

Rätt utbildning för undervisningen

Statens insatser för lärarkompetens

ISBN 91 7086 052 1

RiR 2005:19

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2005

Till regeringen
Utbildnings- och kulturdepartementet

Datum 2005-11-28
Dnr 31-2004-0884

Rätt utbildning för undervisningen

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att undervisningen i skolan ska bedrivas av lärare med rätt utbildning. Granskningen har omfattat regeringen, Skolverket, Högskoleverket samt de universitet och högskolor som bedriver lärarutbildning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Utbildnings- och kulturdepartementet, Skolverket och Högskoleverket har faktagranskat och lämnat synpunkter på ett utkast till granskningsrapport. Dessutom har företrädare för lärarutbildningen vid de lärosäten där intervjuer genomförts samt för Sveriges kommuner och landsting, Lärarnas riksförbund och Lärarförbundet beretts tillfälle att lämna synpunkter på utkastet.

Rapporten överlämnas till regeringen i enlighet med 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Skolverket, Högskoleverket samt universitet och högskolor med rätt att utfärda lärarexamen. Rapporten överlämnas därför även till dessa myndigheter.

Riksrevisor *Kjell Larsson* har beslutat i detta ärende. Granskningen har genomförts av revisionsledare *Anders Widholm* (föredragande) samt revisionsdirektörerna *Johan Hellstrand* och *Leif Svensson*. Revisionschef *Annika Nordlander Finn* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Kjell Larsson

Anders Widholm

För kännedom: Skolverket
Högskoleverket
Universitet och högskolor med rätt att utfärda lärarexamen

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	11
1.1 Andelen lärare utan lärarexamen	11
1.2 Vikten av utbildade lärare i skolan	12
1.3 Granskningens inriktning	13
1.4 Granskningens genomförande	14
2 Statens krav på lärarnas utbildning	17
2.1 Skollagens krav på utbildning	17
2.2 Huvudmännens tolkning av lagen	20
2.3 Krav i läroplaner och kursplaner	22
2.4 Sammanfattning och iakttagelser	23
3 Grundläggande lärarutbildning	25
3.1 Lärarutbildningens utformning	25
3.2 Kraven på en lärarexamen	27
3.3 Kritik mot lärarutbildningen	29
3.4 Sammanfattning och iakttagelser	32
4 Dimensionering av lärarutbildningen	35
4.1 Ansvar för lärarutbildningens dimensionering	35
4.2 Skolverket tar fram prognoser över behovet	36
4.3 Regeringen tilldelar resurser och sätter mål	38
4.4 Höskoleverket tar fram underlag och informerar	41
4.5 Lärosätena dimensionerar lärarutbildningen	43
4.6 Sammanfattning och iakttagelser	44
5 Uppföljning, utvärdering och kontroll	47
5.1 Uppföljning av lärarkompetensen	47
5.2 Utbildningsinspektionen	50
5.3 Kontroll av friskolor	51
5.4 Utvärdering	52
5.5 Sammanfattning och iakttagelser	52
6 Bedömning och rekommendationer	55
6.1 Många lärare saknar rätt utbildning	55
6.2 Staten har inte gjort tillräckligt	55
6.3 Kraven på huvudmännen	56
6.4 Lärarförsvärningen	60
Bilaga 1 – Lärarkårens utbildningsnivå	65
Bilaga 2 – Lärosäten och examinationsmålen	77
Referenser	83

Sammanfattning

Riksdagen har vid flera tillfällen betonat vikten av att de som undervisar i skolan har en lärarutbildning som är inriktad mot den undervisning de i huvudsak bedriver. Riksrevisionen har granskat statens insatser för att undervisningen i skolan ska bedrivas av lärare med sådan utbildning. Granskningen avser regeringen, Skolverket, Högskoleverket samt de universitet och högskolor som anordnar lärarutbildning.

Granskningen omfattar de insatser staten gör för att fastställa utbildningskrav för lärare, utforma och dimensionera lärarutbildningen samt följa upp, utvärdera och kontrollera lärarnas utbildning och kompetens. Genom dessa insatser för att lärare ska ha *rätt utbildning* vill staten säkerställa att undervisningen i skolan bedrivs av lärare med *rätt kompetens*. För att detta övergripande syfte ska uppnås måste de olika insatserna fungera väl, såväl enskilt som tillsammans.

Många lärare saknar rätt utbildning¹

Riksrevisionen konstaterar att många lärare inte har den utbildning som undervisningen kräver. Andelen lärare utan lärarutbildning har ökat kraftigt sedan skolan kommunaliserades i början av 1990-talet. Andelen tillsvidareanställda lärare utan lärarexamen är hög och ökande. Dessutom är det vanligt att lärare med lärarutbildning inte har utbildning för just den undervisning de bedriver. Exempelvis saknar på grundskolans senare år var tredje lärare i svenska, engelska och matematik en lärarexamen inriktad mot dessa ämnen.

Detta överensstämmer inte med de intentioner riksdagen gav uttryck för när skolan kommunaliserades. Situationen kan innebära problem i flera avseenden. För det första riskerar undervisningens kvalitet och därmed elevernas resultat att försämrats. För det andra äventyras skollagens grundläggande målsättning att utbildningen i skolan ska vara likvärdig var i landet den än anordnas. För det tredje finns en risk att riksdagens och regeringens intentioner inte får genomslag i skolan. Statens styrning av skolan riktar sig nämligen i stor utsträckning direkt till lärarkåren, vilket förutsätter att lärarna har den pedagogiska kompetens som behövs för att tolka och tillämpa läroplaner och kursplaner.

¹ Med *rätt utbildning* avses i denna rapport lärarutbildning med inriktning mot den undervisning läraren huvudsakligen bedriver.

Regering och myndigheter har inte gjort tillräckligt

Staten har ett övergripande ansvar för skolans kvalitet och likvärdighet. Med detta som utgångspunkt har riksdagen bestämt att såväl kommunala som fristående skolor ska använda utbildade lärare. Staten har samtidigt tagit på sig ansvaret för lärarförsörjningen, dvs. att tillräckligt många lärare med rätt inriktning examineras, samt att dessa lärare har den kompetens som krävs för läraryrket.

Riksrevisionens samlade bedömning är att regeringen samt de berörda myndigheterna inte gjort tillräckligt för att undervisningen i skolan ska bedrivas av lärare med rätt utbildning. Det finns brister i såväl de enskilda insatserna som hur dessa fungerar tillsammans. Bristerna kan sammanfattas som följer.

Otydliga krav och bristfällig kontroll

Av skollagen framgår att lärare i skolan ska ha en lärarexamen. Där emot är det inte tydligt vilken sorts lärarutbildning som krävs för en viss undervisning eller hur lagens undantagsbestämmelser ska tillämpas. Skollagen medger således ett stort tolkningsutrymme för kommuner och skolor. Trots detta har varken regeringen eller Skolverket sett till att utveckla något stöd för hur reglerna ska tolkas. Detta har i sin tur bidragit till icke likvärdiga tillämpningar av hur lärare används.

Den uppföljning och kontroll som Skolverket bedriver har heller inte tydliggjort kraven på vilka lärare som får användas och anställas. Skolverkets utbildningsinspektion som ska kontrollera samtliga skolor i landet har inte prioriterat frågan om lärarnas utbildning.

Dålig kunskap om kompetensläget i skolan

Skolverkets uppföljning speglar inte de utbildningskrav som ställs på lärarna. I statistiken redovisas om en lärare har pedagogisk högskoleutbildning, men inte i vilken utsträckning denna utbildning svarar mot den undervisning han eller hon bedriver. Enligt Skolverkets uppföljning saknar 18 procent av lärarna pedagogisk högskoleutbildning. Om man i stället följer upp hur lärarnas utbildning svarar mot den undervisning de bedriver framkommer att minst 30 procent av lärarna på grundskolan saknar rätt utbildning. Riksdag, regering och allmänhet får således en bild av kompetensläget i skolan som inte är helt rättvisande.

Skolverket har heller inte analyserat orsakerna till kompetenssituationen i skolan. Det saknas därför kunskap om exempelvis varför skolor anställer lärare utan lärarutbildning, varför lärare undervisar i ämnen de

inte har utbildning för och varför lärare utan lärarexamen blir tillsvidareanställda.

Brister i lärarutbildningen

Högskoleverket har konstaterat att det finns brister i lärarutbildningen som kan leda till att lärarstudenter inte blir tillräckligt förberedda för sitt yrke. Enligt verket ingår exempelvis inte alltid viktiga kunskapsområden i utbildningen. Brister i lärarutbildningens kvalitet är i sig allvarliga. Sådana brister kan också leda till att de formella kompetenskraven för skolans lärare förlorar i legitimitet och inte tillmäts någon större betydelse vid anställning av lärare.

Kommunala och fristående skolor har en viktig roll att spela i den lärarutbildning som infördes 2001, inte bara som mottagare av färdigutbildade lärare utan också under utbildningen. Under utbildningstiden ska skolorna dels svara för den verksamhetsförlagda utbildningen, dels kommunicera skolans framtida behov av lärarkompetens. Samarbetet mellan lärosäten och skolor förväntas också bidra till en kontinuerlig skolutveckling. En väl fungerande samverkan mellan lärosäten och skolor är således en viktig förutsättning för att lärarutbildningen ska fungera som riksdagen förutsatt. Denna samverkan har emellertid inte alls kommit till stånd på det sätt som var avsikten. Ansvar för detta ligger enligt Riksrevisionens mening framför allt på lärosätena som anordnare och ansvariga för lärarutbildningen.

Brister i lärarutbildningens dimensionering

Beslut om lärarutbildningens dimensionering fattas av enskilda lärosäten. Lärosätena ska därvid ta hänsyn till såväl skolans behov av lärare som studenternas efterfrågan på utbildning. Lärosätena beaktar dock bara delvis arbetsmarknadens behov när de fattar sina dimensioneringsbeslut. Detta är en av orsakerna till att det i dag råder brist på lärare med vissa inriktningar.

Enligt Riksrevisionens bedömning har varken regeringen eller Högskoleverket gjort tillräckligt för att ge lärosätena goda förutsättningar att fatta välavvägda dimensioneringsbeslut. Exempelvis premierar dagens resurstilldelningssystem ensidigt studenternas efterfrågan. Lärosätena får därmed incitament att satsa på populära inriktningar av sin lärarutbildning, även om skolorna inte efterfrågar sådana lärare.

Dessutom bedrivs lärarutbildning på många ställen, vilket ställer krav på att lärosätena samverkar med varandra och i viss utsträckning specialiserar sig – alla lärosäten kan inte tillgodose alla önskemål med

bibehållen kvalitet. Regeringen och Högskoleverket har inte varit tillräckligt aktiva när det gäller att skapa en sådan samverkan.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionens rekommendationer riktar sig i första hand till regeringen och Skolverket men berör även Högskoleverket och de lärosäten som bedriver lärarutbildning. Avsikten med rekommendationerna är att förtydliga och på så sätt få bättre genomslag för de krav riksdagen redan beslutat om, inte att skärpa kraven på skolhuvudmän och rektorer. Riksrevisionens rekommendationer återfinns i kap. 6 (s. 56–65). De går sammanfattningsvis ut på att

- tydliggöra vilka kompetenskrav som gäller för lärare,
- öka kunskaperna om och förbättra kontrollen av kompetensläget i lärarkåren,
- öka lärarutbildningens likvärdighet,
- förbättra samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän samt
- förbättra lärosätenas möjligheter att fatta väl avvägda dimensionseringsbeslut för lärarutbildningen.

1 Granskningens bakgrund och inriktning

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att lärarutbildningen är en avgörande faktor för skolans kvalitet och likvärdighet. Enligt riksdagen är det viktigt att lärare i skolan har en lärarutbildning som är inriktad mot den undervisning de bedriver. Trots detta saknar var tredje lärare i svenska, engelska och matematik på grundskolans senare år lärarexamen inriktad mot dessa ämnen. Var fjärde lärare på grund- och gymnasieskolan har ingen lärarexamen alls. Ändå är över hälften av dem anställda utan tidsbegränsning.

Denna situation kan innebära problem i flera avseenden. Undervisningens kvalitet, skolans nationella likvärdighet och statens styrning av skolan är beroende av att lärarna har en utbildning som är anpassad till den undervisning de bedriver.

Mot denna bakgrund har Riksrevisionen granskat *statens insatser för att undervisningen i skolan ska bedrivas av lärare med rätt utbildning*. Med rätt utbildning avses lärarutbildning med inriktning mot den undervisning läraren huvudsakligen bedriver. Granskningen har avsett regeringen, Skolverket, Högskoleverket samt de universitet och högskolor som bedriver lärarutbildning.

1.1 Andelen lärare utan lärarexamen²

År 2004/05 saknade 21 procent av lärarna i grundskolan och 26 procent av lärarna i gymnasieskolan lärarexamen.³ Under senare år har denna andel ökat kraftigt även om man för grundskolan kan se ett trendbrott 2004/05.

År 2004/05 var mer än hälften av alla lärare (56 procent) som saknade lärarexamen tillsvidareanställda. Det innebär drygt 16 000 lärare, vilket motsvarar 13 procent av hela lärarkåren.⁴ Detta trots att riksdag och regering tydligt uttalat att personer utan lärarexamen endast undantagsvis ska anställas utan tidsbegränsning.

Sedan år 2000 har såväl antalet som andelen tillsvidareanställda lärare utan lärarexamen ökat, framför allt i de kommunala skolorna. Andelen tillsvidareanställda lärare utan lärarexamen har hela tiden varit högre i fristående

² I bilaga 1 finns en sammanställning med statistik om utbildningsläget i skolan. Uppgifterna har hämtats från det register över pedagogisk personal som Skolverket ansvarar för och Statistiska centralbyrån upprätthåller – det s.k. lärarregistret.

³ Uppgifter från lärarregistret som avser antalet lärare räknat i helårstjänster.

⁴ Uppgifter från lärarregistret som avser lärare i kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor 2004/05.

skolor. Ökningen avser främst lärare i grundskolans senare år samt lärare i idrott och hälsa.

Uppgifter från lärarregistret samt en enkätundersökning som Skolverket gjorde 2003⁵ pekar på att lärare som visserligen har lärarexamen ändå ofta undervisar i ämnen eller för åldrar som de saknar utbildning för. I år 7–9 saknar t.ex. över 30 procent av lärarna i svenska, engelska och matematik en lärarutbildning inriktad mot dessa ämnen. (Se vidare avsnitt 5.1 samt bilaga 1.)

1.2 Vikten av utbildade lärare i skolan

Riksdagen har vid flera tillfällen framhållit vikten av att undervisningen i skolan bedrivs av lärare som är utbildade för sin uppgift. Enligt riksdagen är utbildade lärare i skolan viktigt framför allt för att säkerställa

- undervisningens kvalitet och elevernas resultat,
- skolans nationella likvärdighet samt
- att statens styrning av skolan får genomslag.

Lärarnas utbildning och kompetens framhålls ofta som avgörande för skolans kvalitet och utveckling.⁶ Kommunaliseringen av skolan i början av 1990-talet syftade bl.a. till att bättre ta till vara lärares och rektorers kompetens i arbetet med att lokalt utveckla skolan. Regeringen skrev i samband med detta att "kraften i skolans utveckling måste sökas i klassrummen och i den enskilda skolan. Det är lärarnas och skolläraernas erfarenheter och professionalism som måste tas till vara."⁷ Den forskning som bedrivs på området pekar också på att lärares utbildning och kompetens är viktiga faktorer för elevernas resultat.⁸

Utbildningen i skolan ska också vara likvärdig, oavsett var i landet den anordnas. Det är ett av de viktigaste kraven som staten ställer på den decentraliserade skolan.⁹ I samband med att kommunerna tog över huvudansvaret för skolan pekade regeringen ut ett antal områden som centrala för att likvärdigheten skulle bevaras. Ett av dessa områden var lärarnas utbildning och kompetens. Regeringen framhöll bl.a. vikten av att lärarna hade "ett högt professionellt kunnande och ett gemensamt synsätt i grundläggande frågor".

⁵ Skolverket (2005), *Undervisning per ämne i grundskolan hösten 2002*.

⁶ Se t.ex. bet. 1990/91:UbU4 och bet. 2001/02:UbU7.

⁷ Prop. 1990/91:18, s. 23.

⁸ Skolverket (2002), Gustafsson och Myrberg, *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*, s.139.

⁹ Skollagen (1985:1100), 1 kap. 2 §.

Detta skulle lärarna få genom framför allt lärarutbildningen. Riksdagen ställde sig bakom regeringens uttalanden.¹⁰

Riksdagen har slutligen ansett att utbildade lärare är en förutsättning för att statens styrning ska få genomslag i skolan. Statens styrning riktar sig i stor utsträckning direkt till lärarna i form av läroplaner, kursplaner och betygskriterier.¹¹ För att styrningen ska fungera krävs att lärarna har nödvändiga kunskaper om läroplaner och kursplaner samt den pedagogiska kompetensen att tolka och tillämpa dessa dokument.

1.3 Granskningens inriktning

Granskningen har utgått från följande övergripande fråga:

- *Har regeringen, Skolverket, Höskoleverket samt universitet och högskolor gjort tillräckligt för att huvudmän och skolor ska använda lärare med rätt utbildning?*

Riksrevisionens bedömning av om statens insatser är tillräckliga utgår från den ansvarsfördelning som riksdagen beslutat om. Sedan början av 1990-talet styr staten skolan genom att sätta upp mål för huvudmännen samt genom att följa upp och utvärdera verksamheten. Däremot ska staten inte bestämma hur verksamheten ska genomföras. Det gör skolhuvudmännen, dvs. kommuner och fristående huvudmän tillsammans med rektorer och lärare i skolan. Staten ska endast utfärda bestämmelser om verksamhetens genomförande om det är motiverat utifrån statens övergripande ansvar för kvalitet, nationell likvärdighet och den enskildes rättssäkerhet.

Bestämmelser om lärarnas utbildning är ett sådant område där staten valt att reglera skolhuvudmännens genomförande. Riksdagen har bestämt att skolhuvudmännen ska använda utbildade lärare. Samtidigt har staten tagit på sig ansvaret för den grundläggande lärarutbildningen: att tillräckligt många lärare med rätt inriktning examineras samt att dessa har en gemensam grund att stå på och den kompetens som krävs för läraryrket.

Bestämmelserna om lärarnas kompetens i skollagen är utformade som krav på viss *utbildning*. På detta sätt har riksdag och regering velat skapa förutsättningar för att de lärare som undervisar i skolan har tillräcklig *kompe-*

¹⁰ Prop.1989/90:41 (s.10), bet. 1989/90:UbU9, rskr. 1989/90:58.

¹¹ Se prop. 1989/90:41, s.10, där regeringen skriver att en förutsättning för att målstyrningen av skolan ska fungera är att lärarna har ett högt professionellt kunnande och ett gemensamt synsätt i grundläggande frågor.

tens. Kompetens kan beskrivas som en persons kunskap eller förmåga i förhållande till de krav som ställs på honom eller henne.¹²

Granskningen har inriktats mot regeringen, Skolverket, Höskoleverket samt de universitet och högskolor som bedriver lärarutbildning. De insatser som granskats är

- de statliga kompetenskraven för lärare,
- utformningen och dimensioneringen av lärarutbildningen samt
- uppföljning, utvärdering och kontroll av lärarnas utbildning och kompetens.

Sammantaget utgör dessa åtgärder ett system med syfte att säkerställa att undervisningen i skolan bedrivs av lärare med rätt utbildning. De olika insatserna måste fungera väl tillsammans för att detta syfte ska uppnås. Det innebär t.ex. att de krav som staten ställer på lärarnas utbildning och kompetens måste vara konsistenta. Lärarutbildningen måste också svara mot statens kompetenskrav för lärare.

1.3.1 Avgränsningar

Statliga insatser för lärarnas kompetens kan också omfatta stöd till den kompetensutveckling av lärare som skolhuvudmännen ansvarar för. Sådana insatser ingår emellertid inte i denna granskning. Granskningen omfattar heller inte forskningens roll vid lärarutbildningen på universitet och högskolor.

Granskningen är framför allt inriktad mot den reguljära grund- och gymnasieskolan. Det innebär att särskilda problem som kan finnas i t.ex. förskola, särskola och komvux inte behandlas i denna rapport.

1.4 Granskningens genomförande

Granskningen bygger på information som inhämtats genom dokumentstudier, intervjuer samt analys och sammanställningar av statistik om lärarkårens utbildningsnivå.

Som underlag för granskningen har riksdagsbeslut och författningar som reglerar skolverksamheten och framför allt lärarnas utbildning använts. De skrifter och annat underlag som myndigheter och utredningar tagit fram har också utgjort underlag för granskningen.

Intervjuer har genomförts med tjänstemän på Utbildnings- och kulturdepartementet, Skolverket samt Höskoleverket. Dessutom har intervjuer

¹² I debatten om skolan används ofta begreppet *behörighet* som en sammanfattande benämning på en lärare som uppfyller de statliga kompetenskraven. Sedan 1991 används dock begreppet *behörighet* i skollagen endast i samband med regler om tillsvidareanställning av lärare.

genomförts med företrädare för lärarutbildningarna vid fem lärosäten: Högskolan Dalarna, Karlstads universitet, Umeå universitet, Uppsala universitet samt Växjö universitet. Dessa lärosäten valdes utifrån att de uppnått olika grad av måluppfyllelse för de examinationsmål som regeringen satt för lärarutbildningarna i landet samt för att få en spridning mellan små och stora lärosäten med olika lång tradition. Intervjuer har också genomförts med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting, Lärarnas riksförbund, Lärarförbundet samt Friskolornas riksförbund.

På lokal nivå har företrädare för skolhuvudmän (kommunföreträdare), rektorer och lärare i kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor intervjuats. Intervjuer har genomförts på nio skolor i tre kommuner. Kommunerna har valts utifrån andelen lärare utan lärarutbildning i kommunen samt kommunens storlek och läge.

Huvudsyftet med intervjuerna i kommuner och på skolor har varit att få en förståelse för hur statens bestämmelser tolkas och tillämpas samt hur problemet med lärarkårens utbildningsnivå kan uppfattas. Antalet skolor och kommuner som besökts är litet i förhållande till det totala antalet skolor och kommuner i landet. Skolbesöken har dock varit relativt djupgående. Vid varje besökt skola har en enkätundersökning riktad till lärarna genomförts för att ge en så tydlig bild som möjligt av kompetensläget på den aktuella skolan.

2 Statens krav på lärarnas utbildning

Utbildningskraven för lärare framgår av skollagen. I läroplaner och kursplaner ställer staten dessutom indirekt krav på vilken reell kompetens en lärare behöver för att klara av de uppgifter som staten ålägger skolan och dess lärare.

Genom lärarutbildningen ska blivande lärare få den kompetens som krävs för att bedriva undervisning enligt vad staten bestämt i läroplaner och kursplaner. I examensordningen har regeringen bestämt omfattningen på lärarutbildningen och dess olika delar samt vilken kompetens en lärarutbildning ska ge studenten.

2.1 Skollagens krav på utbildning

I samband med att skolan kommunaliserades i början av 1990-talet avskaffades de tidigare detaljerade behörighetsreglerna. Riksdagen beslutade i stället att införa allmänna kompetenskrav för lärare i skollagen. Regeringen skrev i sin proposition att läraren skulle ha en lärarutbildning med huvudsaklig inriktning mot den undervisning som anställningen avser, t.ex. med avseende på i vilket ämne läraren undervisar. I propositionen betonades att detta skulle gälla kontinuerligt och inte bara i samband med anställningen.¹³

Kraven i skollagen på lärarnas utbildning omfattade fram till 2002 endast lärare i kommunala skolor. Skollagen kompletterades 2002 med bestämmelser för friskolor motsvarande de för kommunala skolor. Detta behandlas i stycke 2.1.2 nedan.

I skollagen finns krav på vem som får undervisa i skolan. Skollagens 2 kap. 3 § lyder:

Kommuner och landsting är skyldiga att för undervisningen använda lärare, förskollärare eller fritidspedagoger som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva.

Skollagens krav på lärarnas formella kompetens medger två undantag. För det första om lärare med rätt utbildning inte finns att tillgå. Avsikten med detta undantag är att det ska finnas personal i skolorna, även om det råder brist på personer med rätt utbildning. Riksdag och regering har alltså föredragit detta alternativ framför att t.ex. acceptera en lägre lärartäthet i skolan.¹⁴ För det andra medger skollagen undantag om det finns särskilda skäl

¹³ Prop. 1990/91:18 (s. 37–38), bet. 1990/91:UbU4, rskr. 1990/91:76.

¹⁴ Se t.ex. prop. 1990/91:18, s. 38.

med hänsyn till eleverna. I lagens förarbeten har regeringen närmare förklarat hur detta undantag ska tillämpas:

Det senare undantaget syftar till att förhindra att kommunen i undervisningen skall tvingas använda en lärare som visserligen har rätt utbildning men som det inte är lämpligt att använda med hänsyn till eleverna. Då bör den i och för sig behörige men olämplige få ersättas, även om annan behörig inte finns att tillgå.¹⁵

2.1.1 Tillsvidareanställning

Om det inte finns utbildade lärare att tillgå ska huvudmännen alltså kunna använda lärare utan rätt utbildning. För att huvudmännen hela tiden ska ha möjlighet att byta ut en sådan lärare finns det i skollagen krav på vem som får tillsvidareanställas som lärare. Detta gör att lärare är undantagna från 4 § lagen om anställningsskydd som innebär att arbetsgivaren efter en viss tid är skyldig att erbjuda en visstidsanställd person tillsvidareanställning.¹⁶ I skollagen 2 kap. 4 § står följande:

Behörig att anställas som lärare, förskollärare eller fritidspedagog i det offentliga skolväsendet utan tidsbegränsning är

- 1. den som har svensk lärarexamen, respektive barn- och ungdomspedagogisk examen som regeringen med stöd av 1 kap. 11 § högskolelagen (1992:1434) har meddelat föreskrifter om, eller motsvarande äldre utbildning, med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser, eller*
- 2. den som av Högskoleverket har fått ett behörighetsbevis enligt vad som föreskrivs i 4 a och 4 b §§.*

Behörighetsbevis utfärdas under vissa förutsättningar för personer med utländsk lärarutbildning.

Denna reglering gäller sedan 2002 även för fristående skolhuvudmän. Personer som inte uppfyller dessa krav får endast anställas som lärare för högst ett år i taget.

Även denna regel medger undantag som innebär att lärare som inte motsvarar kraven under vissa förutsättningar kan tillsvidareanställas. Det finns fyra krav som samtliga måste vara uppfyllda för att en person som saknar lärarexamen eller behörighetsbevis ska bli tillsvidareanställd i grund- eller gymnasieskolan:

- Det saknas behöriga sökande till tjänsten.
- Det finns särskilda skäl att anställa den obehörige.

¹⁵ Prop. 1990/91:18, s. 38.

¹⁶ Prop. 1990/91:18, s. 38.

- Den obehörige har motsvarande kompetens för den undervisning som anställningen avser.
- Det finns skäl att anta att den sökande är lämpad att sköta undervisningen.

Särskilda skäl för att tillsvidareanställa en person utan lärarexamen kunde enligt regeringen vara ”för att kunna vinna en god kraft i undervisningen”.¹⁷

Regeringen gjorde klart i lagens förarbeten att tillsvidareanställning av obehöriga lärare var ett undantag som skulle användas sparsamt. I propositionen uttryckte sig föredragande statsråd på följande sätt:

*Det bör även öppnas en möjlighet för kommunerna att i speciella situationer få tillsvidareanställa en särskild lärare som inte är behörig enligt de bestämmelser som jag nu redogjort för. Jag vill dock kraftigt betona att det rör sig om en undantagsbestämmelse. ... Ett sådant avsteg från reglerna om tillsvidareanställning bör dock alltid vara förestavat av omsorg om undervisningens kvalitet.*¹⁸

2.1.2 Fristående skolor

Före 2002 fanns inga krav på vilka personer fristående skolor kunde anställa eller använda i undervisningen. Riksdagen beslutade 2002 att utbildningskraven för lärare även skulle gälla för friskolor.¹⁹ Detta krav kopplades då till tillståndet att bedriva friskoleverksamhet. För att en fristående grundskola ska bli godkänd eller för att en fristående gymnasieskola ska vara berättigad till bidrag krävs således att de använder lärare med en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva.²⁰ Detta motsvarar kraven för kommunala skolor och innehåller även samma undantag. I skollagen föreskrivs också att fristående skolor ska följa samma regler för vem som får tillsvidareanställas som lärare.²¹

Regeringen får utfärda undantag från skollagens bestämmelser om vem som får tillsvidareanställas som lärare i en fristående skola.²² Genom en förordning har regeringen undantagit Waldorfskolor från dessa krav.²³ Det innebär att en Waldorfskola kan tillsvidareanställa en lärare trots att denne inte har den utbildning som krävs.

¹⁷ Prop. 1990/91:18, s. 39.

¹⁸ Prop. 1990/91:18, s. 39.

¹⁹ Prop. 2001/02:35, bet. 2001/02:Ubu7, rskr. 2001/02:184.

²⁰ Skollagen 9 kap. 2 resp. 8 §§.

²¹ Skollagen 9 kap. 16 b §.

²² Skollagen (1985:1100), 9 kap. 16 b § andra stycket.

²³ Förordning (1996:1206) om fristående skolor, 1 kap. 4 a § samt 2 kap. 4 a §.

2.1.3 Förslaget till ny skollag

Den parlamentariskt sammansatta Skollagskommittén presenterade ett betänkande med förslag till ny skollag i december 2002.²⁴ Regeringen har sedan bearbetat förslaget och avser att lägga fram en proposition om ny skollag under riksdagsåret 2005/06. Utbildnings- och kulturdepartementet skickade i juni 2005 ut ett förslag till proposition på remiss till ett antal instanser innan det skulle sändas till Lagrådet.²⁵ Förslaget innehåller vissa ändringar i kompetenskraven för lärare:

- Skollagens krav på utbildning för lärare ska uttryckas på samma sätt oavsett huvudman. Kraven på lärarnas utbildning har i praktiken varit desamma för kommunala och fristående huvudmän sedan 2002, men kraven har uttryckts olika och på olika ställen i lagen.
- Krav införs på att personer som anställs som lärare med tidsbegränsning ska vara lämpade att sköta undervisningen.
- Kravet att det ska finnas särskilda skäl för att en lärare utan lärarexamen ska få tillsvidareanställas tas bort. Ändringen kan tolkas som en skärpning av lagen. Särskilda skäl, såsom att vinna en god kraft i undervisningen, ska således enligt förslaget inte vara ett argument för att tillsvidareanställa en lärare som saknar lärarexamen.
- Betygssättning ska vara förbehållet lärare som är behöriga att anställas utan tidsbegränsning.

2.2 Huvudmännens tolkning av lagen

Såväl tolkning av lagens krav som bedömning av om en lärare uppfyller kraven ska göras av lärarens arbetsgivare.²⁶ Regeringen eller Skolverket har inte givit huvudmännen någon tolkningshjälp. Skolverket ska däremot både tolka och tillämpa lagstiftningen, t.ex. vid tillståndsprovning av fristående skolor och i utbildningsinspektionen.

Regeringen eller myndighet som regeringen utser får utfärda ytterligare föreskrifter utifrån en lag, t.ex. för att förtydliga lagen, om detta uttryckligen medges i lagen. Av skollagens 15 kap. 12 § framgår att ”regeringen får meddela föreskrifter om vad som skall beaktas vid urval av sökande till anställning som lärare”. Regeringen har inte medgivit att Skolverket får utfärda föreskrifter för att förtydliga kraven på lärarna. Däremot kan Skolverket utfärda s.k. allmänna råd. Dessa är inte bindande men kan ses som rekommendationer om hur lagar, förordningar och föreskrifter ska tillämpas.

²⁴ SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*.

²⁵ Utbildnings- och kulturdepartementet (2005), *Lagrådsremiss – Ny skollag*.

²⁶ Intervjuer med företrädare för Skolverket samt Utbildnings- och kulturdepartementet.

Skolverket anser sig inte kunna utfärda rekommendationer i frågor som strikt berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Av den anledningen anser man sig inte ha mandat att utfärda allmänna råd för att underlätta skolhuvudmännens och rektorernas tolkning. Skolverket menar att ett eventuellt initiativ i denna fråga måste komma från regering och riksdag.²⁷

Anställningsärenden i skolan kan överklagas genom kommunalbesvär. En person som är bosatt i den aktuella kommunen kan överklaga beslutet till länsrätten. Det finns dock ingen sammanställning av utslag i sådana ärenden tillgänglig för huvudmän eller rektorer. Skolverket menar också att den rättspraxis som finns är mager och att det är svårt att dra några bestämda slutsatser utifrån detta knapphändiga material.²⁸

2.2.1 Tolkningssvårigheter

Vid de intervjuer som gjorts för denna granskning har det framkommit att rektorer och huvudmän kan tolka skollagens krav på många olika sätt. En samstämmig bild är att rektorer och huvudmän är medvetna om kraven på lärarexamen för att få tillsvidareanställa lärare. Däremot är osäkerheten större när man ska bedöma vilken utbildning som passar för vilken anställning. Exempel på frågor som rektorer och huvudmän kan ställa sig är t.ex. följande:

- Är förskollärare och fritidspedagoger behöriga att undervisa i grundskolans tidigare år?
- Hur djupgående ämnesstudier behöver läraren ha för att undervisa i ett visst ämne för elever i en viss ålder? Ska man utgå från nuvarande eller tidigare examensordning vid en sådan bedömning, och hur ska man i så fall tolka de poänggränser som tas upp i den nuvarande examensordningen?
- I många skolor tillämpar man fortfarande en modell med klasslärare för grundskolans tidigare år, trots att inga klasslärare har utbildats sedan 1988. Hur ska då en lärare som har en lärarexamen med en viss ämnesinriktning bedömas?
- Vad innebär det att lärarens utbildning ska vara avsedd för den undervisning man *i huvudsak* ska bedriva? I vilken omfattning får en lärare undervisa utan att ha en utbildning avsedd för undervisningen?

²⁷ Uppgifter från Skolverket 2005-10-07 samt 2005-10-20.

²⁸ Uppgifter från Skolverkets rättsenhet 2005-10-11.

- Krävs det över huvud taget högskolepoäng för att en lärare ska vara behörig att undervisa i ett visst ämne? I skollagen står att läraren ska ha en utbildning inriktad mot den undervisning som man i huvudsak ska bedriva. Är en lärare som genom erfarenhet eller kompetensutveckling skaffat sig viss kompetens behörig enligt skollagens krav?

Rektorer har också framfört att det är svårt att utifrån examensbevisen avgöra vilken undervisning en lärare är utbildad för. Samma bild har också framkommit i samband med intervjuer på lärosäten och Skolverket.

2.3 Krav i läroplaner och kursplaner

Den statliga styrningen av skolans inriktning kommer främst till uttryck i läroplanerna för de olika skolformerna samt i kursplaner för olika ämnen. Läroplanerna har utformats av regeringen, men riksdagen har beslutat om ramar och inriktning.²⁹ Kursplanerna för grundskolan beslutas av regeringen medan kursplanerna för gymnasieskolan beslutas av Skolverket. I kursplanerna ska tydliggöras hur ämnet bidrar till att målen i kursplanen uppfylls samt hur ämnet motiveras utifrån olika samhälls- och medborgarbehov.³⁰

Utifrån dessa styrdokument kan man utläsa krav på lärarnas reella kompetens. För att kunna bedriva undervisning enligt vad staten angivit i läroplaner och kursplaner måste läraren ha en viss kompetens.

Skolans uppdrag, så som det framställs i läroplaner och kursplaner, ställer stora krav framför allt på lärarnas pedagogiska kompetens. Enligt läroplanen för grundskolan ska skolans uppdrag vara att ”främja ett lärande där individen stimuleras att inhämta kunskaper”.³¹ Detta förutsätter enligt läroplanerna ”en aktiv diskussion i den enskilda skolan om kunskapsbegrepp, om vad som är viktig kunskap i dag och i framtiden och om hur kunskapsutveckling sker”.³²

Av läroplanen framgår också att undervisningen måste utformas med tanke på elevernas olika förutsättningar och behov.³³ Undervisningen kan enligt läroplanerna aldrig utformas lika för alla, vilket ställer krav på att läraren har flera olika pedagogiska metoder att använda sig av.

²⁹ Prop. 1992/93:220, bet. 1993/94:UbU1, rskr. 1993/94:82 samt prop. 1992/93:250, bet. 1993/94:UbU2, rskr. 1993/94:93.

³⁰ Skolverket (2000), *Kursplaner och betygskriterier 2000 – grundskolan*.

³¹ Läroplan för den obligatoriska skolan, Lpo 94, s. 7–8. För gymnasiet finns en liknande skrivning som dock mer betonar kunskapsförmedlingen: ”Huvuduppgiften för de frivilliga skolformerna är att förmedla kunskaper och skapa förutsättningar för att eleverna skall tillägna sig och utveckla kunskaper.” (Läroplan för de frivilliga skolformerna, Lpf 94, s. 7.)

³² Lpo 94, s. 7–8 samt Lpf 94, s. 7–8.

³³ Lpo 94, s. 6 samt Lpf 94, s. 6.

I flera av de intervjuer som genomförts under granskningen har det framkommit att en viktig aspekt av lärarnas pedagogiska kompetens är att läraren behöver "en palett" av olika pedagogiska metoder för att kunna anpassa undervisningen till elever med vitt skilda förutsättningar. Flera lärare och rektorer har hävdade att detta är en viktig skillnad mellan lärare som genomgått lärarutbildning och lärare som enbart har ämneskompetens.

2.4 Sammanfattning och iakttagelser

De krav staten ställer på lärarnas kompetens återfinns i såväl skollagen som läroplaner och kursplaner. I skollagen ställs krav på formell utbildning. Genom lärarutbildningen ska blivande lärare få den kompetens som krävs för att bedriva undervisning enligt vad staten bestämt i läroplaner och kursplaner. I examensordningen har regeringen bestämt omfattningen på lärarutbildningen och dess olika delar samt vilken kompetens en lärarutbildning ska ge studenten.

Riksdagens intentioner när skolan kommunaliserades var att undervisningen i skolan skulle bedrivas av lärare med adekvat lärarutbildning. Samtidigt har andelen lärare utan lärarutbildning ökat kraftigt sedan skolan kommunaliserades i början av 1990-talet. Andelen tillsvidareanställda lärare utan lärarexamen är hög och ökande och det är dessutom vanligt att lärare med lärarutbildning inte har utbildning för just den undervisning de bedriver. Lärarkårens utbildningsnivå motsvarar således inte de intentioner riksdagen hade med lagstiftningen när den infördes 1991.

I denna granskning har Riksrevisionen gjort följande iakttagelser av hur de statliga kompetenskraven utformats och tolkas:

- **Skollagens krav på hur lärare får användas är otydliga.** För att få undervisa i skolan krävs att lärarna har "en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak skall bedriva". Lagen är i denna del inte tydlig med i vilka avseenden utbildningen ska vara inriktad mot undervisningen.
- **Det är oklart hur skollagens undantagsbestämmelser om vem som får tillsvidareanställas ska tillämpas.** Det finns fyra krav som samtliga ska vara uppfyllda för att personer utan lärarutbildning ska få tillsvidareanställas som lärare. Det är dock oklart hur dessa krav sammantaget ska tolkas. Praxis för hur undantaget ska tillämpas har uppenbarligen förändrats under senare år då antalet tillsvidareanställda lärare utan lärarexamen ökat kraftigt.

- **Huvudmän och rektorer har inget stöd att tillgå vid tolkningen av skollagens krav.** Utformningen av skollagens bestämmelser om lärares utbildning har öppnat för skilda tolkningar av huvudmän och rektorer. Framför allt gäller detta den grundläggande bestämmelsen om hur lärare får användas i skollagens 2 kap. 3 §. Det finns således ett behov av en vägledning för huvudmännen om hur lagen bör tolkas. Varken regeringen eller Skolverket har emellertid agerat för att ta fram något stöd för huvudmännens tolkning, t.ex. i form av föreskrifter eller allmänna råd.

3 Grundläggande lärarutbildning

Högskolor och universitet är, med två undantag, statliga myndigheter.³⁴ Regeringen beslutar om examensordningen där kraven för olika högskoleexamina anges. Utformningen och det konkreta innehållet i utbildningen bestäms emellertid i stor utsträckning av respektive universitet och högskola. Högskoleverket genomför utvärderingar vid universitet och högskolor. Syftet är bl.a. att bedöma om utbildningarna håller sådan kvalitet att lärosäten ska få behålla rätten att utfärda examina.

Vissa utbildningar är emellertid mer centralt reglerade. Det gäller bland annat lärarutbildningen som är ett av statens styrinstrument för skolan. Riksdagen har beslutat att lärarutbildningen ska ha en gemensam struktur vid samtliga lärosäten. Motivet för detta är lärarkårens stora betydelse för att staten ska kunna ta sitt övergripande ansvar för skolans kvalitet och likvärdighet.

3.1 Lärarutbildningens utformning

Riksdagen beslutade år 2000 att införa en ny lärarutbildning fr.o.m. höstterminen 2001.³⁵ Den nya lärarutbildningen innebar flera förändringar jämfört med tidigare och kännetecknas framför allt av:

- en gemensam lärarexamen för lärare med olika inriktningar,
- betydande valfrihet för såväl studenter som enskilda lärosäten samt
- krav på ökad samverkan mellan lärosäten och skolhuvudmän.

Dessa delar beskrivs närmare nedan. Den nya lärarutbildningen skulle också få en ökad forskningsanknytning. Detta behandlas dock inte i denna granskning.

3.1.1 *En gemensam lärarexamen*

Lärarutbildningen har under senare år utvecklats mot att integrera lärare för olika åldrar och olika ämnen med varandra. Mellan 1968 och 1988 utbildades lärare för de olika stadierna i grundskolan samt för gymnasiet i separata utbildningslinjer. Höstterminen 1988 infördes en grundskollärlinje med inriktning mot årskurserna 1–7 eller 4–9. Såväl grundskollärläro- som gymnasie-

³⁴ Chalmers tekniska högskola och Högskolan i Jönköping är stiftelser som slutit avtal med staten.

³⁵ Prop. 1999/2000:135, bet. 2000/01:UbU3, rskr. 2000/01:5.

lärarutbildningen bedrevs på olika linjer med en tydlig inriktning, t.ex. mot naturorienterande eller samhällsorienterande ämnen.

Regeringens och riksdagens ambition med den lärarutbildning som infördes 2001 var att underlätta samarbete mellan lärare med olika inriktningar samt att utbilda mer flexibla lärare som skulle kunna undervisa elever i olika åldrar i fler olika ämnen.³⁶ Därför slogs ett antal examina samman till en gemensam lärarexamen.³⁷ Inom denna lärarexamen kan en lärarstudent erhålla examen inriktad mot olika ämnen och åldrar.

3.1.2 *Valfrihet för studenter och lärosäten*

Såväl studenter som lärosäten har fått stor valfrihet i och med den nya lärarutbildningen. Inom den ram som riksdagen beslutat har lärosätena stor frihet att själva utforma vilket innehåll de olika delarna ska ha. Det är t.ex. upp till det enskilda lärosätet att avgöra vilka kurser som motsvarar skolans ämnen och därmed är relevanta inriktningar för en lärarexamen.

En ambition med reformen var också att studenternas valfrihet skulle öka. De tidigare fasta inriktningarna, mot t.ex. matematik och naturorienterande ämnen, avskaffades. I stället infördes en frihet för studenter och lärosäten att själva sätta samman kurser och på så sätt skapa olika ämnesinriktningar. Den nya lärarutbildningen skulle utbilda en lärarkår med både gemensamma yrkeskunskaper och stor individuell variation.³⁸ En ökad valfrihet för studenterna skulle också öka utbildningens attraktivitet.

3.1.3 *Ökad samverkan mellan lärosäten och kommuner*

En ambition med den nya lärarutbildningen var att öka samarbetet mellan lärosäten och skolhuvudmän om lärarutbildningens utformning.³⁹ Den verksamhetsförlagda delen av utbildningen har setts som en viktig kontaktyta mellan lärosäten och skolor/huvudmän.

Av riksdagsbeslutet om ny lärarutbildning framgår att lärarutbildningen ska vara en akademisk utbildning för ett specifikt yrke, snarare än en allmän akademisk utbildning. Enligt regeringen behövdes det en växelverkan mellan teoretiska och praktiska studier för att studenterna skulle skaffa sig yrkeskompetens.⁴⁰ Denna växelverkan skulle uppnås genom att en del av lärarstu-

³⁶ Se Högskoleverket (2005), *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor*, del 1, s. 93.

³⁷ Tidigare fanns barn- och ungdomspedagogisk examen, bildlärarexamen, grundskollärarexamen (med inriktning mot år 1–7 eller 4–9), gymnasielärarexamen, hushållslärarexamen, idrottslärarexamen, musiklärarexamen och slöjdlärarexamen.

³⁸ Se prop. 1999/2000:135, s. 16.

³⁹ Se t.ex. SOU 1999:63, s. 32.

⁴⁰ Se prop. 1999/2000:135, s. 17.

denternas utbildning består av s.k. verksamhetsförlagd utbildning (VFU). Den verksamhetsförlagda utbildningen är en utveckling av den tidigare praktiken och innebär att lärarstudenten handleds av verksamma lärare i skolmiljö. Det betyder att en stor del av lärarutbildningen ska genomföras i samverkan med närliggande kommuner.

Den verksamhetsförlagda delen av utbildningen är central för den reformerade lärarutbildningen. Många lärosäten uppger att flera centrala kunskapsområden som t.ex. bedömning och betygssättning behandlas under den verksamhetsförlagda delen av utbildningen.⁴¹

Tanken med att skolhuvudmän och lärosäten samarbetar kring den verksamhetsförlagda utbildningen är att detta ska vara givande för båda parter. Skolor och huvudmän ska ta ett aktivt ansvar för den verksamhetsförlagda utbildningen medan de i gengäld får del av lärosätets resurser i sin skolutveckling. Många lärosäten erbjuder handledarutbildning för de lärare i skolan som medverkar i den verksamhetsförlagda utbildningen.

Regeringen hade ambitionen att förhandla fram en gemensam överenskommelse för samarbetet mellan lärosäten och kommuner med dåvarande Kommunförbundet, nu Sveriges Kommuner och Landsting.⁴² Då man inte lyckades komma överens om en gemensam lösning bestämdes att samarbetet i den verksamhetsförlagda delen av utbildningen skulle regleras genom lokala överenskommelser mellan respektive lärosäte och de kommuner som lärosätet samarbetar med.

3.2 Kraven på en lärarexamen

Regeringen utformar de krav som ställs i examensordningen för att en student ska få lärarexamen.⁴³ Av examensordningen framgår dels lärarutbildningens omfattning i form av högskolepoäng, dels särskilda mål som studenterna ska uppnå för att få en lärarexamen. Det övergripande målet för lärarexamen är att studenten ska ha ”de kunskaper och de färdigheter som behövs för att förverkliga förskolans, skolans eller vuxenutbildningens mål samt för att medverka i utvecklingen av respektive verksamhet enligt gällande föreskrifter och riktlinjer”. Det innebär att en examinerad lärare ska ha kompetens att arbeta utifrån skolans läroplaner och kursplaner.

Examensordningen reglerar att en student kan erhålla lärarexamen efter studier om 120, 140, 160, 180, 200 eller 220 högskolepoäng. Utbildningen ska omfatta ”ett allmänt utbildningsområde om 60 poäng, ett utbildnings-

⁴¹ Se Högskoleverkets utvärdering av lärarutbildningen, del 1, s. 153.

⁴² Budgetproposition för 2005, prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 16, s. 113–114.

⁴³ Examensordningen utgör bilaga 2 till högskoleförordningen (1993:100). Lärarexamen behandlas under punkt 23 i denna bilaga till högskoleförordningen.

område med en eller flera inriktningar om minst 40 poäng mot ämne eller ämnesområde och ett utbildningsområde med en specialisering om minst 20 poäng.” Minst 10 poäng av det allmänna utbildningsområdet och minst 10 poäng av varje inriktning ska utgöras av verksamhetsförlagd utbildning.

Examensordningens krav på en lärarexamen har successivt höjts. Detta är särskilt tydligt för yrkeslärare. Före 1996 krävdes grundutbildning i yrket, yrkeserfarenhet samt 40 poäng pedagogisk utbildning för att bli yrkeslärare. Regeringen införde 1996 krav på 60 poäng i relevanta, yrkesinriktade, högskolekurser för yrkeslärare. Lärarutbildningsreformen 2001 innebar att kravet på pedagogisk utbildning höjdes från 40 till 60 poäng. Under de senaste tio åren har yrkeslärarutbildningen således gått från att vara en ettårig till en treårig högskoleutbildning (dvs. från 40 till 120 högskolepoäng).

3.2.1 *Lärarexamen med olika inriktningar*

Inom den samlade lärarexamen kan en student erhålla lärarexamen inriktad mot olika skolformer och åldrar:

- Lärare för förskolan, förskoleklass och grundskolans tidigare år. Examen ska omfatta minst 140 högskolepoäng.
- Lärare för grundskolans senare år. Examen ska omfatta minst 180 högskolepoäng varav en fördjupning om minst 60 högskolepoäng. Det innebär att en lärarstudent med denna inriktning kan läsa två fördjupningar på 60 respektive 40 poäng. För undervisning i svenska eller samhällskunskap krävs minst 60 poäng i relevanta ämnen.
- Lärare för gymnasiet. Examen ska omfatta minst 180 högskolepoäng varav två fördjupningar om minst 60 högskolepoäng vardera. För undervisning i svenska eller samhällskunskap krävs minst 80 poäng i relevanta ämnen.
- Lärare i yrkesämnena på gymnasiet. Examen ska omfatta minst 120 högskolepoäng. I stället för inriktning och specialisering krävs ”omfattande yrkeserfarenhet” samt en relevant högskoleutbildning om minst 60 poäng eller motsvarande utbildning.

När en arbetsgivare ska avgöra var i organisationen en lärare med den nya lärarexamen passar in handlar det inte endast om att se omfattningen på lärarens studier enligt vad som beskrivits ovan. De inriktningar och specialiseringar som läraren valt kan i sig ha varit inriktade mot en viss sorts undervisning, t.ex. för barn i förskolan. I examensbeviset ska anges vilka inriktningar och specialiseringar som studenten valt och för vilken undervisning eller verksamhet utbildningen är avsedd.

Ämnesstudierna ska alltså omfatta minst 40 poäng. För att få en examen inriktad mot grundskolans senare del krävs att studenten läst minst 60 po-

äng i ett ämne och för inriktning mot gymnasiet krävs att studenten läst minst 60 poäng i två ämnen. För vissa ämnen finns också särskilda poänggränser:

- För undervisning i svenska eller samhällskunskap krävs ämnesstudier om minst 60 poäng för en examen inriktad mot grundskolans senare år och minst 80 poäng för en examen inriktad mot gymnasiet.
- För undervisning i modersmål (tidigare hemspråksundervisning) krävs minst 60 poäng i relevant ämne.

3.3 Kritik mot lärarutbildningen

Högskoleverket har i en utvärdering som presenterades 2005 riktat kritik mot hur lärarutbildningen utformats och bedrivs på universitet och högskolor.⁴⁴ Verkets kritik är framför allt riktad mot följande punkter:

- Lärarutbildningens struktur är omfattande och komplicerad. Inriktningar och specialiseringar kan ofta väljas ur hela lärosätets kursutbud. Det särskilda organ som ska hålla samman lärarutbildningen har på vissa lärosäten inte förmått kontrollera att lärarstudenterna får de kunskaper och färdigheter som krävs för en lärarexamen.
- Lärarutbildningens komplicerade struktur gör också utbildningen svåröverskådlig för studenterna. Högskoleverket skriver: "Studenternas behov av studievägledning blir stort. Flera lärosäten har avsatt otillräckliga resurser för denna, vilket bidragit till att studenterna gör orealistiska val som minskar deras möjlighet att få arbete."⁴⁵
- I utvärderingen konstateras att vissa viktiga kunskapsområden som läs- och skrivutveckling samt betyg och bedömning ofta inte ingått i utbildningen.⁴⁶
- Studenter vid lärarutbildningen anser att kravnivåerna för de lärargemensamma delarna av utbildningen är alltför låga. Bedömargruppen konstaterar att examinationsformerna är otydliga och att examinationskravet i praktiken ofta inskränker sig till obligatorisk närvaro.

3.3.1 Samverkan mellan lärosäten och kommuner

Samverkan mellan lärosäten och kommuner/skolor har inte kommit till stånd så som var avsett. Högskoleverket genomförde i samband med utvär-

⁴⁴ Högskoleverket rapport 2005:17 R, *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor*.

⁴⁵ HSV 2005:17 R, s. 12.

⁴⁶ HSV 2005:17 R, s. 151–153.

deringen en enkätundersökning om samverkan bland landets kommuner. I stort sett samtliga kommuner i landet samarbetar med något lärosäte. Samverkan har dock i stor utsträckning varit begränsad till genomförandet av den verksamhetsförlagda delen av lärarutbildningen. En fjärdedel av kommunerna anger att de inte kunnat påverka lärarutbildningens yrkesrelevans och ytterligare 33 procent anser att man endast kunnat påverka yrkesrelevansen i låg grad.⁴⁷ Denna kritik framkommer också i Riksrevisionens intervjuer med rektorer på olika skolor. De rektorer som intervjuats ser en risk att lärarstudenter inte får inriktningar och kombinationer av inriktningar som skolan har användning för.

Samverkan mellan lärosäten och kommuner/skolor har varit begränsad vad gäller lärarutbildningens utformning och dimensionering vilket visas i nedanstående tabell.

Tabell 1: Kommunernas svar på frågan om i vilken utsträckning man samverkar med lärosäten i diskussion och planering av olika delar av lärarutbildningen

	Inte alls / låg grad	I viss mån	I hög / mycket hög grad
Utbildningens utformning	42 %	40 %	18 %
Utbildningens olika inriktningar	54 %	35 %	11 %
Innehållet i olika inriktningar	60 %	31 %	9 %
Utbildningens dimensionering	68 %	23 %	9 %

HSV 2005:17 R, delrapport 3, s. 114–115.

Högskoleverkets bedömargrupp konstaterar också att den verksamhetsförlagda utbildningen kan variera mellan olika lärosäten. Det har varit svårt för vissa lärosäten att få platser för den verksamhetsförlagda utbildningen, särskilt på gymnasieskolor.⁴⁸ De intervjuer Riksrevisionen genomfört i skolor, kommuner och på lärosäten tyder också på att det kan saknas former för hur synpunkter från skolan ska värderas när lärarstudenternas verksamhetsförlagda utbildning ska examineras.

3.3.2 Lärosätena skiljer sig åt på viktiga punkter

I Högskoleverkets utvärdering framkommer också att regeringens proposition, riksdagsbeslutet och den av regeringen utfärdade examensordningen har visat sig vara oklara i vissa frågor. Det har enligt Högskoleverkets bedömargrupp inneburit att lärosätena på flera viktiga punkter i utformningen av lärarutbildningen skiljer sig åt eller frångår examensordningens krav. De intervjuer som genomförts för denna granskning bekräftar denna bild.

⁴⁷ HSV 2005:17 R, delrapport 3, s. 117.

⁴⁸ HSV 2005:17 R, s. 111.

- Det allmänna utbildningsområdet i lärarutbildningen ska behandla de grundläggande lärarkunskaperna. Området ska fungera både i en grundläggande lärarutbildning och som påbyggnadskurs för personer som redan har ämneskompetens och som vill få en lärarexamen. För att klara av båda dessa uppgifter inom områdets 60 poäng har lärosätena tvingats till olika lösningar som ibland lett till att utbildningen formellt inte uppfyller examensordningens krav.⁴⁹
- Riksdagen beslutade att 30 poäng, dvs. hälften av det allmänna utbildningsområdet, skulle utgöras av tvärvetenskapliga studier. Varken examensordningen eller riksdagsbeslutet anger emellertid vad som ska räknas som tvärvetenskapliga studier. Detta har lett till olika lösningar på olika lärarutbildningar.⁵⁰
- Regeringen har inte tydligt angivit vad specialiseringarna ska omfatta. Bedömargruppen konstaterar att specialiseringarna hanterats olika på lärosätena.⁵¹ I examensordningen talas både om inriktningar och fördjupningar när det gäller de ämnesstudier som lärarstudenterna ska bedriva. Alla lärarstudenter ska läsa minst en inriktning. För lärarexamen med inriktning mot grundskolans senare år eller gymnasiet krävs dessutom att läraren fördjupar sig i ett ämne eller ämnesområde. Om fördjupningen ska göras inom inriktningarna eller specialiseringarna klargörs inte.

3.3.3 Reaktionen på Högskoleverkets utvärdering

Högskoleverket aviserade i samband med utvärderingen att man tänkte genomföra ytterligare studier av lärarutbildningen. Verket ska särskilt granska det särskilda organet för lärarutbildning, hur lärosätena garanterar att centrala kunskapsområden behandlas, kvaliteten på examensarbeten samt examinationsformerna inom lärarutbildningen.

Mot bakgrund av Högskoleverkets utvärdering har regeringen vidtagit ett antal åtgärder för att stärka kvaliteten vid landets lärarutbildningar.

- Enligt budgetpropositionen för 2006 föranledde utvärderingen utbildnings- och kulturministern samt skolministern att bjuda in rektorer för berörda lärosäten till ett möte för en generell diskussion om utvärderingens slutsatser och rekommendationer. Regeringen ska också under 2006, tillsammans med lärosätena, fortsätta arbetet med att höja kvaliteten på lärarutbildningen.
- Berörda lärosäten har i myndighetsdialogerna ombetts redovisa vilka specifika åtgärder som vidtagits med anledning av utvärderingen.

⁴⁹ HSV 2005:17 R, s. 93.

⁵⁰ HSV 2005:17 R, s. 97.

⁵¹ HSV 2005:17 R, s. 101.

- Under våren 2005 genomförde regeringen förändringar i examensordningen för att tydliggöra lärarutbildningens mål samt vilka kunskaper studenten ska ha för att få examen. Ändringarna gäller bl.a. de brister som lyftes fram i utvärderingen beträffande lärarstudenternas kunskaper om läs-, skriv- och matematikinläring samt om betygssättning.

3.4 Sammanfattning och iakttagelser

Lärarutbildningen är i likhet med annan högre utbildning ett statligt ansvar. Den är dock mer centralt reglerad än flera andra högskoleutbildningar. Detta hänger samman med att lärarna är av stor betydelse för att staten ska kunna ta sitt övergripande ansvar för skolans kvalitet och likvärdighet. Lärarutbildningen är ett viktigt styrinstrument för staten.

Lärarutbildningen har flera funktioner. Den ska svara mot huvudmännens behov av lärare i skolan, den ska vara ett instrument för staten att driva skolutveckling och den ska vara en stimulerande akademisk utbildning för studenterna. Utbildningen ska vara både akademisk och praxisnära.

Sedan 1980-talet har lärarutbildningen gått mot en bredare och mer generell *lärarkunskap* med färre lärarexamina. Samtidigt är den nya lärarutbildningen smalare och djupare vad gäller *ämneskunskaper*.

Ambitionen med den lärarutbildning som infördes 2001 var att utbilda lärare med flera olika kompetensprofiler. Lärarna skulle vara flexibla vad gäller de åldrar man undervisar och kunna samarbeta väl med andra lärare. Studenternas valfrihet i den nya lärarutbildningen har dock minskat statens möjligheter att förutse och styra vilken typ av lärare som utbildas. I vissa fall är det först mot slutet av utbildningen som det framgår vilken slags examen den syftar till.

Den nya utbildningen skulle också borge för ett bättre samarbete mellan lärosäten, skolhuvudmännen och skolorna. Den verksamhetsförlagda delen av utbildningen skulle utgöra en central del och huvudmännen skulle ha möjlighet att påverka lärarutbildningens utformning och dimensionering. Dessutom skulle samarbetet stimulera en utveckling av skolan och lärarnas kompetens.

Högskoleverket har riktat kritik mot hur lärarutbildningen utformats och bedrivs på universitet och högskolor. De intervjuer som Riksrevisionen gjort i skolor, kommuner och på lärosäten bekräftar i relevanta delar Högskoleverkets bild. Verkets utvärdering har dock inte behandlat vilken kompetens utbildade lärare får genom lärarutbildningen och hur de fungerar i skolan.

Regeringen har på olika sätt agerat med anledning av den kritik som framkommer i Högskoleverkets utvärdering. I budgetpropositionen redovisar regeringen flera åtgärder som vidtagits i syfte att höja kvaliteten i lärarut-

bildningarna. Bland annat har regeringen fört in tydligare krav i examensordningen.

I denna granskning har Riksrevisionen gjort följande iakttagelser beträffande lärarutbildningens inriktning och utformning:

- **Samarbetet mellan lärosäten och skolor/huvudmän har inte fungerat som avsett.** Detta framgår av Högskoleverkets utvärdering. Huvudmännen har inte deltagit i utformningen av lärarutbildningen på det sätt som avsågs med reformen. Det har också varit svårt för lärosätena att få fram tillräckligt många platser för verksamhetsförlagd utbildning för lärarstudenterna. Detta riskerar leda till att lärarutbildningen dels inte anpassas till det kompetensbehov som finns i skolorna, dels inte bidrar till skolutvecklingen så som var avsett. Lärosätena anordnar och är ansvariga för lärarutbildningen. Enligt Riksrevisionens mening ligger därmed ansvaret för det bristande samarbetet framför allt på lärosätena.
- **Regeringens otydliga bestämmelser för lärarutbildningens struktur bidrar till att lärarutbildningen skiljer sig åt på viktiga punkter mellan olika lärosäten.** Det framgår av Högskoleverkets utvärdering och de intervjuer vid universitet och högskolor som genomförts under denna granskning. Olika lärosäten har gjort olika bedömningar av hur det allmänna utbildningsområdet, tvärvetenskapliga studier, inriktningar och specialiseringar ska utformas. Detta innebär att riksdagens beslut om lärarutbildningens grundläggande struktur genomförts olika på landets lärosäten.
- **Lärarstudenterna har stor valfrihet men också begränsade möjligheter att fatta välunderbyggda beslut.** Lärosätenas studievägledning svarar enligt Högskoleverkets utvärdering inte mot lärarstudenternas informationsbehov. Den nya lärarutbildningen ger lärarstudenterna mycket större möjligheter att välja inriktningar och ämneskombinationer än tidigare. Det innebär att studenterna har ett stort informationsbehov av vilka inriktningar och kombinationer som efterfrågas på skolorna och vilka val som kan antas medföra svårigheter att få arbete som lärare.
- **Den nya lärarutbildningen gör det svårare för rektorer att se var en lärare kan passa in i organisationen.** Den nya lärarutbildningen syftar till en bredare lärarkompetens men präglas också av en specialisering vad gäller ämneskompetensen. Studenternas valfrihet kan leda till ämnesval och ämneskombinationer som innebär svårigheter för huvudmännen att bedöma om en sökande med lärarexamen är lämplig för en viss lärartjänst eller inte. Rektorer i skolan har också framhållit att det är svårt att utifrån examensbevisen avgöra för vilken sorts undervisning en lärarstudent blivit utbildad. Det är dessutom oklart hur begreppet lärare för tidigare respektive senare åldrar ska översättas till skolår.

- **Högskoleverkets utvärdering tyder på att lärarstudenter inte blir tillräckligt rustade för sin yrkesutövning.** Lärosätena har i vissa fall inte kunnat kontrollera att lärarstudenterna får de kunskaper som krävs för lärarexamen. Vissa för läraryrket centrala områden har heller inte alltid ingått i utbildningen. Dessutom har kravnivåerna ofta varit för låga för de lärargemensamma delarna av utbildningen.

4 Dimensionering av lärarutbildningen

Den grundläggande lärarutbildningen står för det största tillskottet av lärare till skolan. Vid sidan av denna finns även alternativa vägar till läraryrket. Regeringen har t.ex. tagit initiativ till särskilda utbildningsinsatser för verkssamma lärare, s.k. SÄL-utbildning. Denna satsning har haft som syfte att vidareutbilda verksamma lärare som antingen helt saknar lärarutbildning eller som inte har en lärarutbildning med inriktning mot den undervisning de bedriver.⁵² Dessutom utfärdar Högskoleverket behörighetsbevis för personer med utländsk lärarexamen.

4.1 Ansvaret för lärarutbildningens dimensionering

Målsättningen för all högre utbildning, t.ex. lärarutbildningen, är att antalet platser på olika utbildningar ska svara mot såväl arbetsmarknadens behov av utbildad arbetskraft som studenternas efterfrågan på utbildning.⁵³

Regeringen styr högskolor och universitet genom att tilldela resurser baserat på antalet studenter på lärosätet och deras prestationer. Beslutet om hur många platser som ska finnas på olika utbildningar och inriktningar fattas sedan av respektive lärosäte. Det är det enskilda lärosätet som ansvarar för att antalet platser på olika utbildningar också motsvarar arbetsmarknadens behov. Högskolor och universitet förväntas därmed ta ansvar för samhällsnyttan i sina dimensioneringsbeslut och t.ex. inte utbilda för många lärare inom områden där det redan finns eller befaras uppstå betydande överskott.

Inom ramen för denna styrmodell som riksdagen beslutat om, är regeringens och Högskoleverkets roll framför allt att ge lärosätena så goda förutsättningar som möjligt att fatta välvägd dimensioneringsbeslut som tar hänsyn till såväl arbetsmarknadens behov som studenternas efterfrågan. Regeringen och Högskoleverket ska också följa upp och utvärdera resultatet av dimensioneringsbesluten.

Regeringen har ett övergripande och nationellt ansvar för lärarutbildningens dimensionering, dvs. vilka inriktningar och hur många platser som erbjuds. Detta i syfte att det ska finnas rätt antal lärare med rätt inriktning på skolorna. Därför vidtar regeringen särskilda åtgärder med syfte att styra di-

⁵² Regeringen aviserade i budgetpropositionen för 2006 att SÄL-utbildningen skulle fortsätta med utbildning för 1 000 yrkeslärare på gymnasiet under 2006–2008.

⁵³ Detta mål uttrycks i regleringsbrevet för respektive lärosäte.

mensioneringen av just lärarutbildningen. Dimensioneringen går till på följande sätt:

- Skolverket tar varje år fram prognoser över det framtida behovet av lärare.
- Regeringen tilldelar resurser för hela grundutbildningen vid varje lärosäte. Dessutom sätter regeringen mål för minsta antalet examina som ska avläggas (examinationsmål) inom bl.a. lärarutbildningen vid de lärosäten som har rätt att examinera lärare.
- Högskoleverket anordnar i samverkan med Skolverket varje år en särskild dimensioneringskonferens för lärarutbildningen. Dessutom genomför Högskoleverket på regeringens uppdrag vissa utredningar kring lärarutbildningens dimensionering.
- De lärosäten som anordnar lärarutbildning fattar konkreta dimensioneringsbeslut avseende inriktningar och utbildningsplatser.

4.2 Skolverket tar fram prognoser över behovet

Skolverket har sedan 1994 ansvar för att ta fram bedömningar av tillgång och behov av lärare i förskola, skola och vuxenutbildning. Syftet med dessa prognoser är att de ska utgöra underlag för beslut om lärarutbildningens dimensionering och för huvudmännens personalplanering. Prognoserna är nationella och är inte inriktade mot särskilda lärarkategorier, förutom förskollärare och yrkeslärare på gymnasiet. Under hösten 2005 har Skolverket kompletterat prognoserna med uppgifter om tillgången på lärare i respektive län.

För att beräkna det framtida behovet och tillgången på lärare måste Skolverket göra antaganden om bl.a. personaltäthet, andel personal med pedagogisk högskoleutbildning, kvarvaro i yrket, benägenhet hos nyexaminerade lärare att arbeta i skolan samt tjänstledigheter. Med pedagogisk högskoleutbildning menas lärare med lärar-, fritidspedagog- samt barn- och ungdomspedagogisk examen. (Se vidare stycke 5.1 om Skolverkets uppföljning.)

Den senaste prognosen avser tiden fram till år 2019.⁵⁴ Prognosens basalternativ bygger på att samtliga lärare i förskoleklass, grundskola och gymnasieskola ska ha pedagogisk högskoleutbildning år 2010.⁵⁵ Utgångspunkten för beräkningarna har varit att de personer som i dagsläget arbetar som lära-

⁵⁴ Skolverket (2005), *Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning – prognos över behov och tillgång på lärare perioden 2005–2019*.

⁵⁵ Som alternativ presenteras en prognos där samtliga lärare har pedagogisk högskoleutbildning år 2020.

re i skola och vuxenutbildning men saknar pedagogisk högskoleutbildning antingen utbildas eller ersätts med utbildad personal. Till denna grupp räknas emellertid inte de som har tillsvidareanställning men saknar pedagogisk högskoleutbildning. Skolverket utgår från att dessa tillsvidareanställts på ett korrekt sätt i förhållande till skollagens undantagsbestämmelser (2 kap. 4 §).

När det gäller förskola och fritidshem förutsätts i basalternativet att en oförändrad andel av arbetet utförs av personal med pedagogisk högskoleutbildning jämfört med hösten 2004. Detta innebär 51 procent för förskolan och 58 procent i fritidshemmen.

Högskoleverket anser inte att Skolverkets antagande om att samtliga lärare ska ha pedagogisk högskoleutbildning 2010 är realistiskt. Man anser att det inom överskådlig tid kommer att råda en situation där lärare utan pedagogisk högskoleutbildning utgör ett betydande inslag i den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen.⁵⁶ Även Skolverket påpekar i sin prognos att "även om man utbildar aldrig så många lärare, så kan man inte räkna med att det i alla delar av Sverige kommer att finnas enbart utbildade lärare i skolan".⁵⁷

4.2.1 *Behovet enligt Skolverkets prognoser*

Enligt Skolverkets prognos behöver ca 12 800 lärare examineras per år under perioden 2005–2009 för att täcka rekryteringsbehovet enligt basalternativet. Den förväntade årliga examinationen är samtidigt ca 9 400, vilket innebär ett årligt underskott på ca 3 400 eller 17 000 lärare totalt för perioden.⁵⁸

Enligt regeringens uppdrag behandlar prognosen för 2005–2019 särskilt situationen för yrkeslärare på gymnasiet. Examinationen av yrkeslärare har minskat kraftigt sedan början av 1990-talet. I genomsnitt saknar en tredjedel av yrkeslärarna pedagogisk högskoleutbildning men i vissa ämnen är andelen betydligt högre. För perioden 2005–2008 behöver enligt basalternativet 1 200 yrkeslärare examineras varje år, medan den faktiska examinationen är ca. 300 per år. Regeringen har därför tagit initiativ till en satsning på särskild lärarutbildning för 1 000 yrkeslärare under 2005/2006.

Av Skolverkets prognoser framgår också att lärarbehovet varierar cykliskt över tid, framför allt beroende på elevkullarnas storlek. På kort sikt ökar behovet av lärare inom förskolan och gymnasieskolan medan det minskar inom grundskolan. På längre sikt fortsätter behovet att öka inom förskola, förskoleklass och fritidshem medan behovet inom grundskolan kommer att

⁵⁶ Högskoleverket 2004:36 R, *Arbetsmarknad och högskoleutbildning 2004*, s. 130.

⁵⁷ Skolverket (2005b), s. 9.

⁵⁸ Prognosen över examination innefattar SÄL-utbildning men inte den nya satsningen på yrkeslärare.

vända uppåt ett par år efter 2009 samtidigt som behovet i gymnasieskolan minskar.

4.2.2 *Andra bedömningar av behovet*

Enligt den årliga arbetskraftsbarometern som Statistiska centralbyrån genomför har det under ett antal år varit brist på lärare inom flertalet inriktningar. Undantaget är lärare i historia och samhällsvetenskap på gymnasiet där tillgången varit god. Arbetskraftsbarometern visar att tillgången på lärare börjat öka sedan omkring år 2000. För år 2004 rådde balans mellan tillgång och behov för de flesta lärarkategorier.⁵⁹

Arbetsmarknadsstyrelsen har pekat på att medelåldern bland lärare är hög och att pensionsavgångarna kommer att bli stora de närmaste åren. För både grundskolan och gymnasiet är behovet stort inom vissa inriktningar, framför allt matematik och naturorienterade ämnen. Arbetsmarknadsstyrelsen konstaterar att det kommer att fattas omkring 55 000 lärare i skolan fram till år 2015 jämfört med hur många lärare som beräknas examineras.⁶⁰

4.3 **Regeringen tilldelar resurser och sätter mål**

Regeringen styr lärarutbildningens dimensionering dels genom resurstilldelningen för lärosätet i stort, dels genom att ange specifika examinationsmål för lärarutbildningen.

4.3.1 *Resurstilldelning*

Anslaget till varje lärosäte bestäms dels av ett *takbelopp*, dels av ersättning för *särskilda åtaganden*. Lärosätet får ersättning för antalet studenter som utbildas räknat i helårsstudenter och helårsprestationer. Takbeloppet utgör den högsta ersättningen lärosätet kan erhålla.⁶¹ Lärosätena bestämmer själva hur den interna fördelningen av grundutbildningsanslaget ska ske. Ersättningen för studenterna bygger på s.k. prislappar som varierar för 20 olika utbildningsområden.

⁵⁹ Statistiska centralbyrån (2004), *Arbetskraftsbarometern 2004*.

⁶⁰ Arbetsmarknadsstyrelsen (Ura 2003:3), *Den framtida personalförsörjningen inom utbildning*.

⁶¹ Systemet medger såväl anslagssparande som möjligheten att bygga upp reserver vid överproduktion. Om ett lärosäte inte når upp till sitt takbelopp ett visst år kan skillnaden mellan takbeloppet och den faktiska ersättningsnivån utnyttjas kommande verksamhetsår. Om situationen däremot är den omvända, dvs. att lärosätet ett visst år "överproducerar" i förhållande till takbeloppet så kan en överproduktion på upp till 10 procent användas under ett eller flera år då lärosätet har svårigheter att nå sitt takbelopp.

Tanken bakom nuvarande resursfördelningssystem är att utveckla den högre utbildningen genom konkurrens mellan lärosätena.⁶² Studenternas efterfrågan på utbildning är därför styrande för resurstilldelningen. Regeringen beslutade 2004 om en översyn av resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning. Bakgrunden var bl.a. farhågor för att resurstilldelningssystemet var svårt att kombinera med ett utbildningsutbud anpassat till arbetsmarknadens behov.⁶³ Högscoleverket har också påpekat brister med systemet. Prislappar för helårsstudenter och helårsprestationer kan ge lärosätena incitament att i för hög grad tillgodose studenternas efterfrågan på dyra utbildningar.⁶⁴

Utredningens förslag till ny resursfördelningsmodell innebär i huvudsak att 35 procent av anslaget ska utgå som en grundersättning utan koppling till antalet studenter eller avklarade poäng. Detta för att öka möjligheterna för lärosätena att prioritera utifrån andra grunder än studenternas efterfrågan och prestationer. Resterande 65 procent av anslaget ska enligt förslaget likasom tidigare utgå i relation till antalet studenter och deras studieresultat.⁶⁵

4.3.2 Examinationsmål

Regeringen fastställer examinationsmål för de 26 lärosäten som har examensrätt för lärare. Examinationsmålen redovisas utförligare i bilaga 2. Målen sätts för fasta fyraårsperioder och avser antalet lärare för tidigare respektive senare år. Begreppen lärare med inriktning mot tidigare respektive senare år kan kopplas till examensordningen för lärarexamen. I begreppet tidigare år ingår då lärare med inriktning mot förskola, förskoleklass och grundskolans tidigare år medan begreppet senare år omfattar grundskolans senare år och gymnasiet.

Regeringen sätter dessutom vissa särskilda mål för andelen examinerade lärare med inriktning mot matematik, naturvetenskap eller teknik. Vid samtliga lärosäten ska minst en tredjedel av de lärare som examineras ha denna inriktning.⁶⁶

För innevarande period (2005–2008) har regeringen även satt mål för antalet lärarstudenter med inriktning mot förskolan som ska examineras. I samband med att regeringen införde målen om förskollärare gav man också lärosätena i uppdrag att utforma tydliga inriktningar mot förskola och försko-

⁶² Prop. 1992/93:1, s. 68. Riksdagen ställde sig bakom regeringens uttalanden om grunderna för resurstilldelningssystemet (bet. 1992/93:UbU3, rskr. 1992/93:103).

⁶³ Dir. 2004:49.

⁶⁴ HSV 2004: 36 R, *Arbetsmarknad och högskoleutbildning 2004*, s. 133. Jfr också RRV 2003:13.

⁶⁵ SOU 2005:48, *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*. Utredningen presenterades i maj 2005. Remisstiden för utredningens delbetänkande går ut den 15 februari 2006.

⁶⁶ Fyra lärosäten är dock undantagna från detta mål: Idrottshögskolan i Stockholm, Konstfack, Kungliga musikhögskolan i Stockholm och Lunds universitet.

leklass.⁶⁷ Företrädare för flera lärosäten anser att ett sådant ställningstagande går emot de grundläggande intentionerna med den av riksdagen beslutade lärarutbildningsreformen. Även enligt Högskoleverkets mening kan sådana s.k. stuprörsalternativ anses stå i strid med intentionerna bakom den nya lärarutbildningen.⁶⁸ I den nya lärarutbildningen finns ingen särskild förskollärarexamen. Alla lärare mot tidigare år ska formellt sett kunna arbeta inom såväl förskola och förskoleklass som grundskolans tidigare år.

Tabell 2: Regeringens examinationsmål för lärarutbildningen

Lärarkategori	2001–2004	2005–2008	Ökning	(%)
Lärare för tidigare år	12 600	14 140	+ 1 540	+ 12%
<i>varav med inriktning mot förskola och förskoleklass</i>		6 595		
Lärare för senare år	14 190	14 645	+ 455	+ 3%
Totalt	26 790	28 785	+ 1 995	+ 7%

Källa: Regleringsbrev för de lärosäten som bedriver lärarutbildning.

Enligt företrädare för Regeringskansliet ligger Skolverkets prognoser delvis till grund för examinationsmålen. Först sätts ett examinationsmål för riket som helhet. Detta totalmål fördelas därefter på lärosätena i samråd med respektive lärosäte. Företrädare för Regeringskansliet anger att man försöker undvika stora förändringar av målen för att inte skapa omställningsproblem på lärosätena. Ambitionen är att examinationsmålen ska öka successivt i stället för att höjas kraftigt en period för att sedan sänkas nästa period. Antalet sökande till lärarutbildningen utgör också en begränsning för hur mycket det är meningsfullt att öka examinationsmålen. Att ge examinationsmål som fullt ut följer Skolverkets basalternativ – att alla lärare i skolan ska ha en lärarexamen år 2010 – anser man därför inte vara möjligt.

Måluppfyllelse

Lärosätena redovisar i sina årsredovisningar i vilken utsträckning de når examinationsmålen. Regeringen tar sedan upp frågan i myndighetsdialogen med respektive lärosäte. Måluppfyllelsen kommenteras översiktligt i budgetpropositionen.

Riksrevisionens analys visar att lärosätenas måluppfyllelse totalt sett är god. För perioden 2001–2004 är avvikelserna mellan mål och utfall endast 3 procent. Detta visas i tabellen nedan.

⁶⁷ Se prop. 2004/05:1, Utgiftsområde 16, s. 42 samt regleringsbrev för respektive lärosäte 2005.

⁶⁸ Högskoleverket 2004:36 R, s. 133.

Tabell 3: Utfallet för regeringens examinationsmål 2001–2004

	Totalt	Lärare för tidigare år	Lärare för senare år
Mål	26 790	12 600	14 190
Utfall	27 551	13 950	13 601
Differens	+ 761	+ 1 350	- 589
Differens i procent	+ 3 %	+ 11 %	- 4 %

Källa: Årsredovisningar för respektive lärosäten 2004.

I den totala skillnaden mellan mål och utfall ligger en överproduktion av lärare mot tidigare år på 11 procent och en underproduktion av lärare mot senare år på 4 procent.⁶⁹ Bakom dessa totalt sett små skillnader finns emellertid stora avvikelser för enskilda lärosäten.⁷⁰

Examinationsmålen för andelen lärare med inriktning mot matematik, naturvetenskap eller teknik har visat sig vara svåra för lärosätena att uppnå. Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2006 att endast hälften av de 20 lärosäten som fått målet uppfyller det.

Lärosätenas måluppfyllelse tycks ha liten inverkan på examinationsmålen för nästkommande period. Lärosäten med påfallande låg måluppfyllelse för lärare mot senare år (t.ex. högskolorna i Gävle, Mälardalen, Södertörn och Kristianstad) har fått kraftiga höjningar av sina examinationsmål. Samtidigt har lärosäten med hög måluppfyllelse inte fått sina examinationsmål höjda.

4.4 Högskoleverket tar fram underlag och informerar

Regeringen har uppdragit åt Högskoleverket att lämna underlag för lärosätenas och regeringens planering av den grundläggande högskoleutbildningens dimensionering i relation till arbetsmarknadens behov av utbildade. Dessutom samråder Högskoleverket med lärosätena inför deras beslut om dimensionering av lärarutbildningen genom en årlig dimensioneringskonferens.

⁶⁹ Dessa uppgifter är hämtade från respektive lärosätes årsredovisningar och skiljer sig således från de uppgifter som regeringen presenterar i budgetpropositionen. I budgetpropositionen har regeringen använt sig av uppgifter från Högskoleverkets NU-databas där inriktningar inte redovisas för alla examina. I sina årsredovisningar gör lärosätena däremot en bedömning av hur vissa examina ska räknas.

⁷⁰ Exempelvis överskred fem lärosäten (Lärarhögskolan i Stockholm, Umeå universitet, Mittuniversitetet, Högskolan i Borås och Högskolan Dalarna) sina mål för lärare för tidigare år med mer än 35 procent. Lärarhögskolan i Stockholm överskred sina mål med 39 procent och svarade ensam för 42 procent av överproduktionen. Se vidare i bilaga 2.

4.4.1 *Underlag till regeringen och lärosätena*

Högskoleverket fick 2004 ett uppdrag av regeringen att lämna underlag inför regeringens och lärosätenas planering av all högre utbildning. Uppdraget förnyades år 2005 och omfattar bl.a. att

- beskriva förändringar och trender på arbetsmarknaden;
- analysera överensstämmelsen mellan arbetsmarknadens behov och antalet examina respektive antalet nybörjarstudenter avseende utbildningar med tydlig arbetsmarknadsinriktning;
- påpeka eventuella behov av att koncentrera utbildningar till färre lärosäten samt att
- föreslå justeringar av regeringens examinationsmål när så är påkallat ur arbetsmarknadssynpunkt.

I redovisningen av detta uppdrag 2004 skrev Högskoleverket att det råder brist på lärare med pedagogisk högskoleutbildning och att denna brist är särskilt påtaglig när det gäller förskollärare, fritidspedagoger och yrkeslärare. Vidare konstaterade verket att den nuvarande examinationen av lärare inte är tillräcklig för att täcka denna brist. Trots samstämmiga bedömningar av behovet av lärare minskar samtidigt antalet nybörjarplatser på lärarutbildningen. Hösten 2004 var minskningen ca 9 procent i förhållande till 2003.

I rapporten påtalar Högskoleverket också den växande diskrepansen mellan officiell doktrin, dvs. att alla lärare ska ha en lärarexamen med rätt inriktning, och utvecklingen i praktiken. Enligt Högskoleverkets mening är ett sådant förhållande ohållbart i ett längre perspektiv. Därför bör statsmakterna göra ett vägval och entydigt markera vilket förhållningssätt som ska vara rådande.⁷¹

4.4.2 *Årliga dimensioneringskonferenser*

Regeringen har uppdragit åt Högskoleverket att årligen i samverkan med Skolverket medverka i lärosätenas arbete inför beslut om dimensionering av lärare.⁷² Högskoleverket har de senaste sex åren löst uppdraget genom att i samverkan med Skolverket anordna årliga konferenser om lärarutbildningens dimensionering. Konferenserna genomförs även i samarbete med Lärarutbildningskonventet – en samlingsorganisation för lärosäten med lärarutbildning – och ett för året utvalt lärosäte.

Dimensioneringskonferensen brukar hållas under hösten efter det att regeringen lagt sin budgetproposition. Detta innebär att lärosätena inför konferensen har kännedom om sina sannolika takbelopp och examinationsmål.

⁷¹ HSV (2004:36 R), *Arbetsmarknad och högskoleutbildning 2004*, s. 131.

⁷² Högskoleverkets regleringsbrev för 2005, s. 6.

Konferenserna är som regel uppskattade och välbesökta med representanter för samtliga lärosäten som anordnar lärarutbildning liksom lärarfacken, Sveriges kommuner och landsting samt Regeringskansliet.

Vid de intervjuer som gjorts under granskningen har emellertid framkommit att flera lärosäten inte anser att konferenserna har någon konkret inverkan på deras dimensioneringsbeslut. Flera intervjuade anser att konferenserna inte i tillräcklig utsträckning fokuserar på konkreta dimensioneringsfrågor.

4.5 Lärosätena dimensionerar lärarutbildningen

Det finns 26 universitet och högskolor med rätt att utfärda lärarexamen. Lärarutbildning bedrivs dessutom vid ytterligare tre lärosäten som samarbetar med lärosäten med rätt att utfärda lärarexamen.⁷³ Höstterminen 2004 bedrevs lärarutbildning således vid 29 lärosäten fördelade på 20 län. Det innebär att lärarutbildning bedrivs i samtliga län utom Blekinge. Lärarutbildningarnas storlek varierar mellan de olika lärosätena men utgör ofta en relativt stor andel av lärosätets verksamhet. (Se vidare bilaga 2.)

4.5.1 Faktorer inom lärosätet som påverkar dimensioneringen

I granskningen har framkommit att lärosätenas dimensionering av den grundläggande lärarutbildningen beror på många faktorer. Vad gäller dimensioneringen av det totala antalet platser är lärarutbildningens ställning inom respektive lärosäte, exempelvis avseende det särskilda organets formella och reella befogenheter, en viktig faktor.

Högskolelagen och högskoleförordningen anger att de lärosäten som bedriver lärarutbildning ska ha ett särskilt organ som ansvarar för och håller samman lärarutbildningen inom lärosätet.⁷⁴ Motivet bakom denna lösning var framför allt att hålla ihop lärarutbildningen på lärosätet och underlätta samarbetet mellan lärarutbildningen, skolhuvudmännen och skolorna. Detta eftersom lärarutbildningen sträcker sig över flera fakulteter och institutioner på lärosätet.⁷⁵

Högskoleverkets utvärdering av lärarutbildningen visar att det särskilda organets inflytande över dimensioneringen skiljer sig mellan de olika lärosä-

⁷³ HSV (2005:44 R), *Den nya lärarutbildningens tre första år*, s. 7. Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan samt Högskolan på Gotland samverkar med Lärarhögskolan i Stockholm vid sin lärarutbildning.

⁷⁴ Högskolelagen (1992:1434), 2 kap. 5 a § samt högskoleförordningen (1993:100) 3 kap. 7–7c §§.

⁷⁵ Prop. 1999/2000:135, s. 46.

tena.⁷⁶ Det vanliga är att det särskilda organet antingen fattar beslut inom ramar som fastställts av lärosätets styrelse och rektor, eller att man lämnar förslag till beslut till styrelse och rektor. Vid sidan av formell befogenhet konstateras i utvärderingen att det också finns skillnader mellan lärosätena när det gäller det särskilda organets faktiska befogenheter.

De examinationsmål för lärare mot tidigare och senare år som regeringen ger lärosätena har hjälpt lärarutbildningen att hävda sig i den interna resursfördelningen på lärosätet. Examinationsmålen är ett argument för att inte dra ned på lärarutbildningen vid nedskärning av lärosätets hela utbud.

Vad gäller dimensioneringen inom lärarutbildningen, dvs. vilka inriktningar som ska erbjudas och antalet platser på dessa, är andra faktorer av större betydelse. Studenternas intresse av inriktningen är avgörande men även faktorer som tillgängliga lärarutbildare och inriktningen på deras kompetens, tradition på lärosätet samt möjligheten att ordna platser på den verksamhetsförlagda utbildningen spelar in.

Regeringens mål att en tredjedel av de examinerade lärarna ska ha en inriktning mot matematik, naturvetenskap eller teknik har varit styrande i den meningen att lärosätena ansträngt sig för att göra dessa utbildningar mer attraktiva för studenterna.

De intervjuer som Riksrevisionen genomfört pekar på att man inom lärarutbildningen inte har några incitament att begränsa antalet platser på inriktningar där behovet i skolan är litet. Tvärtom kan man genom att maximera antalet studenter på populära inriktningar dels öka möjligheterna att leva upp till regeringens allmänna examinationsmål, dels maximera resurstilldelningen. Mot dessa incitament står lärosätets egen ambition att inte utbilda studenterna för arbetslöshet.

4.6 Sammanfattning och iakttagelser

Tillgången på lärare beror på flera faktorer vid sidan av statens insatser. Huvudmännen har ett stort ansvar att skapa goda arbetsförhållanden i skolan för att på så sätt attrahera och behålla utbildade lärare. Nyexaminerade lärare utgör emellertid det största tillskottet till lärarkåren. Dimensioneringen av lärarutbildningen är därför en avgörande faktor för att det ska finnas tillräckligt många lärare för huvudmännen att tillgå.

Lärarutbildning bedrivs vid 29 lärosäten med spridning över hela landet. Ett syfte med detta är att ge lärarutbildningen en lokal anknytning och där-

⁷⁶ Högskoleverket (2005:17 R) *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor – del 1*, s.117 ff.

med ökade förutsättningar för samarbete mellan lärosäten och skolor/huvudmän.

Riksdagen har lagt fast ramarna för hur den högre utbildningen ska styras. Det innebär att enskilda lärosäten beslutar om den konkreta dimensioneringen. Regeringens och Högskoleverkets roll är framför allt att ge lärosätena goda förutsättningar att fatta väl avvägda dimensioneringsbeslut utifrån såväl arbetsmarknadens behov som studenternas efterfrågan, samt att följa upp och utvärdera resultatet.

För lärarutbildningen styr regeringen dimensioneringen ytterligare genom att ge lärosätena examinationsmål. Dessa fungerar främst för att bestämma lärarutbildningens omfattning på respektive lärosäte, inte dess inriktning.

Riksrevisionen gör följande iakttagelser avseende lärarutbildningens dimensionering:

- **Det har utbildats för få lärare av vissa kategorier.** Det är en bidragande orsak till att så många lärare i dessa kategorier saknar lärarexamen. Detta gäller framför allt yrkeslärare på gymnasiet där examinationen har minskat kraftigt sedan början av 1990-talet. Även vad gäller förskollärare och lärare för grundskolans senare år kan man se att det funnits brist på utbildade lärare samtidigt som många av lärarna inom dessa områden saknar lärarexamen.
- **Skolverkets prognoser har begränsad användning som underlag för dimensioneringsbeslut.** Prognosarbetet, som bedrivs i samverkan mellan expertmyndigheter och intressenter, innebär generellt sett en värdefull kunskapsuppbyggnad. Prognoserna har emellertid begränsad inverkan på regeringens examinationsmål. Eftersom behov och efterfrågan varierar över landet har prognoser på nationell nivå också begränsat värde för många av de lärosäten som bedriver lärarutbildning. Skolverket har emellertid hösten 2005 kompletterat prognosen med regionala bilder av lärartillgången i respektive län. Enligt Riksrevisionens mening är detta ett steg mot att öka prognosernas användbarhet för lärosätena.
- **Dagens resurstilldelningssystem ger lärosätena incitament att satsa på populära inriktningar av sin lärarutbildning, även om skolorna inte efterfrågar sådana lärare.** Beslut om lärarutbildningens dimensionering fattas av enskilda lärosäten. Lärosätena ska därvid ta hänsyn till såväl skolans behov av lärare som studenternas efterfrågan på utbildning. Dagens resurstilldelningssystem premierar emellertid ensidigt studenternas efterfrågan. Regeringens examinationsmål kan i viss utsträckning förstärka lärosätenas incitament att satsa på populära inriktningar. Samtidigt har examinationsmålen hjälpt lärarutbildningen att hävda sig i den interna resursfördelningen på lärosätet.

- **Högskoleverkets årliga dimensioneringskonferenser har med nuvarande inriktning liten inverkan på lärosätenas konkreta dimensioneringsbeslut.** Högskoleverket har regeringens uppdrag att stödja lärosätenas beslutsfattande vad gäller lärarutbildningens dimensionering. De senaste sex åren har Högskoleverket löst uppdraget genom att anordna s.k. dimensioneringskonferenser med samtliga lärosäten. Enligt Riksrevisionens bedömning har inte konferenserna i tillräcklig utsträckning inriktats mot dimensioneringsfrågor.
- **Examinationsmålet för naturvetenskap, matematik och teknik kan leda till kortsiktiga lösningar.** Regeringen har som mål för de flesta lärosäten att en tredjedel av de examinerade lärarna ska ha en inriktning mot matematik, naturvetenskap eller teknik. De flesta lärosäten anser sig ha svårt att nå dessa mål. Regeringen följer inte upp graden av måluppfyllelse utan ser enbart på om respektive lärosäte redovisar att man uppnår målet eller inte. Riksrevisionens granskning tyder på att många lärosäten ägnar mycket kraft åt relativt kortsiktiga lösningar för att locka studenter till dessa utbildningar. Dessa åtgärder kan, enligt flera lärosäten, innebära att man sänker kraven både på förkunskaper och på själva utbildningen.
- **Målet för antaletamina med inriktning mot förskolan är otydligt.** Enligt riksdagsbeslutet om en ny lärarutbildning och examensordningen kan studenter få en examen inriktad mot förskola, förskoleklass och grundskolans tidigare år. Vissa kurser kan vara mer eller mindre inriktade mot arbete i förskolan, men formellt blir examen inriktad mot såväl förskola och förskoleklass som grundskolans tidigare år. Vad som avses med en förskollärare blir således oklart med den nya lärarutbildningen. Dessutom kan innebörden variera mellan lärosätena. Detta gör det svårt för lärosätena att sträva mot målet och för regeringen att följa upp måluppfyllelsen. Dessutom skapar målet osäkerhet på lärosätena om reformintentionerna med den nya lärarutbildningen.

5 Uppföljning, utvärdering och kontroll

Skolverket ska enligt sin instruktion granska kvaliteten i skolväsendet, bedriva tillsyn samt följa upp och utvärdera skolväsendet. Resultatet av detta ska verket sammanfatta och publicera. Dessutom ska Skolverket vid behov lägga fram förslag till åtgärder för regeringen.⁷⁷

5.1 Uppföljning av lärarkompetensen

Skolverket beslutar vilka uppgifter som ska samlas in genom den löpande uppföljningen av skolväsendet. Skolverket redovisar årligen vilka resurser som finns i skolan, bl.a. i form av antalet lärare. I samband med detta redovisar Skolverket också hur stor andel av dessa lärare som har s.k. pedagogisk högskoleutbildning. För år 2004/05 har Skolverket redovisat att 18 respektive 26 procent av lärarna i grund- respektive gymnasieskolan saknar pedagogisk högskoleutbildning.⁷⁸

Sammanställningen av uppgifter om lärarna och deras utbildning genomförs tillsammans med Statistiska centralbyrån som samlar in och bearbetar uppgifterna. Skolhuvudmännen redovisar en gång om året vilka personer som är anställda som lärare. För varje lärare redovisar huvudmännen också en befattningskod som övergripande beskriver lärarens tjänst. En befattningskod kan t.ex. visa att huvudmannen beskrivit lärarens tjänst som att den omfattar svenska och SO för år 4–9. Statistiska centralbyrån kontrollerar de redovisade uppgifterna mot ett register över avlagda högskoleexamina. Om en person som är anställd som lärare här befinner sig ha en lärarexamen, förskollärarexamen eller fritidspedagogexamen registreras personen i lärarregistret som lärare med pedagogisk högskoleutbildning. I lärarregistret tar Statistiska centralbyrån också hänsyn till personer som förklarats behöriga innan skolan kommunaliserades 1991 och personer med utländsk lärarutbildning som fått behörighetsbevis från Högskoleverket.

5.1.1 Lärarnas utbildning i förhållande till undervisningen

I redovisningen av lärare med pedagogisk högskoleutbildning i grund- och gymnasieskolan jämföras således tidigare barn- och ungdomspedagogiska examina samt fritidspedagogexamen med lärarexamen. Om man endast ser

⁷⁷ Förordning (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk.

⁷⁸ Skolverket (2005a) rapport 260, *Barn, elever och personal – Riksnivå*, s. 100 och 164. Siffrorna avser antalet individer, dvs. ej omräknat till helårstjänster.

till hur stor andel av lärarna i grund- och gymnasieskolan som har lärarexamen får man fram något andra siffror.

Tabell 4: Andel lärare, räknat i helårstjänster, som saknar pedagogisk högskoleutbildning eller lärarexamen 2004/05 och som inte behörighetsförklarats före 1991

	Andel lärare utan pedagogisk högskoleutbildning	Andel lärare utan lärarexamen
Totalt	19,9 %	22,1 %
Kommunal grundskola	15,3 %	19,5 %
Kommunal gymnasieskola	20,2 %	22,6 %
Fristående grundskola	35,2 %	42,1 %
Fristående gymnasieskola	48,6 %	51,2 %

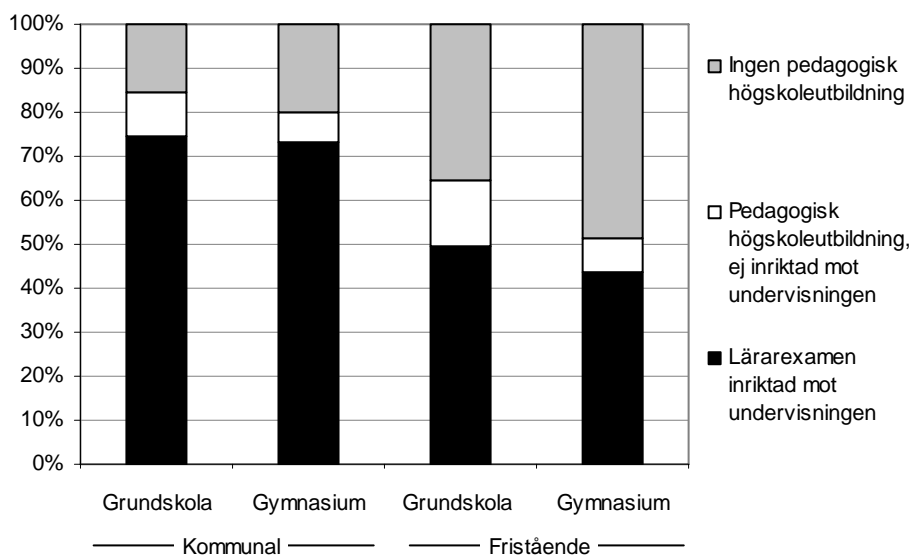
Källa: Lärarregistret.

Begreppet pedagogisk högskoleutbildning tar heller inte hänsyn till förhållandet mellan lärarens utbildning och den undervisning läraren bedriver. Genom att samla in uppgifter om pedagogisk högskoleutbildning kan Skolverket inte se om lärarens utbildning är anpassad för de åldrar eller de ämnen undervisningen omfattar. Dessa uppgifter kan man enligt Skolverket inte få fram utan att lägga ytterligare redovisningskrav på huvudmännen. Detta har Skolverket avstått från att göra med hänvisning till att den redovisning som avkrävs skolhuvudmännen varje år redan är omfattande.

Genom lärarregistret kan man få fram uppgifter som översiktligt visar lärarens utbildning i förhållande till tjänsten. Dessa siffror tas fram genom att man jämför vilken befattningskod som huvudmannen redovisar för sina lärare med den inriktning på lärarexamen som respektive lärare har. Statistiken visar att 28 procent av lärarna i grundskolan och 32 procent av lärarna i gymnasiet saknar en lärarexamen anpassad för den tjänst de har.⁷⁹ Fördelningen på kommunala och fristående skolor visas i nedanstående diagram.

⁷⁹ Statistik från lärarregistret. Siffrorna avser antalet individer. Om man ser till andelen lärare omräknat till helårstjänster saknar 27 respektive 30 procent av lärarna i grund- respektive gymnasieskolan en lärarexamen anpassad för tjänsten.

Figur 1: Andelen lärare (helårstjänster) och deras utbildning i förhållande till tjänsten 2004/05



Källa: Lärarregistret.

Statistiken kan underskatta andelen lärare vars pedagogiska högskoleutbildning inte motsvarar tjänsten eftersom tjänstebeskrivningen görs genom ett antal breda och allmänna kategorier. Uppgifterna är dessutom osäkra eftersom Statistiska centralbyrån inte kontrollerar hur huvudmännen redovisar uppgifterna.

Skolverket genomförde hösten 2002 en enkätundersökning där man frågade 9 000 lärare i grundskolan om bl.a. deras utbildning i förhållande till undervisningen.⁸⁰ Undersökningen visade att över 30 procent av lärarna i år 7–9 på grundskolan saknade en lärarutbildning inriktad mot det ämne de undervisade i. I tabellen nedan visas några resultat från undersökningen.

⁸⁰ Skolverket (2005), *Undervisningen per ämne i grundskolan hösten 2002*.

Tabell 5: Andelen lärare på grundskolan som saknar lärarutbildning inriktad mot de ämnen som man undervisar i – exempel på uppgifter ur Skolverkets undersökning

Ämne	År 1–6	År 7–9
Matematik	15 %	32 %
Svenska	15 %	32 %
Samhällsorienterande ämnen (SO)*	16 %	42 %
Naturorienterande ämnen (NO)*	17 %	46 %
Engelska	31 %	35 %
Svenska som andraspråk	46 %	37 %

Källa: Skolverket (2005), *Undervisning per ämne i grundskolan hösten 2002*.

* För SO och NO måste en lärare ha utbildning i de orienterande ämnena integrerat eller utbildning i alla de ämnen som ingår för att anses ha ämneskompetens.

5.2 Utbildningsinspektionen

Skolverket har fr.o.m. 2003 regeringens uppdrag att genomföra utbildningsinspektion som under en sexårsperiod ska omfatta varje kommun och skola. Utbildningsinspektionen syftar till att bedöma hur verksamheterna fungerar i förhållande till de nationella målen och att kontrollera att nationella krav i skolförfattningar följs. Under 2003 och 2004 har Skolverket inspekterat skolorna i 55 av landets 290 kommuner och under 2005 avser Skolverket att genomföra inspektioner i ytterligare 40 kommuner.

Till grund för inspektionen ligger en inspektionsmodell med sju huvudområden inom vilka alla lokala verksamheter bedöms.⁸¹ Modellen omfattar kommuners och skolors resultat, verksamhet och förutsättningar. Vid sin bedömning av hur väl utbildningen svarar mot målen stöder sig inspektörerna på kriterier som Skolverket formulerat för varje huvudområde. Det finns totalt 92 kriterier, varav ett uttalat avser lärarkompetens.

Lärarkompetensen har hittills inte varit något kritikområde för utbildningsinspektionen. Skolverket har således inte gjort bedömningen att lärarnas kompetens avviker från författningarnas krav. Enligt Skolverket har det inte varit möjligt att inom utbildningsinspektionens ram granska enskilda lärares utbildning och hur lärare anställs. För detta ändamål krävs enligt Skolverket andra åtgärder än dagens utbildningsinspektion, som har att behandla många väsentliga områden på skolan och i kommunen.⁸² Däremot

⁸¹ De sju huvudområdena är: 1 – Normer och värden, 2 – Kunskaper, utveckling och lärande, 3 – Arbetsmiljö och delaktighet, 4 – Pedagogisk verksamhet och undervisning, 5 – Styrning, ledning och kvalitetsarbete, 6 – Tillgång till utbildning och omsorg samt 7 – Resurser. Frågan om skolhuvudmännen lever upp till skollagens krav vad gäller anställning av lärare utgör en del av huvudområde sju. Utöver personal har Skolverket här att se på resursfördelning, lokaler, läromedel och övrig pedagogisk materiel.

⁸² Uppgifter från Skolverket 2005-10-07.

finner Skolverket ofta att det finns behov av förbättringsinsatser och att lärare med adekvat utbildning för undervisning i vissa skolämnen bör eftersträvas.

I sin analys av inspektionsresultaten 2004 konstaterar Skolverket att tillgången på lärare med pedagogisk högskoleutbildning i de inspekterade kommunerna ligger i nivå med riket som helhet.⁸³ Skolverket drar också vissa slutsatser om sambandet mellan andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning och inspektionens bedömning av skolverksamheten. Skolverket konstaterar t.ex. att det är en större spridning i kvaliteten på det pedagogiska arbetet i kommuner där andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning är låg.⁸⁴

Skolverket har framhållit att inspektionsmodellen kommer att förändras allteftersom inspektionen utvecklas. Bristande lärarkompetens har kommit att uppmärksammas i den offentliga debatten och detta har enligt Skolverket medfört att frågan börjat få ökad tyngd i utbildningsinspektionens arbete. Företrädare för utbildningsinspektionen menar att man numera fäster vikt vid att lärare inte bara har en lärarutbildning utan att de också har ämneskompetens.

5.3 Kontroll av friskolor

Skolverkets utbildningsinspektion omfattar såväl kommunala som fristående skolor. Inspektionerna går till på samma sätt oavsett huvudman. För friskolor gäller därutöver att en kontroll görs av om skolan följer nationella krav innan de får tillstånd att starta. För att få starta en fristående grundskola och för att få driva en fristående gymnasieskola med rätt till bidrag måste skolan bl.a. använda lärare som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva.⁸⁵

Skolverket genomför en inspektion under en nystartad friskolas andra verksamhetsår. Om möjligt samordnar Skolverket denna inspektion med den planerade utbildningsinspektionen men i de flesta fall görs den s.k. tvåårsinspektionen separat. Tvåårsinspektionen är något grundligare än de inspektioner som görs inom den reguljära utbildningsinspektionen och inriktas delvis på andra frågor. I fråga om lärarkompetensen genomförs emellertid inspektionen på samma sätt som i den reguljära sexårsinspektionen. Inga fristående skola har fått sitt tillstånd eller rätt till bidrag indraget enbart

⁸³ Skolverket (2005c), *Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analys av inspektionsresultaten*, s. 19.

⁸⁴ Skolverket (2005c), s. 26.

⁸⁵ Skollagen (1985:1100) 9 kap. 2 och 8 §§. Undantag motsvarande kraven för kommunala skolor finns.

på grund av bristande lärarkompetens. Det har däremot i några fall varit en av flera bidragande orsaker.

5.4 Utvärdering

Det finns inga säkra uppgifter om varför lärare utan lärarutbildning anställs i skolan. Skolverket har genomfört en mindre studie som ännu inte publicerats. Enligt denna finns i första hand två skäl till att rektorer och huvudmän anställer lärare utan lärarutbildning: antingen för att man inte får tag på lärare med rätt utbildning eller att den person man vill anställa besitter annan viktig kompetens.

Den omfattande nationella utvärderingen av grundskolan 2003 (NU 03) ger en bild av måluppfyllelsen i grundskolan ämnesvis och totalt. Skolverket framhåller i utvärderingen att lärarnas kompetens ansetts vara den enskilt mest avgörande faktorn för elevernas resultat. Samtidigt påpekas att den utvärdering som gjorts av måluppfyllelsen inte ger svar på vad avsaknaden av formell lärarutbildning konkret betyder för resultaten i de olika ämnena.⁸⁶

På Skolverket genomförs nu en fördjupad studie av insamlat material från den nationella utvärderingen. Avsikten är att ge en fördjupad bild av lärarens situation samt tydliggöra faktorer som påverkar elevernas kunskapsutveckling. Analysen kommer att redovisas under 2006.

I den nationella utvärderingen 2003 konstaterar Skolverket att de mer öppna arbetsformer och det mindre inramade innehåll som alltmer präglar verksamheten i grundskolan i vissa ämnen ställer stora krav på lärarnas kompetens. Skolverket anser därför att den sjunkande utbildningsnivån hos lärarna, mätt utifrån andelen med lärarutbildning och utbildning i ämnet, är problematisk.⁸⁷

I det förslag till ny skollag som Utbildnings- och kulturdepartementet skickade ut på remiss i juni 2005 anges att regeringen ska ta initiativ till en kartläggning och analys av varför lärare utan lärarutbildning tillsvidareanställs.

5.5 Sammanfattning och iakttagelser

Skolverket har regeringens uppdrag att följa upp, kontrollera och utvärdera den svenska skolan. Vilka uppgifter som samlas in och hur kontrollen ska inriktas beslutar Skolverket i stor utsträckning självt. Uppföljning, kontroll

⁸⁶ Skolverket (2004), *Nationella utvärderingen av grundskolan 2003 – Sammanfattande huvudrapport*, s. 135.

⁸⁷ Skolverket (2004), s. 135.

och utvärdering är viktigt av flera orsaker. Genom att följa upp och kontrollera en viss fråga betonar Skolverket vikten av denna fråga för huvudmannen. Dessutom redovisar regeringen läget i skolan för riksdagen baserat på uppgifter från Skolverkets uppföljning och kontroll. Utvärdering är viktigt för att se hur styrsystemet fungerar och för att regeringen och Skolverket ska få underlag för att besluta om vilka åtgärder som kan behöva vidtas.

Följande iakttagelser har gjorts av hur Skolverket följer upp, kontrollerar och utvärderar kompetensläget i skolan:

- **Skolverkets uppföljning speglar inte de utbildningskrav som ställs på lärarna.** Skolverket använder begreppet pedagogisk högskoleutbildning för att följa upp lärarnas utbildning. Uppföljningen tar emellertid inte hänsyn till om lärarens utbildning är anpassad till de ämnen eller åldrar undervisningen avser. Skillnaden mellan Skolverkets uppföljning och mått som tar hänsyn till lärarnas utbildning i relation till deras undervisning uppgår till minst 10 procentenheter.
- **Skolverkets utbildningsinspektion har hittills inte prioriterat frågan om lärarnas utbildning.** Frågan om lärarnas utbildning har inte varit prioriterad i utbildningsinspektionen, trots att såväl riksdag som regering betonat frågans vikt för skolans kvalitet och nationella likvärdighet.
- **Skolverket har inte gjort några särskilda kontrollinsatser av kompetensläget på fristående skolor.** Enligt Riksrevisionens mening finns det motiv för sådana insatser. Fristående skolor har alltjämt en hög andel lärare utan lärarexamen, trots att riksdagen 2002 beslutade att utbildningskraven för lärare även ska gälla fristående skolor.
- **Skolverkets utvärdering har hittills inte behandlat vissa för lärarkompetensen viktiga frågor.** Det saknas därför kunskap om varför skolor anställer lärare utan lärarutbildning, varför lärare undervisar i ämnen som de inte har utbildning för eller varför lärare utan lärarexamen får tillsvidareanställningar. Kunskap om problemens orsaker är en förutsättning för att kunna vidta rätt åtgärder.

6 Bedömning och rekommendationer

I detta kapitel presenterar Riksrevisionen sin samlade bedömning av de statliga insatserna för lärarkompetens samt ger rekommendationer för hur insatserna kan förbättras.

6.1 Många lärare saknar rätt utbildning

I början av 1990-talet kommunaliserades skolan och statens kompetenskrav för lärare förändrades. De detaljerade behörighetsreglerna för olika lärarkategorier togs bort och i stället infördes en generell reglering av lärarnas formella kompetens. Riksdagen beslutade 1990 att undervisningen skulle skötas av lärare med lärarutbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva. Tidsbegränsad anställning av lärare utan lärarutbildning kunde undantagsvis få förekomma om det var brist på lärare med rätt utbildning. I mer sällsynta fall skulle lärare utan lärarexamen även kunna tillsvidareanställas, men detta krävde enligt riksdagen särskilda skäl.

Sedan dess har andelen lärare utan lärarexamen ökat kraftigt. Var fjärde lärare saknar lärarexamen och mer än hälften av dessa är tillsvidareanställda. Dessutom är det vanligt att lärare med lärarexamen undervisar i ämnen eller för åldrar de saknar utbildning för. I grundskolans senare år saknar var tredje lärare i svenska, engelska och matematik lärarexamen inriktad mot dessa ämnen.

När undervisning bedrivs av lärare utan rätt utbildning kan det innebära problem i flera avseenden. För det första riskerar undervisningens kvalitet och därmed också elevernas resultat att försämrats. För det andra äventyras skollagens grundläggande målsättning att utbildningen i skolan ska vara likvärdig var i landet den än anordnas. För det tredje finns en risk att riksdagens och regeringens intentioner inte får genomslag i verksamheten. Statens styrning av skolan riktar sig nämligen i stor utsträckning direkt till lärarkåren. För att denna styrning ska fungera krävs att lärarna har nödvändiga kunskaper om läroplaner och kursplaner samt den pedagogiska kompetensen att tolka och tillämpa dessa dokument.

6.2 Staten har inte gjort tillräckligt

Riksrevisionen har granskat de åtgärder regeringen, Skolverket, Högskoleverket samt universitet och högskolor vidtar för att skolorna ska använda lärare med rätt utbildning. Granskningen utgår från statens övergripande

ansvar för skolans kvalitet och likvärdighet. Utifrån detta ansvar har riksdagen dels bestämt att skolhuvudmännen ska använda utbildade lärare, dels att staten ska svara för lärarförsörjningen. För att leva upp till sitt ansvar bör regeringen och berörda myndigheter enligt Riksrevisionen göra följande:

- Tydligt klargöra vilka krav staten ställer på skolhuvudmännen när det gäller lärarnas utbildning.
- Utforma och dimensionera lärarutbildningen så att tillräckligt många lärare examineras och att dessa lärare har den kompetens som krävs för läraryrket.
- Följa upp, utvärdera och kontrollera att huvudmännen följer kraven på lärarnas utbildning och kompetens. Detta bör ske dels för att konstatera eventuella avvikelser från de beslut som fattats av riksdag och regering, dels för att få kunskap om vad som orsakar sådana avvikelser och därmed kunna vidta eventuella åtgärder för att komma till rätta med problemen.

Dessa statliga insatser bör enligt Riksrevisionen ses som ett system där delarna måste fungera tillsammans för att det övergripande syftet ska uppnås. Det ställer exempelvis krav på att kompetenskraven i olika författningar är konsistenta, att kraven är så tydligt formulerade att de kan följas upp och kontrolleras samt att den grundläggande lärarutbildningen ger den kompetens som krävs.

Riksrevisionens samlade bedömning är att varken regeringen eller berörda myndigheter gjort tillräckligt för att huvudmän och skolor ska använda lärare med rätt utbildning. Det finns brister i såväl de enskilda insatserna som hur dessa fungerar tillsammans.

6.3 Kraven på huvudmännen

Riksrevisionens rekommendationer riktar sig i första hand till regeringen och Skolverket men berör även Högskoleverket och de lärosäten som bedriver lärarutbildning. Avsikten med rekommendationerna är att förtydliga och på så sätt få bättre genomslag för de krav riksdagen redan beslutat om, inte att skärpa kraven på skolhuvudmän och rektorer.

6.3.1 Statens krav på lärarnas utbildning är otydliga

Utformningen av skollagens krav på lärarnas utbildning medger ett stort tolkningsutrymme för skolhuvudmän och rektorer. Enligt 2 kap 3 § Skollagen (1985:1100) är kommuner och landsting skyldiga att använda lärare ”som har en utbildning avsedd för den undervisning de i huvudsak ska bedriva”. Enligt

huvudregeln i 2 kap. 4 § första stycket skollagen är endast den som har en svensk lärarexamen med huvudsaklig inriktning på den undervisning anställningen avser behörig att anställas tillsvidare. Förutom att den som tillsvidareanställs som lärare ska ha svensk lärarexamen, ska utbildningen således också ha en viss huvudsaklig inriktning vilket öppnar upp för olika tolkningar. I och med att den nya lärarutbildningen saknar definierade inriktningar kommer dessutom detta tolkningsutrymme att öka när de nyexaminerade lärarna kommer ut på arbetsmarknaden.

I skollagens bestämmelser om lärarnas utbildning finns undantag som medger att personer utan lärarexamen i vissa fall får användas och tillsvidareanställas. Även dessa bestämmelser måste emellertid tolkas för att kunna tillämpas.

Tolkning av skollagen är i dagsläget enbart en fråga för huvudmän och rektorer eftersom varken regeringen eller Skolverket vidtagit åtgärder för att förtydliga kompetenskraven. Detta medför svårigheter för huvudmännen att tillämpa lagen på ett likvärdigt och rättssäkert sätt. Det innebär också svårigheter för Skolverket att följa upp utbildningsläget och kontrollera om huvudmännen följer skollagens krav.

Genom skollagens förarbeten kan huvudmän och rektorer få viss ledning för hur lagen bör tolkas. Riksrevisionen anser dock inte att det är tillräckligt i detta fall. Lagens förarbeten är inte så tydliga att de på alla punkter utgör ett stöd för skolhuvudmännens och rektorernas tolkning. Förarbetena är inte heller på ett enkelt sätt tillgängliga för skolhuvudmän och rektorer. Normalt kan rättspraxis vara ett stöd vid tolkning av lag. Den rättspraxis som finns på området är emellertid mycket knapphändig.

Riksrevisionen anser således att det finns ett stort behov av tolkningsstöd för huvudmän och rektorer. Sådant tolkningsstöd kan utformas som bindande föreskrifter eller allmänna råd och rekommendationer. Regeringen har inte utfärdat några föreskrifter i frågan. Skolverket uppger att de inte kan utfärda rekommendationer i frågor som de anser strikt berör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Av den anledningen anser man sig inte ha mandat att utfärda allmänna råd för att underlätta skolhuvudmännens och rektorernas tolkning.

Riksrevisionens bedömning

- Utformningen av skollagens krav på lärarnas kompetens medger ett stort tolkningsutrymme för skolhuvudmän och rektorer. Varken regeringen eller Skolverket har bistått huvudmännen med tolkningshjälp. Detta kan i sin tur kan medföra stor variation i hur skollagen tillämpas.

Rekommendation

- **Regeringen** bör överväga att förtydliga skollagens kompetenskrav. Detta kan exempelvis göras genom att Skolverket ges i uppdrag att ta fram allmänna råd om utbildningskraven för lärare.

6.3.2 Uppföljning och kontroll är otillräcklig

Genom uppföljning och kontroll kan staten förtydliga de krav som ställs på huvudmännen samt betona vikten av en viss fråga för rektorer och huvudmän. Uppföljning är dessutom viktig för att regering, riksdag och allmänhet ska få information om tillståndet i skolan. Riksrevisionen anser att den uppföljning och kontroll som Skolverket ansvarar för inte varit tillräcklig i dessa avseenden.

Skolverket har valt att använda begreppet pedagogisk högskoleutbildning i sin uppföljning av lärarnas utbildning. Detta innebär att uppföljningen inte tar hänsyn till om lärarnas utbildning är adekvat i förhållande till den undervisning de bedriver. I grundskolan saknar t.ex. minst 30 procent av lärarna lärarutbildning med rätt inriktning. Skolverkets uppföljning redovisar att 18 procent av lärarna saknar pedagogisk högskoleutbildning.

Skolverket skulle kunna presentera mer relevant information med den statistik som i dag samlas in. Med hjälp av uppgifter i Statistiska centralbyråns lärarregister kan man redan nu få en översiktlig bild av lärarnas utbildning i förhållande till tjänsten. (Se bilaga 1, s. 70.)

För att ta fram säkra uppgifter utifrån skollagen krävs dock för det första att det finns en tolkning av skollagen som uppföljningen kan utgå ifrån. För det andra krävs att Skolverket och Statistiska centralbyrån kvalitetssäkrar de uppgifter som redan nu samlas in så att de kan ligga till grund för en säkrare bedömning av lärarnas utbildning i förhållande till kraven.

Skolverkets kontroll av lärarnas utbildning är också otillräcklig i förhållande till skollagens krav och riksdagens uttalanden om lärares utbildning och kompetens. Det gäller såväl utbildningsinspektionens regelbundna kontroll som kontroll och tillståndsprovning av fristående skolor.

Både regering och riksdag har sett lärares utbildning och kompetens som en avgörande faktor för skolans kvalitet och likvärdighet. Mot bakgrund av detta anser Riksrevisionen att kontrollen av skollagens krav på utbildning för lärare bör prioriteras högre vid kontroll och tillståndsprovning. Det kräver bl.a. att Skolverket har en tolkning av skollagens krav att utgå från.

Med nuvarande utformning av utbildningsinspektionen ska en mängd förhållanden på samtliga skolor i landet kontrolleras. Inspektionen kan då inte göra den grundliga undersökning som skulle krävas för att kontrollera att huvudmännen följer skollagens krav på utbildning för lärare. En hög andel lärare utan lärarutbildning innebär inte i sig att en skola avviker från skol-

lagen eftersom huvudmännen i vissa fall har rätt att använda lärare utan rätt utbildning.

Riksrevisionen anser det angeläget att inspektionen kan göra en bedömning av om skolan och huvudmannen i väsentligt avseende avviker från skollagens krav vid anställning och användning av lärare. För att bättre kontrollera hur huvudmännen följer skollagens utbildningskrav för lärare kan Skolverket således behöva utveckla sin utbildningsinspektion.

Riksrevisionens bedömning

- Den uppföljning och kontroll som Skolverket bedriver har varit alltför allmänt hållen i förhållande till riksdagens intentioner med skollagens krav. Varken uppföljning eller kontroll har bidragit till att tydliggöra statens krav på lärarnas utbildning. Bristerna i uppföljningsstatistiken medför att regering, riksdag och allmänhet får en bild av utbildningsläget i skolan som inte är helt rättvisande.

Rekommendationer

- **Skolverket** bör överväga att utveckla uppföljningen så att lärarkompetensen i skolan kan följas upp utifrån de krav som ställs i skollagen.
- **Skolverket** bör överväga att utveckla sin inspektion så att huvudmännens och skolornas efterlevnad av skollagens utbildningskrav för lärare kan kontrolleras.

6.3.3 *Det saknas kunskap om kompetensläget i skolan*

Skolverket har genom sin utvärdering inte behandlat frågor om varför skolor anställer lärare utan lärarexamen, varför lärare undervisar i ämnen som de inte har utbildning för eller varför lärare utan lärarexamen får tillsvidareanställningar. Riksrevisionen kan konstatera att kunskaperna om problemets omfattning och orsaker därför är bristfälliga. Sådana kunskaper är avgörande för att kunna vidta åtgärder för att förbättra kompetensläget i skolan.

Högskoleverket har utvärderat lärarutbildningens utformning vid de olika lärosätena. Däremot har man inte undersökt vilken kompetens lärarstudenter uppnår eller hur denna kompetens förhåller sig till de krav som ställs på lärarna i skolan. Riksrevisionen anser det angeläget att sådan utvärdering genomförs. Skolverket har som tillsynsmyndighet över skolan huvudansvaret för att utvärdera lärarnas kompetens. Då frågan om lärarnas kompetens är så nära förknippad med lärarutbildningen är ansvaret för utvärderingen av lärarnas kompetens i praktiken delat mellan Skolverket och Högskoleverket.

Riksrevisionens bedömning

- Det saknas väsentlig kunskap om kompetensläget i skolan samt om hur huvudmän anställer och använder lärare. Varken Skolverkets eller Högskoleverkets utvärdering har behandlat lärarkårens kompetens eller skolans och huvudmäns anställning och användning av lärare. Kunskaper om kompetensläget i skolan är avgörande för att kunna vidta åtgärder för att förbättra situationen.

Rekommendation

- **Skolverket** bör överväga att utvärdera kompetenssituationen i skolan och att analysera orsakerna till aktuella problem. Delar av en sådan undersökning skulle kunna genomföras i samverkan med Högskoleverket och avse den kompetens lärarstudenterna uppnår i relation till de krav lärarna möter i skolan.

6.4 Lärarförsörjningen

Regeringen har ett övergripande och nationellt ansvar för lärarutbildningen. Detta innebär att regeringen ska se till att huvudmännen har tillgång till tillräckligt många utbildade lärare med olika inriktningar och att dessa lärare har den kompetens som behövs för läraryrket. Utformning och dimensionering av lärarutbildningen beslutas emellertid i stor utsträckning av de enskilda lärosätena.

6.4.1 *Det finns brister i lärarutbildningens utformning*

Eftersom staten ställer krav på att lärare i skolan ska ha en lärarutbildning måste denna svara mot de krav och förväntningar som ställs på lärare av såväl staten som lärarnas arbetsgivare, lärarkollegor, föräldrar och elever. Högskoleverket har riktat kritik mot lärarutbildningen. I sin utvärdering konstaterar verket bl.a. att lärosätena inte alltid kan garantera att studenternas utbildning stämmer överens med examensordningen eller att lärarstudenterna får de kunskaper de behöver för sitt yrke.

Bristerna i lärarutbildningens kvalitet är i sig allvarliga. Dessutom kan bristerna leda till att statens formella kompetenskrav för skolans lärare förlorar i legitimitet och undergrävs. Huvudmän och rektorer måste ha förtroende för lärarutbildningen och se nytta av att anställa personer med lärarutbildning. För att åstadkomma ett sådant förtroende menar Riksrevisionen att det är nödvändigt att få till stånd ett välfungerande samarbete mellan lärosäten, huvudmän och skolor. Högskoleverket har i sin utvärdering emellertid kon-

staterat att samarbetet mellan kommuner och lärosäten ofta fungerat dåligt vad gäller lärarutbildningens utformning m.m. Ansvaret för detta ligger enligt Riksrevisionens mening framför allt på lärosätena som anordnar och är ansvariga för lärarutbildningen

Otydligheter i regeringens styrning har visat sig leda till olika lösningar på olika lärosäten. Variation i utformningen av högre utbildning är visserligen en medveten del i nuvarande system. De exempel på skillnader som framkommer i Högskoleverkets utvärdering rör emellertid den grundläggande strukturen som riksdagen beslutat om, dvs. den del av utbildningen som ska vara gemensam för all lärarutbildning samt utformningen av den påbyggnad som karaktäriserar olika läroinriktningar. För lärarutbildningen är likvärdighet dessutom viktigare än för andra högskoleutbildningar eftersom styrningen av skolan förutsätter att lärare har en gemensam syn på läraruppdraget. Regeringen, Högskoleverket och de olika lärosätena har inlett ett arbete för att förbättra kvaliteten i lärarutbildningen. Riksrevisionen anser att regeringen i det sammanhanget även bör överväga att förtydliga vissa centrala begrepp i lärarutbildningen, dvs. klargöra vad man menar med t.ex. tvärvetenskapliga studier, fördjupning och specialisering.

Riksrevisionens bedömning

- Det finns brister i lärarutbildningen som i vissa fall leder till att lärarstudenter inte får de kunskaper som behövs för läraryrket. Dessutom riskerar bristerna leda till att statens formella kompetenskrav för lärare förlovar i legitimitet och undergrävs. Den samverkan mellan lärosäten och skolor/huvudmän som lärarutbildningen förutsätter, bl.a. för att tydliggöra skolornas kompetensbehov, har inte fungerat som avsett.

Rekommendationer

- **Regeringen** bör överväga att förtydliga centrala begrepp i lärarutbildningen för att förbättra lärarutbildningens likvärdighet mellan olika lärosäten.
- **Regeringen** bör överväga att tydliggöra lärosätenas ansvar för samverkan med skolhuvudmännen. Detta kan exempelvis göras genom att ålägga lärosäten att samråda med närliggande kommuner i frågor om utformning och dimensionering av lärarutbildningen.

6.4.2 Det finns risk för felaktig dimensionering

Målet för all högre utbildning är att den ska svara mot såväl arbetsmarknadens behov som studenternas efterfrågan. För lärarutbildningen är vikten av hänsyn till arbetsmarknadens behov särskilt uttalad eftersom regeringen har

ett övergripande ansvar att förse skolhuvudmännen med tillräckligt många lärare. Samtidigt har både Skolverket och Högskoleverket konstaterat att den grundläggande lärarutbildningen inte kan förväntas täcka skolans behov av lärare i alla avseenden. Riksrevisionen anser det därför viktigt att det finns goda möjligheter till vidareutbildning för de lärare som redan finns i skolan så att de kan få den utbildning som krävs för undervisningen.

Enligt Riksrevisionens bedömning beaktar inte lärosätena skolornas behov i tillräcklig utsträckning när de fattar sina dimensioneringsbeslut. Detta är en av orsakerna till att det i dag råder brist på lärare med vissa inriktningar. En anledning till att lärosätena inte tillräckligt beaktar skolornas behov är att dagens resurstilldelningssystem ensidigt premierar studenternas efterfrågan. Detta kan innebära att lärosätena bygger ut sina utbildningsplatser på populära inriktningar, trots att det inte finns behov av detta i skolan.

Högskoleverkets årliga dimensioneringskonferens har med nuvarande inriktning liten inverkan för att samordna lärarutbildningens dimensionering. Däremot fyller konferenserna en viktig funktion som forum för erfarenhetsutbyte och allmänna inriktningsdiskussioner kring lärarutbildningen. Riksrevisionen anser att Högskoleverket bör ha en mer aktiv roll för att övervaka och samordna lärarutbildningens dimensionering. Högskoleverket skulle t.ex. kunna följa lärosätenas dimensioneringsbeslut för att se om det finns risk för att det utbildas för många lärare med vissa inriktningar.

Enligt Riksrevisionens mening saknar lärosätena dessutom tillräcklig information för att fatta välavvägda dimensioneringsbeslut. Skolverkets prognoser har begränsad användning som beslutsunderlag. Prognosarbetet innebär generellt sett en värdefull kunskapsuppbyggnad, men eftersom behov och efterfrågan varierar över landet har prognoser på nationell nivå endast begränsat värde för de flesta lärosäten. Det ska dock noteras att Skolverket hösten 2005 kompletterat prognosen med bilder av lärartillgången i respektive län. Samtidigt kan Riksrevisionen konstatera att lärosätena som regel endast i begränsad omfattning samverkar med huvudmännen för att bedöma det framtida lärarbehovet. Enligt Riksrevisionens mening innebär detta sammantaget att lärosätena för närvarande inte har tillräckligt underlag för att bedöma det lokala utbildningsbehovet med någon rimlig grad av säkerhet.

Det stora antalet anordnare som finns idag ställer krav på att lärosätena samverkar med varandra och i viss utsträckning specialiserar sig – alla lärosäten kan inte tillgodose alla önskemål med bibehållen kvalitet. Regeringen och Högskoleverket har inte varit tillräckligt aktiva när det gäller att skapa en sådan samverkan.

Riksrevisionens bedömning

- Lärosätena tar inte tillräcklig hänsyn till skolornas behov när de dimensionerar sin lärarutbildning. En orsak till detta är att resurstilldelningssystemet premierar studenternas efterfrågan men inte arbetsmarknadens behov. En annan orsak är att lärosätena inte har tillräcklig kunskap om skolornas behov och efterfrågan. Vare sig regeringen eller Höskoleverket har i tillräcklig utsträckning agerat för att skapa en bättre samordning av lärosätenas dimensionering.

Rekommendationer

- **Regeringen** bör överväga att vidta åtgärder för att underlätta och premiera samverkan mellan lärosäten med lärarutbildning. En viktig del i detta kan vara att förändra nuvarande resurstilldelningssystem så att bättre balans skapas mellan arbetsmarknadens behov och studenternas efterfrågan.
- **Regeringen** bör överväga att ge Höskoleverket en mer aktiv roll som övervakare och samordnare av lärarutbildningens dimensionering.

Bilaga 1 – Lärarkårens utbildningsnivå

I denna bilaga presenteras statistik från det lärarregister som Statistiska centralbyrån och Skolverket upprätthåller. Statistiken gäller förhållandet i den reguljära grund- och gymnasieskolan.

Antalet lärare och elever i skolan

Totalt fanns 128 095 lärare anställda i grund- och gymnasieskolor i oktober 2004. Räknat i helårstjänster var antalet 109 646. Antalet lärare i kommunala grundskolor har minskat under perioden medan antalet ökat i kommunala gymnasieskolor.

I fristående skolor har antalet lärare ökat kraftigt i takt med att fristående skolor byggts ut under 1990-talet.

Tabell 6: Antalet lärare i skolan räknat i helårstjänster

	Grundskolor		Gymnasieskolor	
	Kommunala	Fristående	Kommunala	Fristående
1990/91	84 010	176	20 615	168
1991/92	78 597	130	19 966	163
1992/93	74 986	730	19 721	333
1993/94	72 551	948	19 875	369
1994/95	72 737	1 234	20 205	498
1995/96	72 768	1 485	20 452	544
1996/97	71 567	1 733	20 497	621
1997/98	71 802	1 942	20 475	649
1998/99	73 630	2 236	21 141	819
1999/2000	75 632	2 556	21 990	949
2000/01	76 820	3 193	22 360	1 095
2001/02	78 322	3 819	23 202	1 424
2002/03	78 767	4 116	23 842	1 826
2003/04	78 649	4 910	24 482	2 335
2004/05	76 875	5 274	24 670	2 827

Källa: Lärarregistret.

Antalet lärare i den kommunala grundskolan minskade mellan 2003 och 2004 med drygt 1 700 heltidstjänster. Detta händer samtidigt som antalet elever i grundskolan sjunker.

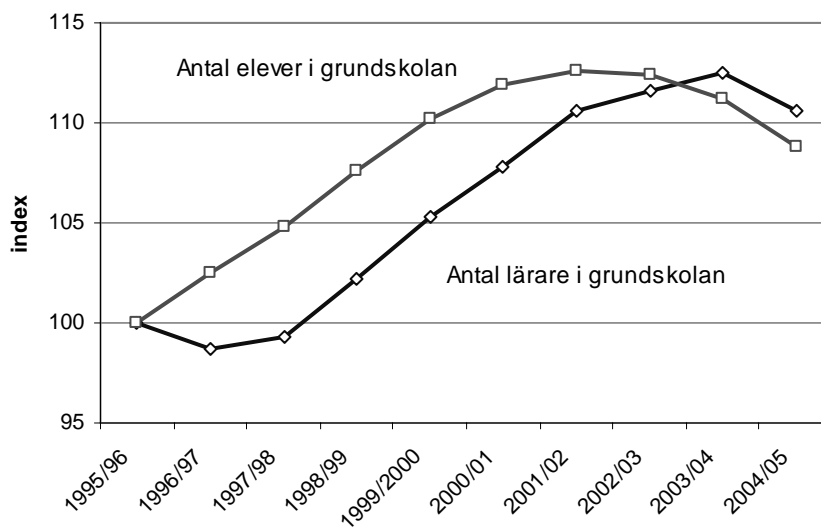
Tabell 7: Antalet elever i skolan

	Grundskolor		Gymnasieskolor	
	Kommunala	Fristående	Kommunala	Fristående ⁸⁸
1995/96	918 490	20 247	284 484	7 200
1996/97	935 517	26 933	283 462	8 313
1997/98	957 083	26 933	286 576	9 579
1998/99	979 374	30 682	284 989	10 916
1999/2000	999 551	35 175	286 629	13 933
2000/01	1 008 694	41 501	283 361	17 053
2001/02	1 006 173	51 081	287 093	18 865
2002/03	997 037	57 637	290 467	26 323
2003/04	979 244	65 036	295 137	34 504
2004/05	952 125	69 451	301 584	41 530

Källa: Skolverket (rapport 260, 2005), *Barn, elever och personal – Riksnivå* samt Skolverket (rapport 185, 2000), *Barnomsorg och skola i siffror 2000: del 2*.

Antalet elever i den kommunala grundskolan nådde en kulmen 2000/01 och har sedan dess minskat. I kommunala gymnasieskolan och i de fristående skolorna har antalet elever under senare år ökat.

Figur 2: Förändring i antal elever och lärare (räknat i helårstjänster) i grundskolan 1995/96–2004/05 uttryckt i index med 1995/96 som basår



Källa: Lärarregistret och Skolverkets rapport 185 år 2000 samt 260 år 2005.

⁸⁸ I gruppen fristående gymnasieskolor ingår även internationella skolor och riksinternat. År 2004/05 utgjorde eleverna på dessa skolor drygt 2 % av den totala elevkullen i gruppen fristående gymnasieskolor.

Andelen lärare utan pedagogisk högskoleutbildning

I begreppet pedagogisk högskoleutbildning ingår personer med lärarexamen, förskollärarexamen (barn- och ungdomspedagogisk examen) samt fritidspedagogexamen. Dessutom omfattas personer som behörighetsförklarats innan skolan kommunaliserades i början av 1990-talet samt personer som fått behörighetsbevis från Högskoleverket.

Andelen lärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning har varit konstant hög i fristående skolor sedan utbyggnaden av fristående skolor tog fart i början av 1990-talet. Först 2002 beslutade riksdagen om kompetenskrav för lärare i fristående skolor. I kommunala skolor började andelen lärare utan pedagogisk högskoleutbildning öka i slutet av 1990-talet.

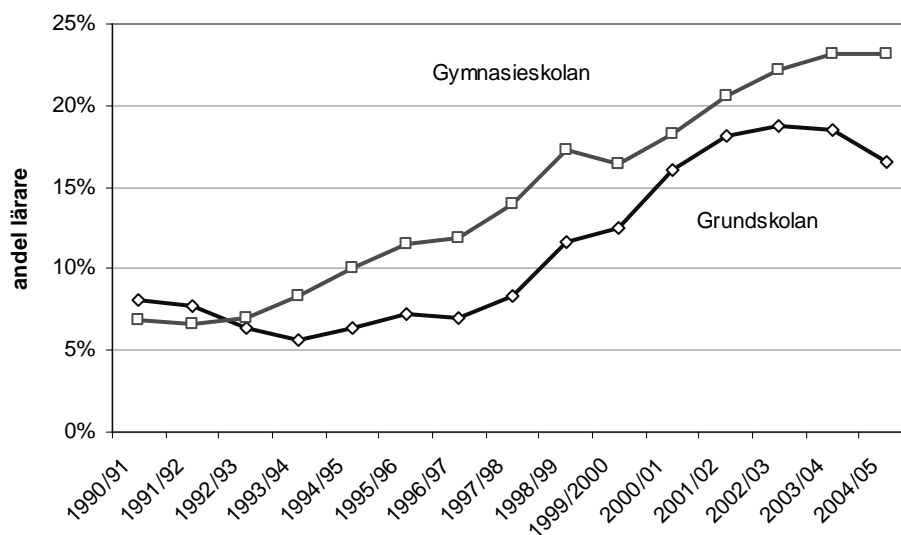
Värt att notera är att den minskning i antalet lärare utan pedagogisk högskoleutbildning i kommunala grundskolor som inträffade mellan 2003/04 och 2004/05 (1 948 helårstjänster) motsvaras av en nästan lika stor minskning av det totala antalet lärare i den kommunala grundskolan (1 774 helårstjänster). Motsvarande utveckling syns även för den kommunala gymnasieskolan.

Tabell 8: Antal och andel lärare (räknat i helårstjänster) utan pedagogisk högskoleutbildning

	Grundskolor				Gymnasieskolor			
	Kommunala		Fristående		Kommunala		Fristående	
1990/91	6 745	8,0%	28	15,9%	1 406	6,8%	12	7,1%
1991/92	6 088	7,7%	13	10,0%	1 323	6,6%	12	7,4%
1992/93	4 512	6,0%	316	43,3%	1 260	6,4%	130	39,0%
1993/94	3 758	5,2%	363	38,3%	1 540	7,7%	152	41,2%
1994/95	4 269	5,9%	474	38,4%	1 861	9,2%	208	41,8%
1995/96	4 761	6,5%	572	38,5%	2 187	10,7%	228	41,9%
1996/97	4 456	6,2%	645	37,2%	2 250	11,0%	266	42,8%
1997/98	5 471	7,6%	692	35,6%	2 672	13,1%	276	42,5%
1998/99	8 011	10,9%	806	36,0%	3 405	16,1%	378	46,2%
1999/2000	9 007	11,9%	741	29,0%	3 336	15,2%	417	43,9%
2000/01	11 709	15,2%	1 103	34,5%	3 816	17,1%	459	41,9%
2001/02	13 690	17,5%	1 224	32,1%	4 427	19,1%	635	44,6%
2002/03	14 192	18,0%	1 390	33,8%	4 847	20,3%	850	46,5%
2003/04	13 691	17,4%	1 745	35,5%	5 102	20,8%	1 125	48,2%
2004/05	11 743	15,3%	1 858	35,2%	4 977	20,2%	1 375	48,6%

Källa: Lärarregistret.

Figur 3: Andelen lärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning 1990/91–2004/05



Källa: Lärarregistret.

Andelen lärare utan lärarexamen

Om man endast ser till personer som saknar lärarexamen blir antalet något högre än om man ser till antalet lärare utan pedagogisk högskoleutbildning. I nedanstående tabell redovisas antalet och andelen lärare som saknar lärarexamen. Personer som behörighetsförklarats innan skolan kommunaliseras och personer som fått behörighetsbevis från Högskoleverket räknas som personer med lärarexamen.

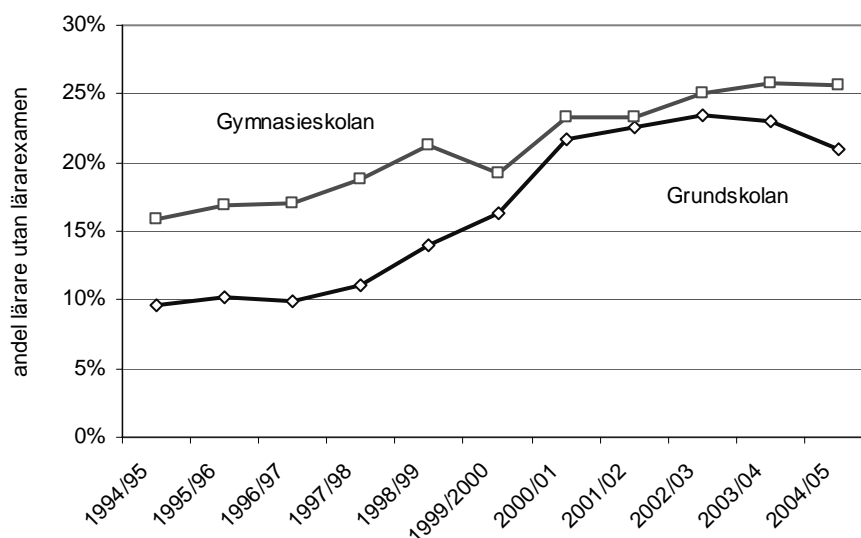
Från lärarregistret går inte att få fram säkra uppgifter om antalet lärare utan lärarexamen för åren före 1994/95. Därför presenteras här en kortare tidsserie än för antalet lärare utan pedagogisk högskoleutbildning.

Tabell 9: Andelen lärare (räknat i helårstjänster) utan lärarexamen

	Grundskolor				Gymnasieskolor			
	Kommunala		Fristående		Kommunala		Fristående	
1994/95	6 621	9,1%	542	43,9%	3 027	15,0%	257	51,6%
1995/96	6 972	9,6%	646	43,5%	3 282	16,0%	277	50,9%
1996/97	6 510	9,1%	722	41,7%	3 270	16,0%	318	51,2%
1997/98	7 398	10,3%	780	40,2%	3 636	17,8%	327	50,4%
1998/99	9 744	13,2%	890	39,8%	4 235	20,0%	428	52,3%
1999/2000	11 796	15,6%	925	36,2%	3 951	18,0%	461	48,6%
2000/01	16 070	20,9%	1 316	41,2%	4 918	22,0%	552	50,4%
2001/02	16 951	21,6%	1 553	40,7%	5 040	21,7%	689	48,4%
2002/03	17 701	22,5%	1 691	41,1%	5 506	23,1%	907	49,7%
2003/04	17 128	21,8%	2 109	43,0%	5 715	23,3%	1 197	51,3%
2004/05	14 987	19,5%	2 221	42,1%	5 581	22,6%	1 447	51,2%

Källa: Lärarregistret.

Figur 4: Andelen lärare (helårstjänster) utan lärarexamen 1994/95–2004/05



Källa: Lärarregistret.

Utbildning i förhållande till tjänst

Genom lärarregistret kan man få fram uppgifter om lärarens utbildning i förhållande till den tjänst som huvudmannen har redovisat för respektive lärare. Huvudmännen redovisar årligen vilken tjänst respektive lärare har.

Detta görs genom ett antal allmänna befattningskoder (t.ex. lärare i år 1–7 i svenska och SO). Lärarens tjänst jämförs sedan med vilken typ av lärareexamen som finns registrerad för denne person.

I tabellen nedan redovisas antalet och andelen lärare som visserligen har en pedagogisk högskoleutbildning, men vars tjänst inte motsvaras av denna utbildning. Eftersom tjänstebeskrivningen görs genom ett antal breda och allmänna kategorier kan statistiken underskatta andelen lärare vars pedagogiska högskoleutbildning inte motsvarar tjänsten. Statistiska centralbyrån har heller inte kontrollerat att inrapporteringen av tjänsterna görs på ett korrekt eller likvärdigt sätt.

Uppgifterna ger dock en indikation på att en betydande andel av skolans lärare undervisar på områden som inte motsvaras av deras formella utbildning.

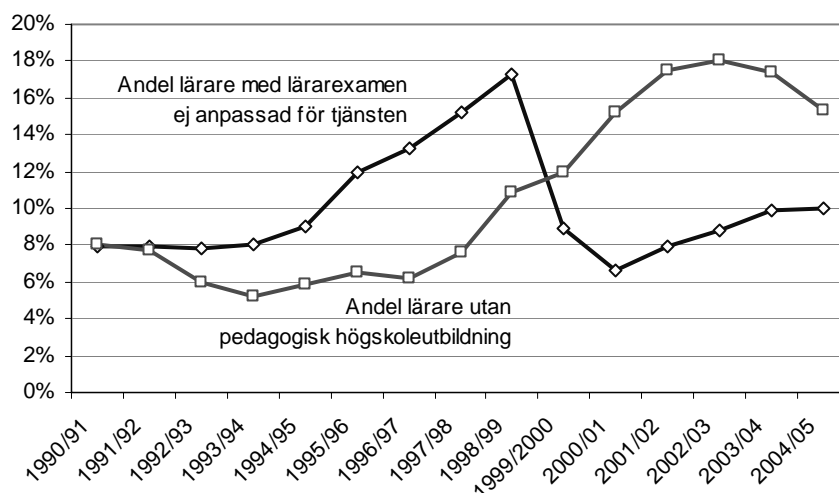
Tabell 10: Antal och andel lärare (räknat i helårstjänster) som har pedagogisk högskoleutbildning men inte för den undervisning de bedriver

	Grundskolor				Gymnasieskolor			
	Kommunala		Fristående		Kommunala		Fristående	
1990/91	6 665	7,9%	34	19,3%	1 552	7,5%	22	13,1%
1991/92	6 264	8,0%	15	11,5%	2 084	10,4%	15	9,2%
1992/93	5 839	7,8%	96	13,2%	1 393	7,1%	21	6,3%
1993/94	5 826	8,0%	132	13,9%	1 491	7,5%	26	7,0%
1994/95	6 550	9,0%	189	15,3%	1 711	8,5%	33	6,6%
1995/96	8 722	12,0%	269	18,1%	1 934	9,5%	40	7,4%
1996/97	9 471	13,2%	341	19,7%	2 173	10,6%	58	9,3%
1997/98	10 943	15,2%	411	21,2%	2 366	11,6%	53	8,2%
1998/99	12 724	17,3%	530	23,7%	2 543	12,0%	74	9,0%
1999/2000	6 763	8,9%	434	17,0%	1 100	5,0%	57	6,0%
2000/01	5 134	6,7%	388	12,2%	788	3,5%	46	4,2%
2001/02	6 199	7,9%	620	16,2%	1 057	4,6%	89	6,3%
2002/03	6 933	8,8%	616	15,0%	1 269	5,3%	113	6,2%
2003/04	7 796	9,9%	742	15,1%	1 477	6,0%	179	7,7%
2004/05	7 709	10,0%	800	15,2%	1 591	6,4%	222	7,9%

Källa: Lärarregistret.

I nedanstående figur jämförs utvecklingen i den kommunala grundskolan för andelen lärare utan pedagogisk högskoleutbildning med andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning som inte är inriktad mot undervisningen. Man ser då att ökningen i andelen lärare utan pedagogisk högskoleutbildning föregicks av en ökning av andelen lärare som undervisade utanför sitt formella kompetensområde.

Figur 5: Andelen lärare i kommunal grundskola utan pedagogisk högskoleutbildning samt andelen lärare med pedagogisk högskoleutbildning ej inriktad mot undervisningen



Källa: Lärarregistret.

Vilka är de obehöriga?

I nedanstående tabell jämförs hur stor andel olika lärarkategorier har utgjort av de lärare som saknat pedagogisk högskoleutbildning. Av dessa uppgifter ser man att en stor del av de lärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning utgörs av lärare i grundskolans senare år samt i praktiska och estetiska ämnen. Dessutom ser man att i fristående skolor är lärarna utan pedagogisk högskoleutbildning mer jämt fördelade på ämnen och stadier än i de kommunala skolorna.

Tabell 11: Andelen som olika lärarkategorier utgör av alla lärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning i kommunala och fristående grund- och gymnasieskolor 2004/05

	Kommunala skolor	Fristående skolor
Lärare 1-7	13,9%	12,2%
Lärare 4-9	27,8%	13,8%
Gymnasielärare allmänna ämnen	12,6%	14,4%
Gymnasielärare yrkesämnen	9,1%	18,5%
Praktisk/estetiska lärare	24,7%	20,4%
Övriga	11,9%	20,7%
	100%	100%

Källa: Lärarregistret.

Om man tittar på hur situationen ser ut i respektive lärarkategori i den kommunala skolan ser man att andelen lärare som saknar pedagogisk hög-

skoleutbildning framför allt är hög bland lärare för grundskolans senare år. Man kan också se en markant ökning i andelen idrottslärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning. I fristående skolor är andelen mer jämt fördelad.

Tabell 12: Andelen lärare i respektive lärarkategori som saknade pedagogisk högskoleutbildning 1994/95 respektive 2004/05

	Kommunala skolor		Fristående skolor	
	1994/95	2004/05	1994/95	2004/05
Lärare 1–7	3,5%	8,2%	32,5%	25,4%
Lärare 4–9	21,4%	26,9%	47,7%	42,2%
Gymnasielärare allm.	6,3%	10,1%	26,4%	44,8%
Gymnasielärare yrkes.	9,1%	14,4%	60,0%	31,5%
Praktisk/estetiska lärare	8,0%	19,7%	46,4%	57,2%
<i>varav idrott</i>	10,6%	49,8%	45,1%	65,9%
Övriga	11,1%	57,1%	68,2%	50,4%

Källa: Lärarregistret.

I gruppen övriga ingår speciallärare, specialpedagoger, lärare i modersmål och hemspråk, lärare i svenska som andraspråk samt lärare som kategoriserats som övriga lärare.

I en enkätundersökning bland lärare i grundskolan som Skolverket genomförde 2002 bekräftas bilden av att de flesta lärarna utan pedagogisk högskoleutbildning finns i grundskolans senare år.

Tabell 13: Andelen lärare på grundskolan som saknar lärarutbildning inriktad mot de ämnen som man undervisar i – exempel på uppgifter ur Skolverkets undersökning

Ämne	År 1–6	År 7–9
Matematik	15 %	32 %
Svenska	15 %	32 %
Samhällsorienterande ämnen (SO)*	16 %	42 %
Naturorienterande ämnen (NO)*	17 %	46 %
Engelska	31 %	35 %
Svenska som andraspråk	46 %	37 %

Källa: Skolverket (2005), *Undervisning per ämne i grundskolan hösten 2002*.

* För SO och NO måste en lärare ha utbildning i de orienterande ämnena integrerat eller utbildning i alla de ämnen som ingår för att anses ha ämneskompetens.

Tillsvidareanställda

Under vissa särskilda förhållanden ska lärare utan lärarutbildning kunna tillsvidareanställas. Regering och riksdag har dock uttalat att detta skulle få förekomma endast i undantagsfall.

I fristående skolor har det sedan 1990-talet funnits en stor andel tillsvidareanställda lärare utan lärarutbildning. Det var först 2002 som riksdagen beslutade om kompetenskrav för lärare i fristående skolor. I kommunala skolor har andelen tillsvidareanställda lärare utan pedagogisk högskoleutbildning ökat kraftigt sedan 1999.

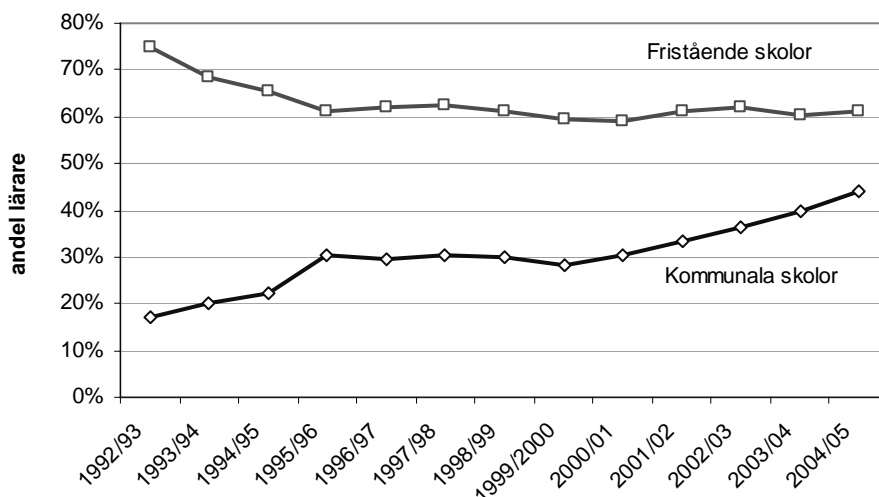
Tabell 14: Antal och andel (av samtliga lärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning) lärare (räknat i helårstjänster) som saknar pedagogisk högskoleutbildning och dessutom är tillsvidareanställda

	Grundskolor				Gymnasieskolor			
	Kommunala		Fristående		Kommunala		Fristående	
1992/93	796	17,6%	266	84,2%	311	24,7%	93	71,5%
1993/94	862	22,9%	285	78,5%	371	24,1%	104	68,4%
1994/95	1 052	24,6%	371	78,3%	515	27,7%	131	63,0%
1995/96	1 690	35,5%	418	73,1%	724	33,1%	139	61,0%
1996/97	1 507	33,8%	478	74,1%	858	38,1%	176	66,2%
1997/98	1 812	33,1%	515	74,4%	1 079	40,4%	185	67,0%
1998/99	2 425	30,3%	562	69,7%	1 382	40,6%	259	68,5%
1999/2000	2 601	28,9%	497	67,1%	1 246	37,4%	276	66,2%
2000/01	3 572	30,5%	726	65,8%	1 543	40,4%	301	65,6%
2001/02	4 565	33,3%	815	66,6%	1 932	43,6%	416	65,5%
2002/03	5 294	37,3%	952	68,5%	2 188	45,1%	568	66,8%
2003/04	5 699	41,6%	1 169	67,0%	2 439	47,8%	747	66,4%
2004/05	5 577	47,5%	1 269	68,3%	2 540	51,0%	896	65,2%

Källa: Lärarregistret.

Både andelen och antalet lärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning och som dessutom är tillsvidareanställda har ökat kraftigt. Andelen har hela tiden varit hög i de fristående skolorna, men den markanta ökningen av andelen och antalet sedan 1999 har framför allt inträffat i kommunala skolor.

Figur 6: Andelen tillsvidareanställda av de lärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning



Källa: Lärarregistret.

Begreppet pedagogisk högskoleutbildning omfattar såväl lärarexamen som *förskolläraryrkes- och fritidspedagogexamen*. I nedanstående tabell redovisas antalet tillsvidareanställda lärare utan *lärarexamen*. Från lärarregistret går inte att få fram säkra uppgifter om antalet lärare utan *lärarexamen* för åren före 1994/95. Därför presenteras här en kortare tidsserie än för antalet lärare utan pedagogisk högskoleutbildning.

Tabell 15: Antal och andel lärare (av samtliga lärare som saknar *lärarexamen*) som saknar *lärarexamen* och dessutom är tillsvidareanställda

	Grundskolor				Gymnasieskolor			
	Kommunala		Fristående		Kommunala		Fristående	
1994/95	3 718	42,6%	600	73,3%	2 097	43,2%	302	57,9%
1995/96	4 347	47,9%	660	68,3%	2 149	43,2%	302	56,0%
1996/97	3 944	45,8%	739	67,4%	2 143	44,0%	350	59,4%
1997/98	4 094	43,3%	807	67,4%	2 336	44,3%	364	58,5%
1998/99	4 506	37,4%	873	64,1%	2 521	42,8%	467	62,4%
1999/2000	4 920	34,8%	915	64,3%	2 011	37,0%	478	60,7%
2000/01	7 065	37,5%	1 221	63,6%	2 695	41,1%	542	60,3%
2001/02	7 455	37,2%	1 486	66,3%	2 845	42,7%	671	62,4%
2002/03	8 608	40,8%	1 577	66,1%	3 170	44,0%	892	63,1%
2003/04	9 216	44,5%	1 908	64,5%	3 423	45,7%	1 102	61,8%
2004/05	9 208	50,2%	2 054	65,9%	3 573	48,3%	1 302	61,6%

Källa: Lärarregistret.

I nedanstående tabell ser man att ökningen framför allt inträffat bland lärare i grundskolans senare år. I kommunala skolor ser man också en ökning bland lärare i praktisk/estetiska ämnen, framför allt idrott och hälsa, och i fristående skolor har det varit en ökning bland lärare i gymnasieskolans allmänna ämnen.

Tabell 16: Andelen tillsvidareanställda lärare utan pedagogisk högskoleutbildning av samtliga tillsvidareanställda lärare som saknar pedagogisk högskoleutbildning fördelat på olika kategorier

	Kommunal		Fristående	
	1999/00	2004/05	1999/00	2004/05
Lärare år 1–7	21,2%	15,9%	22,1%	16,0%
Lärare år 4–9	23,5%	28,9%	12,4%	24,7%
Gymnasielärare allmänna ämnen	19,9%	14,2%	19,3%	26,2%
Gymnasielärare yrkesämnen	8,7%	9,1%	8,2%	7,1%
Praktisk/estetiska lärare	15,2%	21,1%	20,1%	20,0%
Övriga	11,5%	10,9%	18,0%	6,0%
	100%	100%	100%	100%

Källa: Lärarregistret.

Indelningen i befattning

De redovisningar av lärare i olika kategorier som görs i denna bilaga bygger på den indelning av befattningar som görs i lärarregistret. De olika befattningar som använts redovisas i tabellen nedan.

Tabell 17: Grupperingen av befattningskoder i denna bilaga

Grupp	Befattningskod
Lärare år 1–7	2901–2905
Lärare år 4–9	2906–2909
Gymnasielärare allmänna ämnen	2080, 2090, 2910–2915, 2996
Gymnasielärare yrkesämnen	2916–2930
Praktisk/estetiska lärare	2932–2937, 2942–2943, 2945
Övriga	2938–2940, 2946

Källa: Lärarregistret.

Bilaga 2 – Lärosäten och examinationsmålen

Uppgifter i denna bilaga om examinationsmålen är hämtade från respektive lärosätes regleringsbrev. Uppgifter om måluppfyllelse är hämtade från respektive lärosätes årsredovisning för 2004.

År 2005 hade 26 lärosäten examensrätt för lärarexamen. Högskolan i Skövde har fr.o.m. perioden 2005–2008 fått examinationsmål för lärarexamen. Lärarutbildning bedrivs vid ytterligare tre lärosäten. Stockholms universitet, Kungl. Tekniska högskolan och Högskolan på Gotland bedriver lärarutbildning i samarbete med Lärarhögskolan i Stockholm.⁸⁹

I målen ingår att en tredjedel av det totala antalet examina ska vara inriktade mot matematik, teknik eller naturvetenskap. Detta gäller för samtliga lärosäten utom Idrottshögskolan i Stockholm, Konstfack, Kungl. Musikhögskolan i Stockholm och Lunds universitet. Målen anges inte som siffror i lärosätenas regleringsbrev. Graden av måluppfyllelse följs heller inte upp av regeringen. I budgetpropositionen anger regeringen endast om lärosätet uppgivit om man klarat målet eller ej.

Från perioden 2005–2008 har regeringen givit mål för minsta antalet examina med inriktning mot förskolan som ska avläggas vid respektive lärosäte. Dessa mål uttrycks i form av siffror i lärosätenas regleringsbrev.

I denna bilaga redovisas följande uppgifter:

- Examinationsmål för lärarexamen 2001–2004
- Examinationsmål för lärarexamen 2005–2008
- Måluppfyllelse för examinationsmålen 2001–2004
- Måluppfyllelse för respektive lärosäte 2001–2004 jämfört med förändringar i examinationsmålen från 2001–2004 till 2005–2008

⁸⁹ Högskoleverket (2005:44 R), *Den nya lärarutbildningens tre första år*, s. 7.

Tabell 18: Examinationsmål för lärarexamen 2001–2004

	Lärare mot tidigare år	Lärare mot senare år	Totalt
Läraryhögskolan i Stockholm	1 895	2 190	4 085
Malmö högskola	1 595	1 510	3 105
Göteborgs universitet	1 115	1 660	2 775
Umeå universitet	670	1 365	2 035
Uppsala universitet	605	1 280	1 885
Linköpings universitet	750	905	1 655
Karlstads universitet	670	925	1 595
Högskolan Kristianstad	835	350	1 185
Växjö universitet	450	585	1 035
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	705	305	1 010
Örebro universitet	410	560	970
Luleå tekniska universitet	555	280	835
Högskolan Dalarna	235	530	765
Högskolan i Gävle	520	190	710
Högskolan i Kalmar	405	265	670
Mittuniversitetet	430	210	640
Högskolan i Borås	470	0	470
Högskolan i Trollhättan/Uddevalla	285	0	285
Mälardalens högskola	0	210	210
Högskolan i Halmstad	0	195	195
Södertörns högskola	0	190	190
Idrottshögskolan i Stockholm	0	160	160
Konstfack	0	120	120
K. Musikhögskolan i Stockholm	0	115	115
Lunds universitet	0	90	90
Totalt	12 600	14 190	26 790

Källa: Regleringsbrev för respektive lärosäte.

Tabell 19: Examinationsmål för lärarexamen 2005–2008

	Lärare mot tidigare år		Lärare mot senare år	Totalt
		Varav lärare för förskolan		
Lärarhögskolan i Stockholm	2 385	1 200	2 000	4 385
Malmö högskola	1 600	800	1 440	3 040
Göteborgs universitet	1 270	740	1 660	2 930
Umeå universitet	715	250	1 430	2 145
Uppsala universitet	635	320	1 375	2 010
Linköpings universitet	800	250	905	1 705
Karlstads universitet	750	410	875	1 625
Högskolan Kristianstad	930	480	450	1 380
Växjö universitet	500	250	550	1 050
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	710	320	315	1 025
Örebro universitet	420	240	575	995
Högskolan Dalarna	400	100	500	900
Högskolan i Gävle	550	240	340	890
Luleå tekniska universitet	565	200	320	885
Högskolan i Kalmar	420	230	265	685
Mittuniversitetet	440	220	240	680
Högskolan i Borås	470	235	140	610
Mälardalens högskola	225	110	300	525
Högskolan i Halmstad	65	30	325	390
Högskolan i Trollh./Uddev.	290	290	0	290
Södertörns högskola	0	0	250	250
Högskolan i Skövde	90	10	110	200
Idrottshögskolan i Stockholm	0	0	160	160
Konstfack	0	0	90	90
Lunds universitet	0	0	90	90
K. Musikhögskolan i Stockholm	0	0	50	50
Totalt	14 140	6 915	14 645	28 785

Källa: Regleringsbrev för respektive lärosäte.

Tabell 20: Måluppfyllelse för examinationsmålen 2001–2004

	Lärare mot tidigare år		Lärare mot senare år	
	Resultat	Skillnad mot målet	Resultat	Skillnad mot målet
Lärarhögskolan i Stockholm	2 642	+ 747	1 961	- 229
Malmö högskola	1 514	- 81	1 315	- 195
Göteborgs universitet	1 226	+ 111	1 503	- 157
Umeå universitet	932	+ 262	1 477	+ 112
Uppsala universitet	639	+ 34	960	- 320
Linköpings universitet	839	+ 89	1 007	+ 102
Karlstads universitet	740	+ 70	815	- 110
Högskolan Kristianstad	711	- 124	310	- 40
Växjö universitet	484	+ 34	554	- 31
Stiftelsen Högskolan i Jönköping	759	+ 54	299	- 6
Örebro universitet	427	+ 17	686	+ 126
Luleå tekniska universitet	480	- 75	361	+ 81
Högskolan Dalarna	297	+ 62	560	+ 30
Högskolan i Gävle	533	+ 13	149	- 41
Högskolan i Kalmar	369	- 36	276	+ 11
Mittuniversitetet	574	+ 144	229	+ 19
Högskolan i Borås	604	+ 134	0	+/- 0
Högskolan i Trollhättan och Uddevalla	180	- 105	0	+/- 0
Mälardalens högskola	0	+/- 0	174	- 36
Högskolan i Halmstad	0	+/- 0	224	+ 29
Södertörns högskola	0	+/- 0	163	- 27
Idrottshögskolan i Stockholm	0	+/- 0	208	+ 48
Konstfack	0	+/- 0	135	+ 15
Kungl. Musikhögskolan i Stockholm	0	+/- 0	130	+ 15
Lunds universitet	0	+/- 0	105	+ 15
Totalt	13 950	+ 1 350	13 601	- 589

Källa: Årsredovisning för 2004 för respektive lärosäte.

Totalt examinerades 27 551 lärare under perioden. Det innebär att det examinerades 761 fler lärare än regeringens mål på 26 790 examinerade lärare.

Tabell 21: Måluppfyllelse för respektive lärosäte 2001–2004 jämfört med förändringar i examinationsmålen från 2001–2004 till 2005–2008

	Lärare mot tidigare år		Lärare mot senare år	
	Mål- uppfyllelse	Förändring av mål	Mål- uppfyllelse	Förändring av mål
Läraryrshögskolan i Stockholm	+ 747	+ 490	- 229	- 190
Malmö högskola	- 81	+ 5	- 195	- 70
Göteborgs universitet	+ 111	+ 155	- 157	+/- 0
Umeå universitet	+ 262	+ 45	+ 112	+ 65
Uppsala universitet	+ 34	+ 30	- 320	+ 95
Linköpings universitet	+ 89	+ 50	+ 102	+/- 0
Karlstads universitet	+ 70	+ 80	- 110	- 50
Högskolan Kristianstad	- 124	+ 95	- 40	+ 100
Växjö universitet	+ 34	+ 50	- 31	- 35
Högskolan i Jönköping	+ 54	+ 5	- 6	+ 10
Örebro universitet	+ 17	+ 10	+ 126	+ 15
Luleå tekniska universitet	- 75	+ 10	+ 81	+ 40
Högskolan Dalarna	+ 62	+ 165	+ 30	- 30
Högskolan i Gävle	+ 13	+ 30	- 41	+ 150
Högskolan i Kalmar	- 36	+ 15	+ 11	+/- 0
Mittuniversitetet	+ 144	+ 10	+ 19	+ 30
Högskolan i Borås	+ 134	+/- 0	+/- 0	+ 140
Högskolan i Trollh./Uddev.	- 105	+ 5	+/- 0	+/- 0
Mälardalens högskola	+/- 0	+ 225	- 36	+ 90
Högskolan i Halmstad	+/- 0	+ 65	+ 29	+ 130
Södertörns högskola	+/- 0	+/- 0	- 27	+ 60
Idrottshögskolan i Sthlm	+/- 0	+/- 0	+ 48	+/- 0
Konstfack	+/- 0	+/- 0	+ 15	- 30
K. Musikhögskolan i Sthlm	+/- 0	+/- 0	+ 15	- 65
Lunds universitet	+/- 0	+/- 0	+ 15	+/- 0
Totalt	+ 1 350	+ 1 540	- 589	+ 455

Källa: Årsredovisning för 2004 samt regleringsbrev 2005 för respektive lärosäte.

Referenser

Författningar

Förordning (1996:1206) om fristående skolor
Förordning (2002:1160) med instruktion för Statens skolverk
Högskoleförordningen (1993:100)
Högskolelag (1992:1434)
Läroplan för den obligatoriska skolan, Lpo 94
Läroplan för de frivilliga skolformerna, Lpf 94
Skollagen (1985:1100)

Riksdagstryck

Betänkande 1989/90:UbU9, *Kommunalt huvudmannaskap för lärare m.fl. på skolområdet*
Betänkande 1990/91:UbU4, *Ansvar för skolan*
Betänkande 1992/93:UbU3, *Ny högskolelag m.m.*
Betänkande 1993/94:UbU1, *Ny läroplan för grundskolan*
Betänkande 1993/94:UbU2, *Ny läroplan för gymnasieskolan, m.m.*
Betänkande 2000/01:UbU3, *En förnyad lärarutbildning*
Betänkande 2001/02:UbU7, *Fristående skolor*
Proposition 1989/90:41 *om kommunalt huvudmannaskap för lärare, skolledare, biträdande skolledare och syofunktionärer*
Proposition 1990/91:18 *om ansvar för skolan*
Proposition 1992/93:1 *om universitet och högskolor – frihet för kvalitet*
Proposition 1992/93:220, *En ny läroplan för grundskolan och ett nytt betygssystem för grundskolan, sameskolan, specialskolan och den obligatoriska särskolan*
Proposition 1992/93:250, *Ny läroplan och ett nytt betygssystem för gymnasieskolan, komvux, gymnasiesärskolan och särsvux*
Proposition 1999/2000:135, *En förnyad lärarutbildning*
Proposition 2001/02:35, *Fristående skolor*
Proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005*
Proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006*

Material från Regeringskansliet

Direktiv 2004:49, *Resurstilldelningssystemet för grundläggande högskoleutbildning*

Regleringsbrev för respektive lärosäte 2005

Regleringsbrev för Högskoleverket 2005

Utbildnings- och kulturdepartementet (2005), *Lagrådsremiss – Ny skollag*

Utredningar

SOU 1999:63, *Att lära och leda – En lärarutbildning för samverkan och utveckling*

SOU 2002:121, *Skollag för kvalitet och likvärdighet*

SOU 2005:48, *Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning*

Material från myndigheterna

Arbetsmarknadsstyrelsen (Ura 2003:3), *Den framtida personalförsörjningen inom utbildning*

Högskoleverket (2004:36 R), *Arbetsmarknad och högskoleutbildning 2004*

Högskoleverket (2005:17 R), *Utvärdering av den nya lärarutbildningen vid svenska universitet och högskolor*

Högskoleverket (2005:44 R), *Den nya lärarutbildningens tre första år*

Skolverket (2000), *Kursplaner och betygskriterier 2000 – grundskolan*

Skolverket (2000a rapport 185), *Barnomsorg och skola i siffror 2000: del 2 – Barn, personal, elever och lärare*

Skolverket (2002), Gustafsson & Myrberg, *Ekonomiska resursers betydelse för pedagogiska resultat*

Skolverket (2004, rapport 250), *Nationella utvärderingen av skolan – Sammanfattande huvudrapport*

Skolverket (2005), *Undervisning per ämne i grundskolan hösten 2002*

Skolverket (2005a rapport 260), *Barn, elever och personal – Riksnivå*

Skolverket (2005b), *Lärare inom förskola, skola och vuxenutbildning – prognos över behov och tillgång på lärare perioden 2005–2019*

Skolverket (2005c), *Utbildningsinspektionen 2004 – sammanställningar och analys av inspektionsresultaten*

Statistiska centralbyrån (2004), *Arbetskraftsbarometern 2004*

Årsredovisningar från lärosätena för 2004

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styr prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik <i>Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet</i>
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan <i>Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt</i>
	2004:23	Regelförenklningar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004:27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken
2005	2005:1	Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
	2005:2	Tillväxt genom samverkan?

- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – *kontroll och effektivitet*
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – *hur fungerar tillsynen*
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – *stys de mot ökad tillväxt?*
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – *regeringens styrning och uppföljning*
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – *intention och praktik*
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen *Finns förutsättningar för rätt ersättning?*
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – *hur kontrolleras de?*
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – *Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering*
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna