

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-09-01

DNR: 31-2013-0813

RIR 2014:18

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

## Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?

Riksrevisionen har granskat om systemet för dimensionering av lärarutbildning fungerar effektivt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Utbildningsdepartementet och de fem lärosäten som Riksrevisionen besökt under granskningen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och de 26 statliga lärosäten som bedriver lärarutbildning.

Riksrevisor *Margareta Åberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Daniela Lundin* har varit föredragande. I granskningsarbetet har även revisionsledare *Nina Gustafsson Åberg* medverkat. Programansvarig *Jesper Antelius* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Margareta Åberg

Daniela Lundin

*För kännedom:*

Regeringen, Utbildningsdepartementet

Gymnastik- och idrottshögskolan, Göteborgs universitet, Högskolan Dalarna, Högskolan i Borås, Högskolan i Gävle, Högskolan i Halmstad, Högskolan i Skövde, Högskolan Kristianstad, Högskolan Väst, Karlstads universitet, Konstfack, Kungl. musikhögskolan, Kungl. tekniska högskolan, Linköpings universitet, Linnéuniversitetet, Luleå tekniska universitet, Lunds universitet, Malmö högskola, Mittuniversitetet, Mälardalens högskola, Stockholms konstnärliga högskola, Stockholms universitet, Södertörns högskola, Umeå universitet, Uppsala universitet, Örebro universitet, Skolverket, Universitets- och högskolerådet, Universitetskanslersämbetet

---

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om systemet för dimensionering av lärarutbildning fungerar effektivt. Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens granskningsstrategi om statens insatser på skolområdet.

### Granskningens bakgrund

Lärarutbildningen är en av landets största och viktigaste yrkesutbildningar och lärarna är centrala för att skapa en skola som håller hög kvalitet. Idag råder det brist på vissa typer av lärare. Bristen riskerar att förvärras av studenternas låga intresse för att studera ämnen och inriktningar inom lärarutbildningen där behoven på arbetsmarknaden är stora. Bristen är inte ny och problem att utbilda ett tillräckligt antal lärare inom vissa ämnen och för vissa årskurser har funnits en längre tid.

Staten har ett övergripande ansvar för skolans kvalitet och likvärdighet. Riksdagen har genom skollagen bestämt vilka kvalifikationer lärare måste ha för att tillsvidareanställas i skolan. Staten har genom regleringen av lärarutbildningen tagit på sig ett ansvar att tillhandahålla rätt antal lärare med rätt kompetens.

Det är viktigt att systemet för dimensionering av lärarutbildningen fungerar effektivt, det vill säga att lärosätena varken utbildar för många eller för få lärare inom olika utbildningsinriktningar. Andra insatser från skolhuvudmännen och från staten har emellertid också betydelse för att det ska finnas kompetenta lärare i den svenska skolan. Trots att antalet sökande till lärarutbildningen har ökat på senare år söker få studenter till lärarutbildning med inriktning om bristämnen. Det har lärosätena att förhålla sig till och de kan om än i begränsad utsträckning påverka situationen.

Riksrevisionen har undersökt om det statliga systemet för att tillhandahålla rätt antal lärare med tillräcklig formell kompetens fungerar på ett effektivt sätt. I systemet för dimensionering ingår lärosätenas arbete med att bestämma antalet studieplatser och regeringens styrning av systemet.

Granskningen har genomförts med hjälp av en fallstudie av fem lärosäten och ett urval kommunala skolhuvudmän i deras närhet, en enkät till lärosäten med lärarutbildning, en enkät till kommunala och enskilda skolhuvudmän, dokumentstudier, samt intervjuer med tjänstemän på Regeringskansliet och på centrala myndigheter.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universitetskanslersämbetet och Skolverket.

## Granskningens resultat

### *Regeringens styrning är återhållsam*

En av Riksrevisionens utgångspunkter för granskningen är att regeringen bör ha en god uppföljning av arbetet med dimensionering, och på basis av den göra vidta nödvändiga åtgärder i sin styrning. Det styrsystem som regeringen har konstruerat för dimensioneringen av lärarutbildningen innebär att regeringen intagit en mer distanserad roll där den aktiva styrningen inte är så omfattande som exempelvis innan lärarutbildningen senast gjordes om 2011. Regeringen vill att lärosätena ska vara självständiga i dimensioneringsfrågan. Det finns enligt Riksrevisionen goda anledningar att välja ett återhållsamt sätt att styra högskolan. Lärosätenas autonomi ska ge akademisk frihet och god kvalitet i den högre utbildningen. Lärosätena har genom regleringsbrev fått ansvar för att antalet platser ska motsvara både studenternas intresse och arbetsmarknadens behov.

Samtidigt är lärarutbildningen en samhällskritisk utbildning eftersom kompetenta lärare utgör en grundläggande förutsättning för kvalitet i undervisningen i den svenska skolan. Studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov matchar emellertid inte fullt ut varandra när det gäller lärarutbildningen. Studenterna agerar inte så som styrsystemet förutsätter, det vill säga väljer utbildningar där arbetsmarknadens behov är stort. Regeringen har, trots kunskaper om lärarbrist i stora delar hållit fast vid sin återhållsamma styrning. De insatser regeringen tagit initiativ till är relevanta, men regeringen kan styra effektivare.

### *Samarbete och konkurrens – två värden i konflikt*

Riksrevisionen har haft som en utgångspunkt i granskningen att lärosätena bör samverka med andra lärosäten för att uppnå en effektiv fördelning av utbildningsplatser över landet. De allra flesta lärosäten samarbetar i någon form med andra. Det handlar dock främst om utbyte av erfarenheter och nätverksbyggande. Riksrevisionens granskning visar att en tredjedel av lärosätena regelmässigt ger lärarutbildning i samarbete med något annat lärosäte. Det indikerar att det finns utrymme för fler fördjupade samarbeten mellan lärosäten.

Riksrevisionen bedömer att lärosätena i större utsträckning kan öka koncentrationen av lärarutbildningen till färre lärosäten. En majoritet av lärosätena ser en koncentration av lärarutbildningen som något positivt för lärosätenas ekonomi och för utbildningens kvalitet. Av Riksrevisionens intervjuer framgår dock att lärosätena inte är benägna att avstå en ämnesinriktning eller årskurs till andra lärosäten. Om en ämnesinriktning avstås kan det till exempel skapa problem även för andra utbildningsinriktningar på lärosätet. En bred lärarutbildning kan vara en fördel i konkurrensen med andra lärosäten. Lärosätena sätter ett värde i att vara tillgängliga för lärarstudenter eftersom de bedömer att det underlättar rekryteringen av studenter. Resurstilldelningssystemet premierar att lärosätena ger utbildningar inom vilka det finns ett stort antal sökanden.

Det försvårar för lärosätena att sinsemellan komma överens om att koncentrera vissa inriktningar inom lärarutbildningen till färre lärosäten.

Riksrevisionen har i en tidigare granskning konstaterat att problemen med bristande samverkan och ett likriktat utbildningsutbud är svåra att lösa inom ramen för nuvarande styrmodell där lärosätena ska konkurrera med varandra.

### *Inhämta kunskap och fördela utbildningsplatser*

En ytterligare utgångspunkt för granskningen är att lärosätena bör försöka uppnå en fördelning av utbildningsplatser inom respektive lärosäte som motsvarar de behov av olika typer av lärare som finns.

Lärosätena har i uppdrag att dimensionera antalet platser utifrån studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov. Riksrevisionens granskning visar att lärosätenas befintliga lärarresurser har stor betydelse för lärosätenas beslut om antalet platser på lärarutbildningens olika inriktningar. Det innebär att lärosätena i viss mån anpassar sitt utbildningsutbud efter vilken undervisande personal de har tillgänglig. Det är viktigt för att säkra kvaliteten i lärarutbildningen. Det leder emellertid samtidigt till en tröghet i systemet som gör att lärosätena fortsätter erbjuda utbildningar där arbetsmarknadens behov är mindre samtidigt som de kan ha svårigheter att öka antalet utbildningsplatser där behoven är större. En viktig orsak till att lärosätena lägger stor vikt vid lärarresurser är att de vill erbjuda en god kvalitet i utbildningen, vilket Riksrevisionen självklart anser är mycket viktigt. Riksrevisionen menar dock att lärarresurserna, enligt den tänkta modellen för att besluta om antalet utbildningsplatser, inte bör vara fullt så framträdande i besluten om antal platser, som de förefaller vara idag. Riksrevisionen anser att lärosätena i större utsträckning bör arbeta strategiskt med rekrytering av undervisande personal för att kunna erbjuda utbildning som studenterna efterfrågar och som arbetsmarknaden behöver – med fortsatt fokus på hög kvalitet i undervisningen.

Universitetskanslersämbetet tar i sin prövning av examenstillstånd inte hänsyn till lärosätenas studentunderlag. Enligt Riksrevisionens bedömning ger högskolelagen möjlighet att ta sådan hänsyn. Då skulle tillståndsprövningen kunna få en dimensionerande effekt och stimulera samarbeten mellan lärosäten. Hur det rent praktiskt ska ske bör utredas närmare.

Från granskningen framkommer att de problem som vissa lärosäten har haft med att öka antalet platser på förskolläro-utbildningen delvis handlar om en brist på rätt undervisande personal som kan undervisa inom utbildningen. Det pekar på att regeringen, när den vill att lärosätena kraftigt ökar antalet platser på vissa utbildningar, också behöver stödja lärosätena i arbetet med att på längre sikt bygga upp sina lärarresurser på de inriktningar där det råder brist på undervisande personal och där utbildningen behöver byggas ut.

Granskningen visar att vid sidan av lärarresurser är antalet sökande studenter den viktigaste faktorn när lärosätena fattar beslut om vilka inriktningar på lärarutbildningen som ska erbjudas och hur många platser som erbjuds på respektive inriktning. Det är dessutom den avgörande faktorn när lärosäten väljer att inte erbjuda en viss utbildning. En viktig orsak till detta är hur resurser tilldelas till högre utbildning. Det bidrar till risk för underskott på vissa lärare och överskott på andra. Studenters intresse för lärarutbildningen påverkas av samhällsliga faktorer som lärosätena kan påverka i låg grad, men som de ändå måste förhålla sig till i dimensioneringen.

Av granskningen framgår vidare att lärosätena bara i enstaka fall drar ned på antalet platser på utbildningar där behovet av nya lärare är mindre. Lärosätena prioriterar dock ofta att ge kompletterande pedagogisk utbildning (KPU) inom bristämnen. Samtidigt är det även där relativt vanligt med KPU till personer med ämnesbakgrunder inom vilka det inte råder brist.

Lärosätena har möjlighet att omfördela resurser och platser mellan utbildningar inom lärosätet. För att kunna omfördela medel måste det finnas resurser att omfördela. Resurser att omfördela kommer från det antal studenter ett lärosäte har. Det skulle kunna leda till att lärosäten antar fler studenter än arbetsmarknaden behöver inom områden där söktrycket är högre. Ett sätt för lärosätena att ha möjlighet att erbjuda utbildning i bristämnen, i de fall då fler behöriga studenter än väntat kan antas, är att hålla på ett antal utbildningsplatser centralt på lärosätet. Dessa platser kan då vid behov fördelas till ämnesinriktningar där det råder lärarbrist. På så vis möjliggörs antagning av dessa studenter även om de planerade antagningstalen till olika utbildningsinriktningar ursprungligen var mindre. Granskningen visar att diskussioner kring att göra detta förs på lärosätena. Det förefaller dock variera i vilken grad omfördelning verkligen görs.

### *Samtal om dimensionering mellan lärosäten och skolhuvudmän kan utvecklas*

Riksrevisionen har som en utgångspunkt i granskningen att lärosätena bör ha ett system för att inhämta kunskap om studenternas efterfrågan och arbetsmarknadens behov regionalt och nationellt. När det gäller lärarutbildningen finns en klart definierad avnämargrupp som lärosätena kan och bör ha kontakt med för att få kunskap om arbetsmarknadens behov: skolhuvudmännen.

Lärosätena samverkar med skolhuvudmän, framför allt i regionala sammanhang. Nästan hälften av de kommunala skolhuvudmännen är representerade i något organ inom något lärosäte där beslut fattas om lärarutbildningen. De enskilda skolhuvudmännen deltar i mycket lägre grad än de kommunala skolhuvudmännen i olika fora där lärosäten och skolhuvudmän möts för att diskutera lärarutbildningen. Mycket få enskilda skolhuvudmän finns representerade i organ inom lärosäten där lärarutbildningen diskuteras. Samtidigt gick läsåret 2013/14 drygt 13 procent av

grundskoleleverna och drygt 25 procent av gymnasieeleverna i en skola som drivs av en enskild huvudman.

Diskussioner om antalet platser på lärarutbildningens olika inriktningar har inte högst prioritet när lärosäten och skolhuvudmän möts. De diskuterar främst skolutveckling och verksamhetsförlagd utbildning inom lärarutbildningen. Intervjuerna med kommunala skolhuvudmän indikerar att en viss uppgivenhet finns på grund av det låga studentintresset för framför allt vissa inriktningar på lärarutbildningen.

Lärosätena hämtar in information som finns tillgänglig om arbetsmarknadens behov och har därmed viss kunskap om var behoven på arbetsmarknaden finns. En majoritet av de kommunala skolhuvudmännen har enligt Riksrevisionens enkät informerat lärosäten om sina behov av lärare. Andelen bland de enskilda skolhuvudmännen är betydligt lägre. Att närmare 50 procent av skolhuvudmännen inte har någon aktuell personal- eller kompetensförsörjningsplan kan potentiellt försvåra lärosätenas möjlighet att ta hänsyn till skolhuvudmännens behov i sin dimensionering. Riksrevisionen bedömer att mer utvecklade underlag från skolhuvudmännen skulle kunna stärka diskussionerna om dimensionering.

### *Bristande kvalitet i lämnade uppgifter och önskemål om ökad tillgänglighet till nationella register*

De uppgifter som kommunala skolhuvudmän rapporterar in till Skolverkets register över pedagogisk personal (lärarregistret) har enligt vissa kommuner visat sig ha kvalitetsbrister. Det skapar osäkerhet i underlagen för prognoser över behovet av lärare och pekar på att ansträngningar kan behöva göras för att säkra kvaliteten i uppgifter i samband med att de samlas in.

De representanter för kommunala skolförvaltningar som Riksrevisionen intervjuat efterfrågar information från Skolverkets lärarlegitimationsregister. Sådan information skulle underlätta för kommunerna att ta fram ett bra underlag över behovet av lärare med olika utbildningsinriktningar. Riksrevisionen menar att statistik över lokalt verksamma lärare från lärarlegitimationsregistret skulle underlätta för skolhuvudmännen att förmedla sitt långsiktiga behov av lärare till lärosätena. Ett underlag av god kvalitet som beskriver arbetsmarknadens behov är också avgörande för att den aspekten ska kunna vägas in vid prövning av examenstillstånd.

## Riksrevisionens rekommendationer

Granskningen visar sammanfattningsvis att regeringen behöver påverka lärosätenas dimensionering aktivare än vad som görs i dag. Tillgång på kompetenta lärare är av stor vikt för samhället. Utan sådana lärare finns det också en risk att kvalitetshöjande insatser som staten gör i form av till exempel matematiklyft och läslyft inte får avsedd effekt på undervisningen. Det motiverar ett avsteg från principen om en återhållsam styrning av autonoma lärosäten som gäller för högskolesektorn i stort. En aktivare styrning skulle kunna fungera som ett effektivt komplement till de åtgärder som regeringen vidtagit för att höja läraryrkets status och på detta sätt öka attraktiviteten i utbildningen, exempelvis karriärvägar för lärare.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att:

- Justera resurstilldelningssystemet så att det inom lärarutbildningen blir möjligt att stärka lärosätenas förutsättningar att ge utbildningar inom bristämnen även när studentantalet är litet.
- Stimulera och underlätta ytterligare för lärosätena att samverka rörande lärarutbildningen för att på så sätt uppnå ökad specialisering mellan lärosätena.
- Fortsätta arbetet med att utveckla statistiken rörande verksamma lärare och i ökad utsträckning tillgängliggöra information för skolhuvudmännen, vilket ökar huvudmännens möjlighet att ge lärosätena ett gott underlag för dimensionering.
- Utredda om examenstillståndsprövningen bör innefatta även dimensioneringsaspekten.

Granskningen visar att lärosätena bör stärka vissa aspekter av sitt arbete för att deras dimensioneringsbeslut ska resultera i att rätt antal lärare med rätt utbildning utbildas.

Riksrevisionen rekommenderar lärosätena att:

- Arbeta mer systematiskt och strategiskt med studentrekrytering till lärarutbildning där brist råder på arbetsmarknaden.
- På ett mer systematiskt sätt ha kontakt med alla typer av skolhuvudmän för att från dessa inhämta information om framtida behov av lärare.
- Arbeta mer aktivt för att se till att den undervisande personalen matchar det behov som finns på arbetsmarknaden gällande lärare.