenter, ämnen och involverade avdelningar. Ändå krävs strukturer för att tillvarata relevant kompetens i styrningen, vilket delvis saknas på högskolan. Lärare med ansvar för olika delar i utbildningen samarbetar därför inte i tillräcklig utsträckning om utbildningarnas innehåll. Akadimirådet har också i praktiken en oklar roll i styrning av utbildning.

6.1.2 Linnéuniversitetets styrning ger förutsättningar för utveckling men behov finns av ökad tydlighet

Linnéuniversitetets ämneslärarprogram och KPU är omfattande sett till antalet studenter och antalet involverade fakulteter och institutioner. Trots dessa utmaningar är ansvaret tydligt fördelat och samordningen till stor del väl fungerande, 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.

Ansvarsfördelning och kommunikationsvägar mellan nämnden och fakulteterna är dock till viss del otydliga. Risker är att detta bromsar upp arbetet med utvecklingsfrågor. Olika perspektiv på lärosätet, från skolhuvudmän och studenter, beaktas i styrningen.

6.1.3 Ineffektiv samordning och otydligt ansvar på Stockholms universitet

På Stockholms universitet framgår inte tydligt vem som tar ett samlat ansvar för innehåll och kvalitet i ämneslärarprogrammen och KPU. 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. Vissa organ, som programråd, har också en oklar relation till organ på en annan hierarkisk nivå.

Beredningsorganisation för utbildning till ämneslärare är omfattande. Fördelen är att lärosätet samordnar mycket kompetens från många institutioner i utbildningen. Nackdelen är att det krävs stora resurser för att driva frågor och komma överens. Svagheter i styrningen och den komplexa beredningsorganisationen riskerar att leda till att aktiviteter som syftar till att utveckla utbildningarna fördröjs, eller inte genomförs.

6.2 Behov av tydligare ansvar och mandat och mer effektiv samordning

6.2.1 Lärosätenas styrning lyckas i olika grad skapa tydlig ansvarsfördelning och fungerande samordning

En viktig aspekt att ta hänsyn till i styrningen av ämneslärarprogram och KPU är att intressen, behov och mål inte alltid behöver vara desamma för alla aktörer som medverkar i utbildningarna. Lärosäten bedriver omfattande verksamhet där utbildning till ämneslärare endast är en del. Tydliga ansvar och fungerande samordning kan dock skapa förutsättningar för att balansera olika intressen så att utfallet av de olika verksamheterna kan bli så effektivt som möjligt.

På Linnéuniversitetet har det skapats goda förutsättningar för att utveckla ämneslärarprogrammen och KPU. Utbildningarna samordnas på övergripande nivå genom nämnden för lärarutbildning som till stor del utgörs av representanter för fakulteterna som bedriver lärarutbildningarna. Arbetet i nämnden leds av nämndens dekan. Tillsammans diskuterar och jämkar representanterna i nämnden fakulteternas olika intressen, och lärarutbildningarnas behov, i syfte att skapa ett fullgott resultat för samtliga verksamheter. Även om de olika aktörerna inte alltid är ense och att ansvarsfrågor ibland kan vara svåra att lösa, omsätts dialogerna i åtgärder som syftar till att utveckla utbildningen.

6.2.2 Att väga vinster av samordning mot kostnader

En del i samordningen av ämneslärarprogrammen och KPU handlar om att beakta olika sorters kompetenser som är viktiga för utbildningens kvalitet. Utökade samarbeten där mer kompetens involveras kan dock leda till ökade kostnader, vilka normalt behöver tas från utbildningens anslag. Utökad samordning behöver därför resultera i kvalitetshöjande åtgärder.

Högskolan i Gävle utgör ett exempel på att avvägningen mellan kostnad och nytta av utökad samordning är viktig att göra. På högskolan finns ett behov av att utöka samarbetet om utbildningarna, och permanenta samarbetsformer efterfrågas. Mer samordning ger mindre ekonomiskt utrymme för undervisningen. En effektiv samordning där fler kompetenser deltar kan dock spara tid och resurser genom att åstadkomma förändring som ökar kvaliteten i utbildningen. Detta visar på behovet av att omfattningen av samarbeten måste ställas i relation till kostnader.

En faktor som kan leda till att samordningen blir kostsam är otydliga relationer mellan över- och underordnade organ eller mellan organ på samma nivå. Granskningen visar att det finns exempel på detta på alla granskade lärosäten. Ibland beror det på att ansvar är otydligt uppdelat på olika aktörer vilket medför en risk för att organen inte förmår generera förslag om åtgärder för att förbättra utbildningarna.

6.2.3 Studenternas erfarenheter av utbildningen behöver tillvaratas i större utsträckning

På samma sätt som det är viktigt att samordna och beakta lärosätets vetenskapliga kompetens i ämneslärarprogrammen och KPU är det viktigt att studenters erfarenheter tillvaratas. Alla tre lärosäten har utmaningar att få studenter att medverka i att utveckla utbildningen via traditionella sätt som studentrepresentation i organ och via kursvärderingar. Riksrevisionen konstaterar att det är viktigt att ta in studenters perspektiv på utbildningen i och med att kurser bedrivs på olika institutioner och avdelningar. Därför är det främst studenterna som kan svara på hur utbildningen i sin helhet faktiskt upplevs, exempelvis om det uppfattas vara en progression i innehållet mellan kurser.

6.3 Universitets- och högskoleledningarna är olika aktiva i sin resursstyrning

Linnéuniversitetet är det enda lärosäte som har förändrat resursfördelningen för ingående prislappar för kurser inom ämneslärarutbildningarna. Ett rektorsbeslut innebär en viss omfördelning från ämneskurser i naturvetenskap till kurser inom samhällsvetenskap och humaniora. Någon motsvarande omfördelning sker inte på ledningsnivå på Högskolan i Gävle och Stockholms universitet. Däremot sker olika typer av omfördelningar på lägre nivåer inom de båda lärosätena. Även på Linnéuniversitetet kan omfördelningar göras på lägre nivåer som förändrar ledningens övergripande resursstyrning. För att bedöma resultatet av hur olika typer av fördelningar påverkar utbildningen behöver därför resursfördelningen följas upp av ledningarna. Sådan uppföljning görs inte på något av lärosätena.

Riksrevisionen bedömer att hur resurser fördelas och används är viktigt för utbildningens genomförande. Denna resursfördelning har inte varit granskningens fokus. Vi kan dock konstatera att resursfördelning är ett styrinstrument som inte använts särskilt aktivt av universitets- och högskoleledningarna sett till möjligheterna att omfördela och följa upp resurser.

6.4 Ämneslärarutbildning i förändring

På de granskade lärosätena pågår diskussioner om hur utbildning till ämneslärare ska bedrivas, exempelvis att erbjuda mer KPU eller olika typer av arbetsintegrerade utbildningar, det vill säga utbildningar där studenterna arbetar parallellt med studierna. KPU och arbetsintegrerade utbildningar är föremål för olika regeringssatsningar och olika former av utbildningarna utreds för närvarande på Utbildningsdepartementet.¹³⁴

¹³⁴ Prop.2019/20:1 och Regeringskansliet, U2019/03432/UH.

Ur ett styrningsperspektiv kräver sannolikt arbetsintegrerade utbildningar särskild samordning, vilket i sin tur kan tillföra ytterligare styrningsutmaningar till en redan komplex utbildning. Det enda lärosätet i granskningen som ger en arbetsintegrerad ämneslärarutbildning är Högskolan i Gävle. Lärosätets tidiga erfarenheter är att utbildningen är såväl komplex som arbetskrävande att ge. För studenter kan dock utbildningsformen vara en attraktiv väg till en ämneslärarexamen, vilket i förlängningen kan leda till att fler väljer att utbilda sig till lärare. I frågan om arbetsintegrerad utbildning behöver därmed kostnaderna för bland annat ytterligare samordning vägas mot det antal studenter som kan examineras inom utbildningsformen.

En allt större andel studenter tar sin ämneslärarexamen genom en KPU. Att bedriva ett sammanhållet ämneslärarprogram kan vara utmanande och kostsamt, särskilt med få studenter och låg genomströmning. KPU kan därför ses som ett attraktivt alternativ till de långa ämneslärarprogrammen. På det naturvetenskapliga området på Stockholms universitet erbjuds enbart KPU från hösten 2020. Samtal förs även inom humanvetenskapligt område om fördelar och nackdelar med utbildningsprogrammen. Konkreta förslag om att enbart ge KPU finns även på andra lärosäten i landet, såsom Lunds universitet.¹³⁵

På de granskade lärosätena, och i våra inledande intervjuer i granskningen, framkommer olika diskussionspunkter kring KPU, exempelvis: Vilken typ av lärare ger KPU jämfört med det längre ämneslärarprogrammet? Vilka fördelar och nackdelar har KPU? KPU har bland annat bättre genomströmning än ämneslärarprogrammen, men delvis ett annat studentunderlag. KPU torde också ur ett rent ansvars- och samordningsperspektiv vara enklare att styra än det långa ämneslärarprogrammet, vilket skulle kunna ge lägre samordningskostnader. En central fråga är dock hur bristen på ämneslärare påverkas om utbildning inom KPU skulle prioriteras i allt större utsträckning. Skulle färre ämneslärare utbildas?

Riksrevisionen konstaterar att frågan om KPU måste ses utifrån en rad olika aspekter och inte som enkel utväg, när lärosätets styrning av ämneslärarprogrammen av olika anledningar inte är ändamålsenlig. Med det sagt kan lärosätets förutsättningar ha betydelse för vilken typ av utbildning som bör prioriteras – exempelvis olika former av KPU, arbetsintegrerade utbildningar eller utbildningar på distans. Utbildningens karaktär kan på så sätt sättas i relation till lärosätets profil. Istället för att göra ”allt” skulle ett lärosäte i större utsträckning kunna renodla sin ämneslärarutbildning mot vad som är just det lärosätets profil och styrka.

¹³⁵ Haikola, *Utvärdering av ämneslärarutbildning vid Lunds universitet*, dnr STYR 2019/1198.

6.5 Styrning av lärosätena i förhållande till styrning av utbildning till ämneslärare

År 2011 togs kravet på särskilda lärarutbildningsnämnder bort i högskoleförordningen. Regeringens utgångspunkt var då att lärosätena bör organisera ansvaret för lärarutbildning på det sätt som de finner lämpligast utifrån lärosätets förutsättningar.¹³⁶ Bakgrunden var att den tidigare regleringen bedömdes vara alltför detaljerad, och att det särskilda organet hade en oklar ställning på lärosätena. Vi kan konstatera att det fortfarande finns exempel på organ med oklara ansvar för lärarutbildning, och att det finns utvecklingsområden i styrningen i förhållande till varje lärosätes förutsättningar.

Riksrevisionen bedömer att det inte finns ett ändamålsenligt sätt att styra lärarutbildning på. Utifrån granskningens resultat går det heller inte att säga att utbildningar till ämneslärare *måste* styras på samma sätt som övriga utbildningar, eller tvärtom, att det *måste* finnas en speciell styrstruktur för ämneslärarutbildningar, likt det tidigare kravet på en lärarutbildningsnämnd.

Linnéuniversitetets styrning innebär att beslutsmandat för lärarutbildningar skiljer sig från övriga utbildningar i och med en särskild nämnd för lärarutbildning som beställer utbildningsuppdrag. Stockholms universitet och Högskolan i Gävle har valt att så långt som möjligt styra lärarutbildningarna på samma sätt som övriga utbildningar, även om Stockholms universitet har en särskild beredningsorganisation för att ta fram beslut till den ordinarie styrkedjan.

Riksrevisionens bedömning är att samtliga lärosäten har utvecklingsområden, men olika förutsättningar att bemöta dessa i relation till hur övriga utbildningar styrs. Stockholms universitet har en särskild utmaning här. Styrningen karaktäriseras generellt av flera hierarkiska nivåer och en stark decentralisering. Tillsammans med en omfattande beredningsorganisation för lärarutbildning med många aktörer med delvis överlappande ansvar är förutsättningarna att ta ett sammanhållet ansvar för ämneslärarprogram och KPU särskilt utmanande.

6.6 Rekommendationer

Riksrevisionens granskning visar att Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet i olika grad kan utveckla styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU. Riksrevisionen ger därför följande rekommendationer.

¹³⁶ Prop. 2009/10:149, prop. 2009/10:89, SOU 2015:92.

Rekommendationer till Högskolan i Gävle och Stockholms universitet

- Utveckla formerna för att beakta studenternas erfarenheter av utbildningen. Studenterna måste i högre grad involveras i utvecklingen av utbildningen, och lärosätena behöver därför utveckla fungerande former för studentinflytande.

Rekommendationer till Högskolan i Gävle

- Ta fram strukturer för att ytterligare involvera ansvariga för ämnen och utbildningsvetenskaplig kärna i styrningen av ämneslärarprogrammen och KPU. Nyttan av utökat samarbete bör avvägas mot ökade kostnader. Samarbetet ska riktas mot konkret utvecklingsarbete av utbildningarnas kvalitet.
- Klargör akademirådets roll i styrningen av utbildning. I det ingår att tydliggöra akademirådets relation till övriga aktörer, särskilt utbildnings- och forskningsnämnden.

Rekommendationer till Linnéuniversitetet

- Säkerställ att det finns en tydlig ansvarsfördelning och tydliga beredningsvägar för utbildning till ämneslärare inom samtliga fakulteter och institutioner som bedriver utbildningen. Exempelvis behövs funktioner med ansvar för respektive ämne som kan delta i samordningen av ämneslärarprogrammen och KPU.
- Säkerställ effektiva kommunikationsvägar mellan nämnden för lärarutbildning, programrådet, kansliet för lärarutbildning och samtliga fakulteter och institutioner som bedriver utbildning till ämneslärare.

Rekommendationer till Stockholms universitet

Stockholms universitet behöver klargöra ansvarsförhållanden för utbildningarna och öka effektiviteten i samordningen. Mer konkret innebär det följande:

- Klargör vilken funktion som ansvarar för att driva programövergripande utvecklingsarbete för ämneslärarprogram och KPU. Överväg 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.
- Tydliggör i övrigt relationer mellan programråden, programansvariga institutioner och lärarutbildningsberedningar.

Referenslista

Författningar

Budgetlag (2011:203).

Högskolelag (1992:1434).

Myndighetsförordning (2007:515).

Artiklar, böcker och myndighetsrapporter

Alvesson, M., "Organisationskultur och ledning", i: Lind, R., Ivarsson Westerberg, A., (red), *Ledning av företag och förvaltningar – former, förutsättningar, förändring*, SNS Förlag, 2011.

Alvesson, M., Sveningsson, S., *Organisationer, ledning och processer*, Studentlitteratur AB, 3 uppl., 2019.

Bejerot, E., Hasselbladh, H., Forsberg, T., Parding, K., Sehlstedt, T., och Westerlund, J., "Förberedd för läraryrket? Lärare under 40 år av reformer", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, vol. 24, nr 1–2, 2018.

Benner, M. "Akademiskt ledarskap: Vad fungerar och varför? en forskningsöversikt", SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor*.

Bertilsson, E., *Tidigare lärarstudenters syn på lärarutbildningen – Analys av Lärarutbildningskonventets alumnenkäter 2017, 2015, 2013 och 2011*, undersökning genomförd på uppdrag av Lärarutbildningskonventet, 2018.

Blomberg, J., *Management – organisations- och ledarskapsanalys*, Studentlitteratur, 2019.

Darling-Hammond, L., *Empowered Educators, How High-Performing Systems Shape Teaching Quality Around the World*, Jossey-Bass A Wiley Brand, 2017.

Göteborgs universitet, "Kurser vid Göteborgs universitet, ämnesdidaktik", <https://utbildning.gu.se/kurser/amne/?subject=%C4mnesdidaktik>, hämtad 2020-05-04.

Haikola, L., *Utvärdering av ämneslärarutbildning vid Lunds universitet*, dnr STYR 2019/1198.

Högskolan i Gävle, "Lärarutbildning, arbeta med barn och ungdomars utveckling", <https://www.hig.se/Ext/Sv/Utbildning/Program/Intresseomraden/Larare.html>, hämtad 2020-05-18.

Högskolan i Gävle, *Instruktion för utbildningsråd vid AUE*, 2019

- Högskolan i Gävle, *Årsredovisning för Högskolan i Gävle 2019*, 2019.
- Högskolan i Gävle, *Översyn av Högskolan i Gävles råds- och nämndsstruktur*, 2018.
- Högskolan i Gävle, *Rektorsbeslut 2018*, HIG STYR 2018/129, 2018.
- Högskolan i Gävle, *Högskolan i Gävle – organisation, ansvarsfördelning och beslutsordning*, 2017.
- Högskolan i Gävle, *Rutin för lokalt valförfarande vid Högskolan i Gävle*, 2016.
- Labaree, *The Trouble with Ed Schools*, Yale University Press, 2004.
- Labaree, "An uneasy relationship: the history of teacher education in the university" i: Cochran-Smith, M, Feiman-Nemser, S, McIntyre, DJ, Demers, K (red), *Handbook of research on Teacher Education*, Routledge, 2008.
- Larsson och Löwstedt, "Ledning av förändring – att utveckla organisationskompetens", i: Lind, R., Ivarsson Westerberg, A., (red), *Ledning av företag och förvaltningar – former, förutsättningar, förändring*, SNS Förlag, 2011.
- Linköpings universitet, "Ämnesdidaktik", <https://liu.se/forskningsomrade/amnesdidaktik>, hämtad 2020-05-04.
- Linnéuniversitetet, *Uppdragsbeskrivning för programrådsorganisationen 2020*, 2020.
- Linnéuniversitetet, *NLUs beställarorganisation: Revidering av programrådsorganisation 2020*, 2019.
- Linnéuniversitetet, *NLUs beställarorganisation: Programrådsorganisationen 2020*, 2019.
- Linnéuniversitetet, *Årsredovisning för Linnéuniversitetet 2019*, 2019.
- Linnéuniversitetet, *Verksamhetsplan och budget, 2020–2022*, 2019.
- Linnéuniversitetet, *NLUs beställarorganisation: Revidering av programrådsorganisationen 2020*, ärende 84, 2019.
- Linnéuniversitetet, *NLUs beställarorganisation: Revidering av programrådsorganisationen 2020*, ärende 68, 2019.
- Linnéuniversitetet, *NLUs beställarorganisation: Programrådsorganisationen 2020*, ärende 56, 2019.
- Linnéuniversitetet, *Arbetsordning vid Linnéuniversitetet*, 2018.
- Linnéuniversitetet, *Programrådets auktoritet*, ärende 114, 2018.
- Linnéuniversitetet, *Programrådets auktoritet*, ärende 96, 2018, *Programrådets auktoritet*, ärende 114, 2018
- Kärreman och Rennstam, "Styrning - beteenden, resultat och normer", i: Alvesson, M., Sveningsson, S. (red.), *Organisationer, ledning och processer*, 2019.

- Larsson och Löwstedt, "Ledning av förändring – att utveckla organiseringskompetens", i: Lind, R., Ivarsson Westerberg, A., (red), *Ledning av företag och förvaltningar – former, förutsättningar, förändring*, SNS Förlag, 2011.
- Linderoth, J., *Lärarens återkomst*, Natur & Kultur, 2016.
- Läraryrkeskonferensen, *Tidigare lärarstudenters syn på läraryrket – Analys av Läraryrkeskonferensens alumnenkäter 2017, 2015, 2013 och 2011*, 2018.
- Regeringsbeslut, dir. 2017:46, *Styrning för starka och ansvarsfulla lärosäten*.
- Riksrevisionen, *Resursstyrning i högskolans grundutbildning*, 2009:25, 2009.
- Riksrevisionen, *Statens dimensionering av läraryrket – utbildas rätt antal lärare?*, 2014.
- Riksrevisionen, *Karriärstegsreformen och lärarlönelyftet – högre lön men sämre sammanhållning*, 2017.
- Skolverket, *Redovisning av uppdrag att ta fram återkommande prognoser över behovet av förskollärare och olika lärarkategorier*, 2017.
- SOM-institutet, Martinsson, J., och Andersson, U., *Svenska trender 1986–2018*, 2019, https://som.gu.se/digitalAssets/1724/1724436_6.-svenska-trender-1986-2018.pdf hämtad 2019-07-05.
- Stockholms universitet, "Läraryrket", <https://www.su.se/laryrket/>, hämtad 2020-05-18.
- Stockholms universitet, *Arbetsordning för programråd inom läraryrket vid Stockholms universitet*, 2020.
- Stockholms universitet, *Årsredovisning 2019*, 2019.
- Stockholms universitet, *Arbetsordning vid Stockholms universitet*, 2019.
- Stockholms universitet, *Besluts- och delegationsordning för Humanistiska fakultetsnämndens verksamhetsområde*, 2018.
- Stockholms universitet, *Delegationsordning för naturvetenskapliga området*, 2018.
- Stockholms universitet, *Beslut att införa programråd för Humanvetenskapliga områdets läraryrket och skapa större sammanhängande kurser inom den utbildningsvetenskapliga kärnan*, 2016.
- Stockholms universitet, *Utredning av den utbildningsvetenskapliga kärnan inom läraryrket vid Stockholms universitet*, 2015.
- Universitetskanslersämbetet, "Utvärderingen av ämnesläraryrket är klar", <https://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/2020-02-19-utvarderingen-av-amneslaryrket-klar.html>, hämtad 2020-02-19.

Universitetskanslersämbetet, *Bedömargruppens yttrande, Stockholms universitet, ämneslärarexamen mot arbete i gymnasieskolan i undervisningsämnes samhällskunskap*, 2020.

Universitetskanslersämbetet, *Årsrapport 2019*, 2019.

Universitetskanslersämbetet, "Första resultaten klara i omfattande kvalitetsgranskningar av lärarutbildningarna", <https://www.uka.se/om-oss/aktuellt/nyheter/2019-04-16-forsta-resultaten-klara-i-omfattande-kvalitetsgranskning-av-lararutbildningarna.html>, hämtad 2019-04-16.

Universitetskanslersämbetet, *Vägledning för utbildningsutvärdering på grundnivå och avancerad nivå*, 2018.

Universitetskanslersämbetet, *Nyborjare och examinerade på lärarutbildning: Var fjärde nyborjare på ämneslärarutbildningen är en KPU-student*, 2018.

Universitetskanslersämbetet, *Tidiga avhopp från högskolan*, 2017.

Åstrand, B., "Swedish teacher education and the issue of fragmentation", Hudson, B., (red.) *Overcoming Fragmentation in Teacher Education Policy and Practice*, Cambridge University Press, 2017.

Riksdagstryck

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*, bet. 2019/20:UbU1, rskr. 2019/20:59.

Prop. 2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, bet. 2017/18:UbU1, rskr. 2017/18:125.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, bet. 2015/16:UbU1, rskr. 2015/16:113.

Prop. 2010/11:20, *Legitimation för lärare och förskollärare*, bet. 2010/11:UbU5, rskr. 2010/11:171.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*.

Prop. 2009/10:149, *en akademi i tiden - ökad frihet för universitet och högskolor*, bet. 2009/10:UbU23, rskr. 2009/10:337.

Prop. 2009/10:89, *Bäst i klassen – en ny lärarutbildning*, bet. UbU 2009/10:UbU16, rskr. 2009/10:248.

Prop. 2001/02:35, *Fristående skolor*, bet. 2001/02:UbU7, rskr. 2001/02:184.

Prop. 1990/91:18, *Om ansvaret för skolan*, bet. 1990/91:UbU4.

Statens offentliga utredningar

SOU 2019:6, *En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan.*

SOU 2018:17, *Med undervisningskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling.*

SOU 2015:92, *Utvecklad ledning av universitet och högskolor.*

SOU 2015:70, *Högre utbildning under tjugo år.*

SOU 2008:109, *En hållbar lärarutbildning.*

SOU 1999:63, *Att lära och leda - en lärarutbildning för samverkan och utveckling.*

ATT STYRA UTBILDNING TILL ÄMNESLÄRARE

Bilaga 1. Metod

I denna bilaga beskriver vi de metodval som gjorts under granskningsprocessen. Det rör bland annat granskningens inriktning, urval av lärosäten och datainsamlingsmetoder.

Granskningens inledning

Identifiering av problemområden

Granskningen inleddes med en omvärldsbevakning av lärarutbildningarnas kvalitet, och möjliga orsaker till kvalitetsproblem. I detta ingick bland annat att ta del av utredningar, Universitetskanslersämbetets (UKÅ) granskningar av lärarutbildningarna, lärarutbildningskonventets alumnenkäter och litteratur om organisation och styrning. I arbetet genomförde vi också cirka 20 intervjuer med forskare och lärarutbildare på flera lärosäten i Sverige och andra nordiska länder, se tabell 2 nedan.

Tabell 2 Genomförda intervjuer i datumordning under arbetet med granskningsupplägget

Funktion/grupp	Tid och plats
Sveriges universitets- och högskoleförbund:s arbetsgrupp för lärarutbildningen	Stockholm 2019-03-14
Universitetslektor, ordförande Lärarutbildningskonventet, ordförande i Göteborgs universitets lärarutbildningsnämnd	Göteborgs universitet 2019-03-25
Ledningssamordnare Göteborgs universitet	
Enhetschef samt utredare på enheten för utredning och utbildning Göteborgs universitet	Göteborgs universitet 2019-03-25
Professor och docent i pedagogik, Göteborgs universitet	Göteborgs universitet 2019-03-25
Ansvariga för verksamhetsområde gymnasieskola på Academedia	Stockholm 2019-03-26
VD på innovation, forskning och utveckling i skola och förskola (IFOUS)	Stockholm 2019-03-26
Professor i utbildningsvetenskap vid institutionen för pedagogik, Karlstads universitet	Via Skype 2019-04-17
Professor i didaktik vid fakulteten för lärarutbildning och pedagogik, Högskolan i Innlandet i Norge	Via Skype 2019-04-23
Professor of Education, Helsingfors universitet	Via Skype 2019-04-23
Professor i pedagogik vid fakulteten för pedagogik och välfärdsstudier, Åbo akademi	Via Skype 2019-04-24

ATT STYRA UTBILDNING TILL ÄMNESLÄRARE

Funktion/grupp	Tid och plats
Sveriges universitets- och högskoleförbund: generalsekreterare, utredare	SUHF:s kontor 2019-04-25
Akademisk ledare Södertörns högskola, vice ordf. för lärarutbildningskonventet	
Prorektor, Stockholms universitet	
Professor i pedagogik och prefekt vid institutionen för de humanistiska och samhällsvetenskapliga ämnenas didaktik, Stockholms universitet	Stockholms universitet 2019-04-27
Ordförande bedömargrupp universitetskanslersämbetet och professor i didaktik vid Uppsala universitet	Uppsala universitet 2019-04-29
Ordförande bedömargrupp universitetskanslersämbetet, seniorprofessor i pedagogik vid Högskolan i Jönköping	Via Skype 2019-05-02
Universitetskanslersämbetets analysavdelning, utredare	På UKÄ 2019-05-02
Universitetslektor i historia, regeringens särskilda utredare, Dir. 2016:76 <i>Bättre skola genom mer attraktiva skolprofessioner</i>	Riksrevisionen 2019-05-15
Ordförande bedömargrupp universitetskanslersämbetet, seniorprofessor vid institutionen för pedagogik och lärande, Linnéuniversitetet	Via Skype 2019-05-26
Lektor i pedagogik vid Stockholms universitet	Stockholms universitet 2019-06-24
Professor i offentlig förvaltning vid institutionen för samhällsvetenskaper, Södertörns högskola	Södertörns högskola 2019-06-25

I arbetet identifierades möjliga inriktningar av granskningen, exempelvis att fokusera på genomströmning, verksamhetsförlagd utbildning eller professionsanknytning. Av olika anledningar valdes dessa bort till förmån för föreliggande granskningsinriktning. Bland annat berodde detta på gränsdragning mot UKÄ; myndigheten har i sitt uppdrag att granska samtliga ovanstående aspekter av lärarutbildningarna. Ett återkommande tema i intervjuer och litteratur var att det uppfattades finnas brister i hur lärarutbildningarna styrdes och organiserades internt på lärosätena. Många beskrev att det är genuint svårt att samordna lärarutbildningar. Vi bedömde att de eventuella brister som fanns i styrningen av lärarutbildning var ett grundläggande problem för lärosätenas arbete med att utveckla utbildningen. En god styrning av utbildning är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för hög kvalitet.

Granskningen inriktades på styrning av ämneslärarprogram. Bland lärarutbildningarna bedömde vi att ämneslärarprogrammen hade särskilda organisatoriska utmaningar, i och med att de är både mångdisciplinär och har stort ämnesdjup. Även styrning av kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) inkluderades då cirka en fjärdedel av dem som studerar till ämneslärare gör det via en KPU.

Pilotstudie av Linköpings universitet

I augusti 2019 gjorde vi en pilotstudie på Linköpings universitet. Syftet var att ytterligare avgränsa och fokusera granskningen på de delar av styrningen som var mest relevanta och möjliga att granska. Pilotstudien syftade också till att utveckla våra tänkta metoder för att samla in information – intervjuer och dokumentstudier. Vi genomförde elva intervjuer vid lärosätet och gick bland annat igenom beslutsordningar, budget och rutiner för att kartlägga styrningen.

Granskning av de tre lärosätena

Urvalet av lärosäten

Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet är granskningsobjekt. Urvalet gjordes bland samtliga lärosäten som har examensrätt för ämneslärarexamen i syfte att ge en spridning i olika typer av lärosäten, och en spridning i sätt att styra och att organisera utbildning till ämneslärare inom lärosätet. Lärosätena kan förenklat sägas antingen ha lärarutbildningen organiserad inom befintlig besluts- och organisationsstruktur, eller i en särskild besluts- och organisationsstruktur. När det gäller olika typer av lärosäten togs i urvalet hänsyn till hur stora utbildningarna till ämneslärare var vad gäller antal ämnen och ämneslärarstudenter, men också lärosätets ålder, storlek och status som högskola eller universitet. De valda lärosätena har därmed olika förutsättningar och utgör enskilda exempel på styrning som granskas var för sig. Det hade varit önskvärt att granska fler lärosäten för att få ytterligare variation i urvalet. Det bedömdes inte möjligt i och med att varje fall kräver en omfattande granskning i sig. Urvalet är inte baserat på någon form av kvalitetsmått i utbildningarna. Det hade kunnat vara önskvärt, men bedömdes inte möjligt.

Granskningens resultat gör inte anspråk på att vara generaliserbara för styrning av ämneslärarprogram och KPU på samtliga svenska lärosäten. Jämförelserna mellan lärosätena kan ändå öka förståelsen för styrning av ämneslärarprogram och KPU generellt. En förhoppning är att andra lärosäten ska kunna känna igen sig i något av de granskade lärosätena.

Dokumentstudier

Inför intervjuerna gick vi igenom följande typer av dokument:

- arbets- och delegationsordningar
- självvärderingar som lärosätena gjort i UKÄ:s utvärdering av ämneslärarprogrammets kvalitet
- information om utbildningarna och lärosätet på lärosätenas webbplatser
- eventuella riktlinjer för budgetering.

Syftet med att gå igenom dokumenten var att övergripande kartlägga styrningen av utbildningarna. Det gjorde också att vi identifierade relevanta personer att intervjua på lärosätet med kunskap om, och ansvar för, utbildningarna. Efter intervjuerna efterfrågade vi ytterligare dokumentation. Det rörde exempelvis:

- rutiner och riktlinjer för utbildningsplaner och kursplaner
- protokoll och mötesanteckningar från beredande och beslutande organ med ansvar för ämneslärarprogram och KPU
- vissa interna utvärderingar av utbildningarna eller organisationen
- ytterligare delegationsordningar eller instruktioner som rörde beredande och beslutande organ, eller ledningsfunktioner.

Genom att gå igenom samtliga dokument fick vi en bild av hur styrningen formellt ska gå till, och vad olika organ i praktiken har arbetat med.

Intervjustudier

I syfte att få en så komplett bild av lärosätens styrning som möjligt, genomförde vi intervjuer på de tre lärosätena. Med hjälp av intervjuerna kunde vi förstå hur styrningen i praktiken gick till. Vi kunde också visa på eventuella skillnader mellan *formella* och *informella* ansvar och roller.

Varje lärosäte besöktes under november 2019. Av praktiska skäl har några intervjuer genomförts över videolänk eller telefon. De intervjuade arbetar på olika organisatoriska nivåer inom lärosätet. Följande funktioner intervjuades:

- rektor, dekaner, prefekter, akademichefer och avdelningschefer
- ordförande och lärarrepresentanter i beslutande, beredande eller rådgivande organ, exempelvis nämnden för lärarutbildning, lärarutbildningsberedningar, programråd, utbildningsråd och akademiråd
- eventuella studentrepresentanter, studiebevakare eller aktiva i studentföreningar
- undervisande lärare inom olika delar i utbildningen
- tjänstemän med ansvar för lärarutbildning, exempelvis handläggare, utredare och kanslichefer

Särskilt på de större universiteten fanns ett behov att avgränsa antalet intervjuer med bland annat lärare, programrådsledamöter och prefekter. Vi valde att intervjua chefer eller lärare vid institutioner eller avdelningar med ansvar för utbildning inom några valda ämnen, samt för utbildningsvetenskap eller ämnesdidaktik. De valda ämnena var engelska, historia och kemi, men vid behov även religionskunskap och matematik (främst på Högskolan i Gävle som inte har historia och kemi). Ämnena valdes utifrån att vi ville ha en bredd i ämnesområden – ett språkämne, ett samhällsvetenskapligt ämne och ett naturvetenskapligt ämne. På så sätt fick vi en bredd av intervjupersoner från olika delar av lärosätet. De

ämnen vi särskilt riktade in oss på var också andra ämnen än de som UKÄ valt i sin granskning av ämneslärarprogrammen.¹³⁷ Totalt genomfördes 61 intervjuer:

- Högskolan i Gävle – 16 intervjuer med totalt 32 personer
- Linnéuniversitetet – 21 intervjuer med totalt 39 personer
- Stockholms universitet – 24 intervjuer med totalt 49 personer.

De flesta intervjuerna genomfördes med en grupp av 2–5 personer. Ett kriterium för vilka som deltog i gruppintervjuerna var att deltagarna skulle ha liknande ansvarsroller inom lärosätet. De skulle heller inte ha en chef–medarbetarrelation till varandra. Det innebar att vi i möjligaste mån intervjuade prefekter, avdelningschefer, ämnesansvariga, programrådsledamöter och lärare var för sig. Vi har även eftersträvat en spridning i hur mycket intervjupersonerna är involverade i ämneslärarprogram och KPU, återigen med syfte att fånga en så heltäckande bild som möjligt. En risk hade annars varit att vi endast intervjuade dem med störst engagemang i utbildningarna, vilket inte blir rättvisande när många, både chefer och lärare, arbetar i begränsad omfattning med utbildningen.

Inför intervjuomgången på varje lärosäte gjorde vi en inledande övergripande intervju om lärosätets organisation. De första intervjuade har därefter varit de personer som står ”närmast” verksamheten, exempelvis studenter, lärare, programrådsledamöter och utbildningsledare. Därefter har ledningsfunktioner som ledare för organ, prefekter, dekaner och rektor intervjuats. Utmaningar i organisationen som framkommit under intervjuerna har därmed införlivats i intervjuguiderna till intervjuer med personer på mer ledande positioner. På grund av praktiska förutsättningar har denna ambition ibland inte kunnat uppfyllas helt.

Intervjuerna var semistrukturerade och har utgått från en intervjuguide som anpassats till varje lärosäte och varje intervjupersons roll på lärosätet. Intervjufrågorna har till stor del fokuserat på intervjupersonernas arbete och hur det berör ämneslärarprogram och KPU. De intervjuade har fått berätta om vilka frågor som varit aktuella för utbildningarna under det senaste året och hur dessa frågor har hanterats inom lärosätet. Vi ställde en rad följdfrågor om hur arbetet konkret har gått till och fungerat. Fokus har särskilt varit om huruvida uppkomna problem har kunnat lösas inom ramen för lärosätets organisation. Därefter har intervjun övergått till frågor om bland annat ansvar, samarbete, mål och status, se faktarutan. Mot slutet av intervjuerna har vi ställt frågor om vad intervjupersonerna anser om hur utbildningen styrs och hur den är utformad.

¹³⁷ Undantaget matematik som UKÄ granskade. Då kemi är ett litet ämne som väljs av få studenter valde vi även att intervjua företrädare inom matematik (prefekter för matematiska institution, osv.).

Intervjuguidens frågeområden i korthet

- intervjupersonernas roll i förhållande till ämnesläroprogram och KPU
- aktuella frågor för utbildningarna under det senaste året
- vilka som ansvarar för ämnesläroprogram och KPU, till exempel rollen för beredande och beslutande organ, chefer med flera
- samarbetet mellan olika organ, chefer och lärare
- hur lärarutbildningarna styrs jämfört med andra utbildningar
- eventuella gemensamma mål för utbildningarna
- frågor om lärarutbildningens status i förhållande till andra utbildningar
- uppfattningar om hur styrningen fungerar generellt.

Samtliga intervjuanteckningar har förts in i ett datorprogram (Nvivo) där intervjuerna kodats och sorterats till olika ämnen, teman och frågeställningar. Det har både gjorts utifrån bedömningsgrunderna och utifrån den organisation som finns på lärosätet. På så sätt har det varit möjligt att få en överblick över alla intervjudata rörande en fråga, exempelvis ett organ eller ett pågående utvecklingsarbete som nämnts i flera intervjuer.

Metod utifrån bedömningsgrunder

Granskningen av lärosätena utgår från tre övergripande bedömningsgrunder som rör ansvar och mandat, samordning och hur kompetens beaktas i styrningen av ämnesläroprogram och KPU. Hur intervjuerna och dokumentstudierna bidrar till att göra bedömningar utifrån varje bedömningsgrund framgår av tabellen nedan.

Tabell 3 Metod utifrån bedömningsgrunder

Bedömningsgrund	Metod
På lärosätet finns tydliga ansvar och mandat hos en eller flera funktioner att utveckla kvaliteten	För att bedöma tydligheten och eventuella överlapp i mandat både formellt och i praktiken har vi bland annat <ul style="list-style-type: none"> • gått igenom arbetsordningar och funktionsbeskrivningar • ställt frågor i intervjuer om olika funktioners roller • jämfört information i dokumentation och intervjusvar
Styrningen möjliggör effektiv samordning	För att bedöma samordningen av ämnesläroprogram inom och mellan funktioner på olika organisatoriska nivåer har vi bland annat <ul style="list-style-type: none"> • gått igenom mötesanteckningar för 2018 och 2019 för att följa frågor om ämnesläroprogramutbildning • bitt intervjupersoner berätta om hur aktuella frågor för ämnesläroprogramutbildning hanterats på lärosätet
I styrningen beaktas relevant kompetens	För att bedöma om relevant kompetens beaktas i utbildningen har vi bland annat <ul style="list-style-type: none"> • kartlagt hur olika typer av kompetens deltar i beredning av ärenden som rör ämnesläroprogramutbildning enligt arbetsordningar och funktionsbeskrivningar • kartlagt deltagandet i möten för 2018 och 2019

Varje år påbörjar drygt 4 000 studenter en ämneslärarutbildning på något av de 27 universitet och högskolor som ger utbildningen. Under en längre tid har kritik riktats mot ämneslärarutbildningen från flera håll. En sannolik förklaring till att problemen framstår som svåra att åtgärda, är att utbildningen är utmanande att styra.

I en granskning från Riksrevisionen framgår hur styrningen på Högskolan i Gävle, Linnéuniversitetet och Stockholms universitet påverkar förutsättningarna för ämneslärarprogram och kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) att utvecklas, och att den fungerar olika bra på de tre lärosätena.

För att bidra till en ökad kvalitet i ämneslärarprogrammen och KPU behöver lärosätena i olika grad tydliggöra ansvarsfördelningen, förbättra samordningen och i högre utsträckning ta tillvara studenternas erfarenheter i styrningen. Brister i styrningen kan också vara en av flera förklaringar till den bestående kritiken som riktats mot utbildningen. Otydliga ansvarsförhållanden skapar långa ledtider och ineffektiv samordning. Tillsammans riskerar dessa svagheter i styrningen leda till att olika utvecklingsinsatser tar lång tid att genomföra, eller i värsta fall inte blir av.

Riksrevisionen rekommenderar därför lärosätena att bland annat utveckla former för att tillvarata studenternas erfarenheter, klargöra ansvarsförhållanden och tydliggöra relationer mellan olika aktörer inom utbildningarna.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-565-7

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 4000 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE